

Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil

Pedro Seabra

Doutorando em Política Comparada, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Investigador Visitante, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. pedronunoseabra@gmail.com

Resumo

Esta análise oferece uma perspectiva comparada das diferentes orientações estratégicas publicadas pelo Brasil na última década, com implicações ao nível do sector de defesa. O objetivo último consiste em identificar alterações concretas recentes no planeamento estratégico brasileiro que sustentem a pretensão oficial de uma aproximação crescente entre os propósitos das políticas externa e de defesa nacionais.

Abstract

Defense Policy, Foreign Policy and Brazil's Grand Strategy

This analysis provides a comparative perspective of the different strategic guidelines published by Brazil in the last decade, with implications at the level of the defence sector. The ultimate goal is to identify recent concrete changes in Brazilian strategic planning, capable of sustaining the official aim of a growing rapprochement between the purposes of national foreign and defence policies.

Introdução

Na última década, a política de defesa brasileira conheceu avanços significativos em termos de planeamento e estratégia. Após um período conturbado, coincidente com a transição nacional para a democracia em 1985, o sector de defesa passou a ser gradualmente colocado sob a supervisão e controlo do poder civil, com correspondentes transformações em termos de prioridades nacionais e alocação de recursos na sua execução. Uma plataforma que permite vislumbrar essa mesma evolução pode ser encontrada nos documentos e orientações estratégicas para o sector, enquanto indicadores válidos do contexto político à altura da sua respectiva elaboração. Em particular, o período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, reveste-se de especial relevo por via da prolifera produção de tal tipo de documentos. Entre uma revisão da Política Nacional de Defesa e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa, estabeleceram-se assim novas linhas norteadoras para o exercício e aplicação das Forças Armadas Brasileiras bem como as iniciativas a serem implementadas para a prossecução dos objetivos do país nesse mesmo domínio.

Contudo, é importante notar que este processo ocorreu de forma simultânea com uma crescente presença do Brasil nos palcos mundiais, procurando projetar influência e formar novas alianças, para além dos seus limites de influência tradicional. O raio de alcance e os objetivos da política externa brasileira, desenvolveram-se por isso de forma igualmente significativa, ajudando a esbater a fronteira entre o contexto interno e externo e permitindo a consideração de factores de ordem internacional antes negligenciados na formulação de políticas públicas, incluindo do sector de defesa, assim como a intersecção ocasional de temas respeitantes ao domínio tanto da política de defesa como de política externa.

Em virtude destes desenvolvimentos comuns, crescem assim os apelos à elaboração de uma “grande estratégia”, que permita a “correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo”, envolvendo a “coordenação entre diferentes órgãos de Estado com vistas à proteção da soberania do Brasil e à sua projeção pacífica no mundo” e na qual “Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas” sejam os “responsáveis mais diretos pela execução dessas tarefas” (Amorim, 2013: 2-3). Dissuasão e cooperação são citadas com as duas faces de tal abordagem operacional, enquanto meios de vincular ambas as temáticas ao mesmo conjunto de objetivos traçados (Ministério da Defesa do Brasil, 2012b: 49-51).

Perante este cenário, importa avaliar de que forma esta desejada aproximação se tem traduzido em termos formais e programáticos, nomeadamente em termos das diferentes orientações estratégicas de defesa publicadas pelo Brasil nos últimos anos. Com esse objetivo em mente, será proporcionado um enquadramento da evolução do sector de defesa brasileiro e dos seus antecedentes históricos que per-

mitirão, posteriormente, levar a cabo um exercício comparativo dos documentos acima citados, evidenciando os seus diferentes alcances e propósitos. De seguida, serão identificados exemplos de ligações entre medidas contidas nas orientações referidas e desenvolvimentos no contexto externo do Brasil. Tais exemplos permitirão depois concluir sobre a pretensa conexão oficial crescente entre a política de defesa e política externa do Brasil.

Antecedentes

Qualquer tentativa de analisar prioridades e objectivos do sector de defesa brasileiro é inevitavelmente constringida pelos importantes antecedentes históricos do país em questão, suscitando desta forma a necessidade de uma devida contextualização histórica. Retrocedendo ao período correspondente aos governos militares do Brasil (1964-1985), é possível assinalar a influência incontornável da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida em paralelo com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG) no Rio de Janeiro em 1949, seguindo os moldes do *National War College* norte-americano.¹

O enfoque no binómio segurança/desenvolvimento era então francamente evidente, com “desenvolvimento definido enquanto o aumento de poder nacional, segurança como a capacidade de usar poder nacional sem enfrentar obstáculos, e poder nacional definido como a panóplia de todos os meios disponíveis à mobilização da vontade nacional de forma a alcançar objetivos internos ou externos” (Proença Jr. e Diniz, 2008: 317). A sua preocupação com o “inimigo interno” e o tom assumidamente anticomunista, revelava, por outro lado, a forte proximidade com as concepções norte-americanas de segurança hemisférica e defesa continental, enquanto reflexo do contexto de Guerra Fria e das suas ramificações ao continente sul-americano.

