

SEGURANÇA NACIONAL E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS INSTITUCIONAIS E CULTURAIS

*Foreign policy and National Security in Contemporary Brazil:
institutional and cultural*

Laura de Castro Quaglia¹

Introdução

O artigo analisa os desafios impostos à formulação e execução de uma política de segurança nacional do Brasil do ponto de vista da política externa e da política de defesa. Especificamente, questiona-se como as instituições e a cultura política no Brasil dificultam a coordenação entre a política externa e a política de defesa – e portanto, a segurança nacional.

Nesse sentido, argumenta-se que os principais desafios institucionais são o atual estágio das instituições democráticas no Brasil e o hiato entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Defesa (MD). As instituições democráticas brasileiras são relativamente recentes, posto que a ditadura militar que governou o país por mais de vinte anos entregou o poder para civis democraticamente eleitos somente no final da década de 1980 (Vaz, 2014). Ademais, o hiato existente entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD) deve-se ao fato que ao longo do século passado o Ministério das Relações Exteriores no Brasil tornou-se, talvez, a instituição burocrática mais bem estabelecida no Poder Executivo, mantendo um certo grau de autonomia mesmo durante o governo autoritário militar. O mesmo não pode ser dito sobre o Ministério da Defesa. Este só foi criado em 1999, 10 anos após a primeira eleição direta para presidente da república desde 1964, e sua criação ocorreu através de um processo longo e prolongado que ainda é de certa forma contestado, mesmo que de forma velada (VALLADÃO, 2014).

Por sua vez, os desafios culturais decorrem, principalmente, a partir da noção de que o Brasil é um país pacífico. Há uma forte percepção compartilhada tanto pelo governo quanto pela população em geral que o Brasil não tem inimigos externos, o que resulta em uma certa negligência com a formulação e implementação de uma política sólida de segurança nacional (ALSINA JR., 2003). Como o Ministério das

¹ Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais pelo PPGEI/UFRGS. Bacharela em Relações Internacionais pela UFRGS. (lauracquaglia@gmail.com).

Relações Exteriores tem uma longa tradição de negociações diplomáticas bem sucedidas que resolveram a maioria dos problemas das fronteiras do país, o uso da força raramente foi empregado em um passado recente, o que só serviu para fortalecer tal percepção (VALLADÃO, 2014).

Nesse contexto, avalia-se que o conceito de segurança nacional evoluiu ao longo do século XX, fazendo com que hoje seja difícil determinar objetivamente todos os elementos que o compõe. Tradicionalmente, a segurança está intrinsecamente ligada ao Estado, pois "segurança é a *raison d'être* do Estado Westfaliano: manter a paz doméstica e salvaguardar pessoas e propriedade de ameaças civis e externas" (SEELER, 2008, p. 411). Nessa perspectiva, o contrato social de Hobbes ofereceria segurança em troca da submissão dos cidadãos a um poder centralizado – o Estado. Se durante a Guerra Fria essa perspectiva foi predominante e a noção de Segurança Nacional era intercambiável com segurança militar, a partir de 1991 percebemos que novos elementos foram adicionados à medida que a natureza das ameaças se modificou (PALERI, 2008). Hoje, há a percepção de que ameaças militares perdem valor em relação às ameaças semimilitares – como terrorismo – e não-militares – como economia ou meio ambiente (SNOW, 2004).

O fim da Guerra Fria levantou o debate sobre a supremacia do papel do Estado como provedor único de segurança e fonte única de ameaça. Nos Estados Unidos, a queda da União Soviética representou o fim de uma ameaça real de guerra contra um Estado, e concomitante o ressurgimento de ameaças de natureza semimilitar ou não-militar fizeram com que revisionistas do realismo estado-centrico ganhassem força no debate (SNOW, 2004). O resultado foi o surgimento de uma pluralidade de definições de segurança nacional, que variam desde Lippman, que diz que "uma nação é segura quando não tem que sacrificar seus interesses legítimos para evitar a guerra, e é capaz, se desafiada, de sustentá-los através da guerra" (PALERI, 2008, p. 45), até David Lake, que