Contudo, esta mesma proximidade acabaria por evoluir e suscitar ela própria, novas reflexões sobre as prioridades do Brasil em termos estratégicos e de defesa, em virtude de divergências subsequentes com a administração Carter (1977-1981) e até mesmo da postura norte-americana durante a Guerra das Malvinas. Segundo Silva (2012: 61), a partir deste período, “o mar territorial brasileiro e a exploração da plataforma continental; o acesso a tecnologias de ponta nos sectores de balística, aviação e nuclear; o controlo das fronteiras e dos crimes transfronteiriços; e, por fim, a questão da preservação e da “patrimonialização da Amazónia”, passaram a figurar também enquanto possíveis novos contenciosos, merecedores de preocupação estratégica por parte das autoridades militares brasileiras.

Isto dito, a transição para a democracia em 1985 alteraria significativamente o equi-

1 Para um maior enquadramento entre o desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional e o trabalho levado a cabo pela ESG, ver Oliveira (2010) e Fernandes (2009).

libro de forças e prioridades interno. Com efeito, após o período de governo militar, as Forças Armadas brasileiras passaram inevitavelmente por um processo de desvalorização progressivo, justificado pelo temor de que pudessem, de alguma forma, comprometer os ganhos alcançados pela sociedade e governo civil. Revestindo-se de um certo “complexo de ilha”, em virtude do isolamento do país face às grandes crises e conflitos internacionais (Silva, 2012: 63), o sector de defesa passou assim a defrontar-se não só com consideráveis desinvestimentos em termos de recursos e equipamentos mas também com constantes lutas burocráticas com o poder civil, procurando não perder ainda mais capacidade de influência e decisão sobre questões de defesa.

Após os primeiros anos de transição para a democracia, dois momentos em particular podem e merecem, no entanto, ser identificados. Por um lado, em 1996, tem lugar a primeira tentativa de consenso no planeamento estratégico de defesa sob um governo democrático, através da publicação da Política de Defesa Nacional (PDN). Entre os objectivos concretos para a prossecução da Defesa Nacional, incluía-se: “a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do património e dos interesses nacionais; a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; a preservação da coesão e da unidade da Nação; a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros sob jurisdição brasileira; a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; a projecção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional” e a “contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais” (Presidência da República do Brasil, 1996: 3.3).

Mas pese embora o documento tentasse expurgar alguns dos termos recorrentes da DSN e ambicionasse constituir a base para o desenvolvimento de uma “política de defesa nacional sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de autoproteção”, que integrasse as “visões estratégicas de cunho social, económico, militar e diplomático” e que contasse “com o respaldo na Nação” (Presidência da República do Brasil, 1996: 1.6; 3.2), acabou por ser considerado um trabalho relativamente inócuo e pouco elaborado face às necessidades e constrangimentos pelos quais o sector de defesa brasileiro efetivamente passava, revelando, ao mesmo tempo, alguma falta de clareza face aos termos utilizados (Winand e Saint-Pierre, 2010; Alsina Jr., 2003). Desta forma, foi essencialmente classificado como um “esforço considerável de justificação da necessidade de uma política de defesa, sem dizer necessariamente o que ela é” (Proença Jr. e Duarte, 2003: 173).

Contudo, realce-se o mérito deste mesmo documento já prever a necessidade de integração com a política externa e de interoperabilidade entre os respectivos ramos das Forças Armadas, deixando assim aberta a porta para a justificação técnica e política daquilo que viria mais tarde a constituir a génese do Ministério da Defesa (MD). Com efeito, muito embora a PDN não citasse diretamente tal estru-

tura, acabou por criar uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo (Alsina Jr., 2003: 78-79).² Tal processo só culminaria em 1999, após um longo processo de negociações desencadeado pelo Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.º 498/97 e cedências de parte a parte, simbolizando um “marco formal” em termos de subordinação do poder militar ao poder civil assim como uma melhoria assinalável da imagem do país perante a comunidade internacional, através de um “nivelamento de diálogo” e “uniformização dos canais de interlocução” com outros países (Winand e Saint-Pierre, 2010: 4-5).³

Quando analisados em conjunto, estes dois desenvolvimentos acima citados, constituíram indubitavelmente as bases para um gradual controlo civil das questões de defesa e um novo repensar das prioridades nacionais nesta área. Mas mais importante ainda, permitiram a governos subsequentes um quadro francamente mais favorável para a prossecução de reformas subsequentes. Desta forma, quando Lula da Silva tomou posse a 1 de Janeiro de 2003 enquanto Presidente do Brasil, encontravam-se presentes todas as condições para as novas medidas de fundo nesta área.

Orientações Estratégicas de Defesa do Brasil

Em virtude do contexto anteriormente descrito, não é de estranhar que na sua Mensagem ao Congresso Nacional, logo em 2003, Lula da Silva afirmasse que naquele ano o Ministério da Defesa faria por “promover a atualização da Política de Defesa Nacional, revigorar o debate sobre temas estratégicos com a sociedade civil e elaborar um Livro Branco de Defesa” (Presidência da República do Brasil, 2003: 230). Contudo, outras questões mais prementes de foro interno monopolizaram a sua atenção nos primeiros anos de governo, adiando assim as tão prometidas reformas.⁴

Estas só teriam efetivamente início em 2005, com a publicação da nova PDN. O objectivo era então claro: procurar estabelecer objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos sectores militar e civil em prol da defesa nacional. Entre as inovações apresentadas, procurou-se responder a críticas anteriores e tentar acrescentar alguma substância aos conceitos utilizados. Nesse sentido, e em claro contraste com

-
- 2 À altura, como assinala Alsina Jr. (2003: 62) “entre 179 países pesquisados, somente 23 não possuíam MD, sendo que a maior parte era formada por nações pouco expressivas (ilhas, arquipélagos, países minúsculos etc.). Entre os Estados mais importantes, apenas Japão, México e Brasil mantinham o formato de dispersão dos temas militares em vários ministérios”.
 - 3 No entanto, durante os primeiros anos, a relação entre a estrutura embrionária do Ministério da Defesa e o sector militar conheceu frequentes tensões (Zaverucha, 2005).
 - 4 Em particular, a crise desencadeada pela greve dos controladores aéreos, sob a alçada do Ministério da Defesa, acabou por assoberbar parte considerável da atenção política para o sector. (Oliveira, 2009: 72-74).
-

a anterior versão de 1996, foi adoptada, por exemplo, uma nova distinção operacional entre os conceitos de Segurança e Defesa Nacional.⁵ A relevância destas disposições prende-se com a questão, sempre recorrente no debate público nacional, do uso potencial das Forças Armadas para a resolução de problemas de ordem interna no Brasil. Contudo, a fórmula adoptada não colheu aprovação unânime (Winand e Saint-Pierre, 2010: 16). Sob uma perspectiva diferente, Rizzo de Oliveira classificaria esta tentativa de definição como a incorporação de “conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU” (2009: 75), evidenciando assim o difícil equilíbrio que se procurava atingir entre disposições anteriores e a vontade de as coadunar a princípios e boas práticas internacionalmente reconhecidos.

No entanto, importa também realçar outras alterações com importantes ramificações a nível estratégico. Entre elas, conta-se a definição do “entorno estratégico” do Brasil, isto é, os limites geográficos para o exercício da sua influência e projecção de poder. Embora a região circundante e as fronteiras marítimas nacionais sempre tivessem atraído enfoque prioritário, careciam até então de consagração formal específica. Nesse sentido, estabeleceu-se que:

“O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e inclui a projecção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 3.1).

Por outro lado, o documento enfatizava também com particular incidência as iniciativas de cooperação entre as Forças Armadas vizinhas com vista a garantir a paz e estabilidade regionais. Prova disso é a inclusão de um novo objectivo entre a actualização dos anteriores, constantes da versão de 1996 – nomeadamente, a “promoção da estabilidade regional” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 5.V) – assim como as referências expressas aos múltiplos projetos de integração regional, de que o Brasil já fazia parte enquanto membro ativo. Tais conexões permitiram apresentar pela primeira vez as prioridades estratégicas de defesa enquanto elementos integrantes de pleno direito da inserção externa brasileira mais abrangente.

Concomitantemente, saliente-se ainda a Doutrina Militar de Defesa (DMD), publicada em 2007, que recebeu muito pouca atenção mediática, mas que se enquadra também na evolução do pensamento estratégico durante o período aqui analisado.

5 “I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia dos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais;
II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 1.4).

Ao mesmo tempo que se pretendeu abordar os “fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais”, procurou-se igualmente prover “entendimentos comuns às Forças Armadas, proporcionando condições para um eficaz emprego combinado” (Ministério da Defesa do Brasil, 2007: 12). Nesse sentido, a DMD faz questão de definir os diversos cenários de conflito e crise assim como as diversas situações que podem eventualmente requerer o uso das Forças Armadas brasileiras, num contexto sempre devidamente enquadrado pela PDN.

Contudo, a publicação em 2008 da Estratégia Nacional de Defesa (END) concentra a maioria das atenções em tempos recentes. O escopo da sua ambição era francamente evidente, ao pretender fixar as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, através de ações estratégicas de médio e longo prazo, ao mesmo tempo que determinava as competências que caberiam nesse processo aos elementos civis e diferentes ramos das Forças Armadas. O seu alcance pretendido em termos organizacionais e programáticos era por isso significativo.

Várias considerações motivaram a decisão em proceder a tal exercício neste momento em particular. Por um lado, é possível referir a necessidade crescente de apresentar um documento que suprisse a ausência, ainda que temporária, de um verdadeiro Livro Branco, contendo uma sistematização dos princípios, fundamentos e objetivos da Defesa e da projeção estratégica do Brasil. Por outro lado, foi igualmente tido em conta o contraste com o restante contexto regional sul-americano, onde o Brasil destoava por não possuir tal tipo de orientações, sobretudo tendo em conta as propostas, à altura já em circulação, para a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Alguma demanda do exterior para uma melhor explicitação e clareza face às posições estratégicas nacionais em virtude do contexto de necessidade de reequipamento militar do Brasil, assim como a necessidade de completar ou avançar no fortalecimento da condução política nos assuntos da Defesa, ainda muito dependente do monopólio militar nesses temas, completaram o contexto favorável à elaboração da END (Winand e Saint-Pierre, 2010: 17).

Estruturada em torno de três eixos principais, nomeadamente a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e a composição/reconsideração dos efetivos das Forças Armadas, a END procurou assim priorizar o desenvolvimento tecnológico (na área dos equipamentos militares, na pesquisa espacial, cibernética e nuclear para fins pacíficos), a segurança das fronteiras e, acima de tudo, a dissuasão contra ameaças não originadas na América do Sul. Este último ponto em concreto, no entanto, suscitou algumas interrogações. Por um lado, é recorrente alguma incerteza quanto ao contexto envolvente:

“Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 47).

Mas por outro, esta mesma interpretação da realidade acaba depois por não encontrar eco no restante texto, em virtude de múltiplas referências a possíveis ameaças externas de maior porte que, pese embora permaneçam constantemente indefinidas, são suscetíveis de alguma insinuação relativa quanto à sua verdadeira origem. A previsão de recurso ao Exército brasileiro para a defesa da Amazônia constitui um exemplo apropriado:

“Os imperativos de flexibilidade e de elasticidade culminam no preparo para uma guerra assimétrica, sobretudo na região amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a pretexto de supostos interesses da Humanidade, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 27)

Tais aparentes incongruências quanto à real natureza das ameaças que o Brasil enfrenta assim como alguma sobre-priorização evidente em termos de objetivos e metas a cumprir, contrastando com os meios e recursos estruturalmente escassos ao seu dispor, receberam por isso críticas consideráveis (Winand e Saint-Pierre, 2010; Almeida, 2010). Isto dito, apesar destas fragilidades, no cômputo geral, o documento foi unanimemente recebido como um marco importante no debate maior sobre a visão do Brasil em matéria de defesa e de segurança e sobre quais os instrumentos necessários para atingir esses mesmos fins.

O complemento final chegaria quatro anos depois, em 2012, através do muito aguardado Livro Branco de Defesa, cuja publicação tinha sido tornada pública, obrigatória e regular com a aprovação da Lei Complementar 136/2010.⁶ Acima de tudo, reafirmou-se os elementos conceptuais e diretrizes expostas, tanto na PDN como na END mas procurou-se também divulgar e detalhar a visão geral do poder executivo na área de Defesa. Contudo, o seu principal contributo consistiu, sem dúvida, em ajudar e melhor instrumentalizar as relações entre o poder executivo e o Congresso assim como a incentivar o debate na sociedade brasileira sobre questões de defesa, com o objectivo de gerar maior transparência e confiança – tanto interna como externa – quanto aos objetivos pretendidos com este tipo de documentos.

6 De acordo com a calendarização prevista, revisões regulares à PND, EDN e Livro Branco passam a ocorrer de quatro em quatro anos, com a próxima a ter lugar em 2016. A mesma lei ditou a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), considerado outro marco na reorganização da cadeia de comando do sector militar brasileiro e da sua subordinação reforçadas ao poder civil.

O próprio Ministro da Defesa, Celso Amorim, confirmaria essa mesma intenção ao afirmar que:

“A publicação do Livro Branco, pioneira no Brasil, cumpre duplo propósito: de um lado, comunica com transparência à sociedade os objetivos traçados para sua defesa bem como as carências que terão de ser supridas para a sua realização; de outro, sinaliza as estratégias de preservação dos interesses brasileiros, de modo a manter os altos níveis de confiança junto a nossos parceiros no exterior” (Amorim, 2012).

Em termos mais concretos, o Livro Branco apresentou pela primeira vez uma sistematização dos recursos materiais adstritos ao sector de defesa. Nesse sentido, é proporcionada, por exemplo, uma comparação dos gastos do orçamento de defesa nacional com congêneres internacionais, uma lista de meios ao dispor de cada um dos ramos, uma discriminação dos efetivos militares brasileiros no país e no exterior bem como um planeamento de reequipamento de médio-prazo através do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) (Ministério da Defesa do Brasil, 2012b: 191-225).

Por último, e apesar da reduzida atenção merecida, importa ainda realçar as mudanças que a PDN de 2005 e a END de 2008 sofreram também em 2012.⁷ Com efeito, em conjunto com a publicação do Livro Branco, os primeiros dois documentos receberam uma ligeira revisão das suas disposições de forma a responder a algumas críticas anteriores de desconexão entre a multiplicidade de novas orientações e proporcionar assim alguma medida de coerência geral ao arcabouço estratégico do Brasil, desenhado durante este período.

Reflexos da Política Externa nas Orientações de Defesa

No presente contexto internacional pós-Guerra Fria, os circunstancialismos sistémicos emanados desse mesmo acontecimento maior são frequentemente citados como o principal indicador de que o contexto externo é, *ipsis verbis*, incluído na formulação de prioridades e objectivos nacionais de defesa de um determinado país. Contudo, tal generalização impede frequentemente a exposição e avaliação do impacto de múltiplas outras contingências internacionais no desenho ou reforma de medidas e diretrizes concretas, suscitando assim a necessidade de uma análise mais pormenorizada e adaptada a cada caso de estudo selecionado.

No que respeita ao Brasil, logo no início do primeiro governo Lula, a necessidade de “atualizar a base conceitual do pensamento estratégico nacional diante da realidade mundial e das necessidades de defesa do País”, era já então referida pelo Ministro da Defesa José Viegas Filho como uma preocupação a ter em conta (Winand

⁷ Com esta revisão, a PDN passou a ser denominada oficialmente de Política Nacional de Defesa (PND).

e Saint-Pierre, 2003). Por outro lado, na Mensagem de 2003 ao Congresso anteriormente citada, essa preocupação relativamente aos desenvolvimentos externos e o impacto que poderiam ter nos interesses estratégicos brasileiros, era também por demais evidente:

“O Ministério conduzirá um trabalho de revisão das grandes linhas do pensamento estratégico brasileiro para definir a arquitetura militar que o País requer a fim de atender às demandas de defesa nas próximas décadas. Esse planejamento levará em conta os acontecimentos recentes e seus vários desdobramentos, no contexto regional e mundial, que impuseram novos rumos para a política internacional” (Presidência da República do Brasil, 2003: 230).

Quase dez anos depois, igual lógica seria veiculada pelo próprio ministro Celso Amorim ao realçar, perante o Congresso Brasileiro, os vínculos entre a formulação deste tipo de documentos e desenvolvimentos externos ao Brasil:

“O que quero dizer é que, já na definição dos conceitos básicos e dos métodos de análise que organizarão nosso pensamento estratégico, não podemos perder de vista o nosso lugar no mundo: não só onde estamos, mas de onde viemos e para onde queremos ir. A discussão dessas condicionantes do pensamento sobre Defesa não pode estar completa sem uma indagação sobre as implicações das transições em curso da ordem global para a Defesa do Brasil” (Amorim, 2012: 5).

Desta forma, é possível aferir da continuidade na consciencialização por parte das autoridades brasileiras em favor da inclusão de preocupações globais no processo generalizado de renovação das suas orientações estratégicas, durante o período destacado. Procurando identificar pontos de ligação específicos que evidenciem a transposição dessa mesma consciencialização em medidas concretas, serão analisados em seguida e em maior profundidade a definição do novo entorno estratégico do Brasil bem como o renovado enfoque no Atlântico Sul.

O Novo Contorno Estratégico

Entre as alterações pontuais contidas na PND de 2012, uma em particular destaca-se pelo seu alcance significativo, nomeadamente a nova formulação do entorno estratégico brasileiro. Atendendo à definição inicial de 2005 já previamente citada (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 3.1), é assim possível observar a inclusão de novas áreas geográficas e a definição de novas fronteiras delimitadoras:

“A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países litorâneos da África, assim como a Antártida. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.1).

Os acrescentos são patentes: onde antes o entorno estratégico do Brasil não conhecia fronteiras concretas a norte e a sul, encontra-se agora liminarmente definido pelo Mar das Caraíbas e pela Antártida, respectivamente, delimitando assim de forma mais pormenorizada a área geográfica respeitante aos seus interesses nacionais. No que diz respeito às Caraíbas, a sua referência explica-se em primeira ordem, pela sua adjacência às águas jurisdicionais brasileiras, tanto em termos dos fluxos comerciais oriundos e destinados ao Brasil como em termos da preocupação com fenómenos de criminalidade e instabilidade emanados desta zona. As atividades de movimentos organizados como as FARC, por exemplo, são merecedoras de uma preocupação latente, embora sempre discreta, por parte do Brasil. Estes problemas de segurança ganham relevo acrescido quando se considera também a sua identificação paralela nos documentos em análise, enquanto causas de “zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais” que podem “provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.5), nomeadamente aqueles com os quais o Brasil partilha fronteira nesta zona (Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname).

No entanto, a individualização das Caraíbas no seio da PND pode ser também contextualizada pelas tensões visíveis no discurso oficial brasileiro entre o enfoque na América do Sul e a América Latina, enquanto denominações político-geográficas diametralmente opostas. Com efeito, apesar de uma clara priorização no início do primeiro mandato de Lula da Silva relativamente a desenvolvimentos na América do Sul – demonstrada quer pela tentativa de revitalizar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) quer pela própria criação bem-sucedida da UNASUL –, a prossecução de tal estratégia não foi isenta de obstáculos. Em vez de uma liderança incontestada ou até de um apoio indireto coletivo às suas pretensões globais maiores, o Brasil viu-se confrontado com posições antagónicas e, por vezes, opostas às suas iniciativas e projetos para a região (Malamud, 2011).

Subsequentemente surgiram tentativas ambíguas de explorar o contexto regional de forma mais ampla e, desta forma, incluir parceiros e zonas fora do continente sul-americano *stricto sensu*. O apoio à institucionalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, por exemplo, constitui um sinal paradigmático dessa dispersão geográfica ao nível regional. Assim se explica a nova referência à “intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)”, na PND enquanto instrumento adicional para manter a estabilidade no entorno estratégico do Brasil (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.3).

Por último, este novo destaque formal concedido às Caraíbas também não é, seguramente, indiferente à participação brasileira na operação de manutenção de paz das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004. O investimento político,

militar e financeiro necessário implicou um esforço conjunto significativo entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, de forma a lançar a maior operação militar fora do país desde a II Guerra Mundial. Em entrevista ao autor, Celso Amorim confirmou este mesmo raciocínio:

“Se você verificar e olhar, inclusive os documentos da defesa e até pronunciamentos dos militares, além dos meus antecessores da defesa, você verá que há sempre uma preocupação de afirmar que a política de defesa deve acompanhar também a política externa do país, embora com características próprias. Eu acho que isso, de alguma maneira, vem acontecendo, nós sempre atuamos, quando eu estava lá, de maneira muito coordenada com o Ministério da Defesa. Decisões muito importantes como a participação na MINUSTAH no Haiti foram tomadas em conjunto”.⁸

Esses esforços conjuntos traduziram-se, *a posteriori*, no próprio planejamento estratégico de defesa que veio a ter lugar durante o período em análise, uma vez que a contradição de o Brasil intervir de forma tão assertiva e intensa numa zona formalmente fora do seu entorno estratégico se tornava impossível de ignorar (Rocha, 2009: 155). Estender os limites do exercício de influência brasileira a norte constituiu assim uma alternativa válida de tentar providenciar justificativa para essa mesma operação ainda em curso, com importantes ramificações ao nível da projeção externa do Brasil e das suas próprias aspirações para a reforma do sistema de governança internacional.

Relativamente à Antártida, importa reconhecer os interesses brasileiros anteriores nesta área em concreto, nomeadamente a sua participação ativa no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida (STA).⁹ Após a adesão do país em 1975, logo no ano seguinte teve início o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) seguido da primeira missão científica, a Operação Antártida I, cujo sucesso resultou em reconhecimento internacional suficiente que permitiu, a 12 de setembro de 1983, a aceitação do Brasil como Parte Consultiva do Tratado e a instalação da Estação Antártida Comandante Ferraz (EACF) um ano depois, a 6 de fevereiro de 1984.

A relativa proximidade à região, a sua importância do ponto de vista ambiental e da sustentabilidade dos recursos marinhos – complementado por certas ambições territoriais, emanadas do trabalho levado a cabo pela ESG –, fomentou gran-

8 Entrevista com Celso Amorim, Ministro da Defesa do Brasil – Brasília, 15/05/2013.

9 O Tratado da Antártida foi assinado em Washington D.C., a 1 de Dezembro de 1959, por doze países que reclamavam a posse de partes do continente da Antártida, e pelo qual se comprometiam a suspender as suas pretensões territoriais por período indefinido, permitindo a liberdade de exploração científica do continente, em regime de cooperação internacional. Outros países podem-se tornar Partes Consultivas nas discussões sobre o estatuto do continente, se realizarem pesquisas científica substanciais, comprovando assim o seu interesse.

de parte do interesse nacional brasileiro durante as primeiras décadas (Ferreira, 2009: 115-123) mas dois motivos, em particular ajudam a explicar a sua elevação formal ao nível da atual PND. Por um lado, assinala-se a influência decisiva que o comando da Marinha Brasileira continua a reter no contexto geral das Forças Armadas, sobretudo quando se considera o seu poder de supervisão direta sob a CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar), órgão responsável pelas atividades do PROANTAR. Em virtude do incêndio de grandes proporções que a 25 de Fevereiro de 2012 destruiu cerca de 70% da EACF e que implicou a operação de maior envergadura, em termos logísticos, operacionais e de recursos humanos, jamais realizada em águas Antárticas pelo Brasil, a necessidade de uma ligação próxima com os meios da Marinha tornou-se ainda mais premente.

Contudo, o segundo motivo, porventura mais relevante, prende-se com a eventualidade da revisão das condições de presença e uso da Antártida aquando da revisão geral do Tratado, prevista para 2041 por conta do Protocolo de Madrid. Enquanto Parte Consultiva das disposições reguladoras, é do interesse do Brasil reforçar a sua posição negocial em defesa da estabilidade do arcabouço jurídico internacional estabelecido (incluindo o congelamento das reivindicações territoriais/marítimas e a proibição da exploração dos recursos minerais na Antártida) ao mesmo tempo que acompanha a crescente relevância de temas em torno do ambiente e mudanças climáticas na agenda política internacional.

Assim se explicam as disposições da PND bem como a menção à necessidade de o “Brasil ser protagonista nas decisões sobre o destino da Antártida”, enquanto “objectivo estratégico superior” estabelecido pelo Planeamento Estratégico PROANTAR 2012-2022 (Secretaria para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2011: 25). Acima de tudo, o tema da Antártida é entendido como uma tentativa de equilíbrio entre a assunção de liderança brasileira entre outros países vizinhos com atividades na região (Argentina e Chile, por exemplo) e a oportunidade de exercício de influência ativa nas decisões políticas sobre o futuro da Antártica, no contexto mais lato das restantes potências envolvidas.

O Atlântico Sul

Como já referido anteriormente, por oposição à formulação de 1996, a revisão de 2005 da PDN trouxe consigo uma definição do entorno estratégico brasileiro que incluía os países limítrofes de África, enquanto elementos integrantes da sua zona natural de influência. À data, era claro quais os países que, entre o continente africano, seriam merecedores dessa priorização em termos mais individualizados:

“O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 4.9).

Contudo, na versão subsequente, alterações pontuais mas ilustrativas voltaram a ter lugar. Com efeito, em 2012, o enfoque oficial passou, discretamente, da África Austral para a África Ocidental (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 5.9). A necessidade de proporcionar alguma consistência relativamente aos conceitos utilizados pelo crescente conjunto de documentos nesta área é evidente. Quando se toma em consideração o disposto no Livro Branco, facilmente se observa a sua opção exclusiva pela referência à África Ocidental e não Austral. Algo deixado também suficientemente em destaque por outras diretrizes mais generalistas, como as contidas no “Brasil 2022”, que realçam, em conjunto com previsões sobre o futuro da América do Sul, o desejo de aumentar consideravelmente os interesses do Brasil unicamente na África Ocidental (Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil, 2010: 70).¹⁰ Nesse sentido, a versão de 2012 da PND veio a corrigir as suas disposições anteriores e alinhá-las na mesma medida que as restantes orientações.

No entanto, e apesar de aparentar uma alteração menor no cômputo geral do documento, as implicações geográficas que acarreta em termos de variação dos parceiros incluídos nas preocupações estratégicas do Brasil, não são menosprezáveis e são melhor compreendidas quando integradas na crescente importância do Atlântico Sul no discurso oficial. Tal raciocínio encontra validação quando se consideram outras alterações paralelas, desta feita, na END. A versão de 2008, por exemplo, estabelecia que:

“O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 64).

No entanto, na versão de 2012, potenciais parceiros para esse mesmo intercâmbio encontram-se agora na “América do Sul e países limítrofes ao Atlântico Sul” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012a: 36). Sublinhe-se assim, o esforço de calibrar o enfoque previamente atribuído à África e recentrá-lo onde os interesses brasileiros são mais diretamente afectados. As razões objectivas para essas medidas são sobejamente conhecidas. Uma vez que cerca de 90% do comércio nacional passa pelo Atlântico, compreende-se que a proteção das linhas de comunicação e rotas de navegação internacional tenha significado estratégico para o país e que a “ameaça de guerra no Atlântico Sul” permaneça um dos elementos a ter em conta na formulação das várias hipóteses de emprego das Forças Armadas (Ministério da Defesa do Brasil, 2012a: 30).

10 O Brasil 2022 constituiu um exercício intergovernamental, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, tendo em vista o futuro bicentenário da independência do país e a formulação de metas programáticas a todos os níveis da sociedade brasileira.

Nesse sentido, e perante um contexto regional de segurança em evolução, composto por ameaças tão díspares como fenómenos crescentes de pirataria no Golfo da Guiné, fluxos constantes de narcotráfico transatlântico ou instabilidade territorial episódica que requerem, cada vez mais, respostas estruturadas por parte de parceiros externos com interesses na região, o Brasil tem procurado reforçar gradualmente as capacidades materiais dos seus parceiros africanos. Esse reforço de capacitação desdobra-se em múltiplas formas, incluindo oito acordos de cooperação de defesa assinados entre 2003 e 2013,¹¹ missões de apoio naval na Namíbia e Cabo Verde, oportunidades de produção industrial no sector de defesa com a África do Sul, exercícios conjuntos e múltiplas visitas de navios militares brasileiros a portos africanos, vendas e doações crescentes de equipamento militar, e oportunidades de treino e formação para militares africanos (Seabra, 2014).

Mas importa também salientar como essa mesma vertente cooperativa atlântica tem beneficiado dos dividendos da abertura de política externa do Brasil a África nos últimos anos, num contexto de relações Sul-Sul, bem como das crescentes trocas comerciais, investimentos e cooperação para o desenvolvimento com África, que permitem, por sua vez, enfatizar o recurso a instituições ou plataformas regionais que abarcam parte da região ou o continente africano como um todo. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), as Cimeiras América do Sul-África (ASA) ou o Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) constituem alguns exemplos desta abordagem que encontram respaldo equivalente nas orientações estratégicas aqui analisadas; os dois últimos mecanismos, aliás, foram incluídos na atual PND, demonstrando o cuidado acrescido em acompanhar estes desenvolvimentos na frente externa, onde o Brasil progressivamente se integra (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.3; 5.10).

Por outro lado, a aposta na revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), merece um destaque à parte. Com efeito, este fórum tem recebido ampla atenção por parte quer do Ministério das Relações Exteriores quer do Ministério da Defesa, com o objectivo de apresentar externamente uma solução regional que englobe não só uma discussão sobre problemas de segurança e estabilidade do Atlântico Sul mas que também fomente o reconhecimento das singularidade e vantagens das relações Sul-Sul no atual contexto internacional.¹² A presença

11 Incluindo África do Sul (2003), Angola (2010), Guiné-Bissau (2006), Guiné-Equatorial (2010), Namíbia (2009), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010) e Senegal (2010).

12 Algo possível de observar no conteúdo dos documentos emanados das últimas Reuniões Ministeriais. Enquanto em 1999 a Declaração Final de Buenos Aires continha uns escassos 23 itens na agenda, em 2007 esse número tinha subido para 80 e, outra vez, em 2013 para 124, incluindo apelos ao desarmamento nuclear internacional, à reforma do Conselho de Segurança da ONU ou até mesmo referências ao futuro do Protocolo de Quioto.

conjunta inédita do então Ministro das Relações Exteriores, António Patriota com o Ministro da Defesa, Celso Amorim na VI Reunião Ministerial da ZOPACAS em Montevideu a Janeiro de 2013, proporcionou um sinal dessa mesma prioridade dual. Nesse sentido a ZOPACAS, enquanto fórum originalmente formado com preocupações de segurança e defesa do Atlântico Sul em mente, tem claramente beneficiado de uma contextualização temática que reforça a razão de ser da sua existência no seio de um grupo de nações cada vez mais exigentes e demandantes da comunidade internacional.

Conclusão

Apesar de política externa e política de defesa constituírem dois instrumentos distintos ao dispôr de estados soberanos, a prosecução de objectivos nacionais comuns implica frequentemente uma intersecção profunda. No caso do Brasil, em particular, a linha que separa iniciativas de política externa de iniciativas de política de defesa é cada vez mais difusa, com ambos os domínios a cruzarem-se e a reforçarem-se mutuamente nos últimos anos. A tal processo não é seguramente alheia a transição ocorrida à frente do Ministério da Defesa, presentemente liderado por um diplomata de carreira, responsável pela condução da política externa brasileira durante a década anterior. Deste modo é razoável questionar até que ponto essa mesma vontade expressa de desenvolver uma “grande estratégia” perdurará para além das posições do detentor do cargo.

Isto dito, é possível observar a existência de um conjunto de mudanças cirúrgicas nas principais orientações estratégicas de defesa, que demonstram uma tentativa concreta de acompanhar a evolução da posição e interesses do Brasil no mundo. Com efeito, quer atendamos à inclusão das Caraíbas ou da Antártida, as justificações para ambos os casos, embora particulares em si mesmo, refletem a mesma associação entre a inserção externa recente do Brasil e a evolução da definição do entorno estratégico de defesa nacional. De igual forma, o enfoque formal no Atlântico Sul encontra paralelos na relação desenvolvida com África, beneficiando, em último caso, da extensa agenda de política externa virada para Sul iniciada pelo governo Lula.

Nesse sentido, quando analisados em conjunto, estes exemplos permitem evidenciar não só o amadurecimento programático do sector como a evolução das novas linhas orientadoras da política de defesa brasileira na última década. Ajustes e adaptações foram de facto sendo feitos aos principais documentos oficiais nesta área, visando o crescimento de um respaldo formal e teórico face a desenvolvimentos da inserção externa do Brasil, sustentando assim a crescente permeabilidade entre as duas políticas nacionais bem como a potencial validação do objectivo de maior concertação oficial.

Referências

- Almeida, Paulo Roberto de (2010). "A Arte de Não Fazer a Guerra: Novos Comentários à Estratégia Nacional de Defesa". *Revista de Geopolítica*, vol. 1, n.º 2, pp. 5-20.
- Alsina Jr., João Paulo Soares (2003). "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2, pp. 53-86.
- Amorim, Celso (2012). *Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro*. Conferência do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na Abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional, Brasília, 27 Novembro 2012.
- Amorim, Celso (2013). *Uma Política de Defesa para o Futuro*. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), São José dos Campos, 25 Fevereiro 2013.
- Fernandes, Ananda Simões (2009). "A Reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a Geopolítica de Golbery do Couto e Silva". *Antíteses*, vol. 2, n.º 4, pp. 831-856.
- Ferreira, Felipe Rodrigues Gomes (2009). *O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Malamud, Andrés (2011). "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3, pp. 1-24.
- Ministério da Defesa do Brasil (2005). *Política de Defesa Nacional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.
- Ministério da Defesa do Brasil (2007). *Doutrina Militar de Defesa*. Disponível em http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf.
- Ministério da Defesa do Brasil (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Livro Branco de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>.
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Política Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.
- Oliveira, Eliézer Rizzo de (2009). "A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas". *Interesse Nacional*, vol. 2, n.º 5, pp. 71-83.
- Oliveira, Nilo Dias de (2010). "Os Primórdios da Doutrina de Segurança Nacional: A Escola Superior de Guerra". *História*, vol. 29, n.º 2, pp. 135-157.

Presidência da República do Brasil (1996). *Política de Defesa Nacional*.

Presidência da República do Brasil (2003). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1.^a Sessão Legislativa Ordinária da 52.^a Legislatura (Defesa nacional e política externa)*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/2003-defesa-nacional-e-politica-externa>.

Proença Jr., Duarte e Eugénio Diniz (2008). "The Brazilian View on the Conceptualization of Security: Philosophical, Ethical and Cultural Contexts and Issues" em Hans Brauch et al (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlim: Springer, pp. 311-320.

Proença Jr., Duarte e Érico Esteves Duarte (2003). "Comentários a uma nova política de defesa brasileira". *Security and Defense Studies Review*, vol. 3, pp. 164-192.

Rocha, António Jorge Ramalho da (2009). "Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Cíveis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz". *E-Cadernos CES*, vol. 6, pp. 142-158.

Seabra, Pedro (2014). "A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, n.º 1, no prelo.

Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil (2010). *Brasil 2022 – A América do Sul em 2022*. Disponível em <http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=432>.

Secretaria para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (2011). *PROANTAR - Planejamento Estratégico 2012-2022*. Brasília: SECIRM.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da (2012). "Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: Um Esboço Histórico" em Edison Benedito da Silva Filho e Rodrigo Fracalossi de Moraes (eds.), *Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 49-81.

Winand, Érica e Héctor Luis Saint-Pierre (2003). "A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula". *Estudos Políticos Militares*, vol. 5, pp. 107-121.

Winand, Érica e Héctor Luis Saint-Pierre (2010). "A fragilidade da condução política da defesa no Brasil". *História*, vol. 29, n.º 2.

Zaverucha, Jorge (2005). "A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro". *Revista de Sociologia Política*, n.º 25, pp. 107-121.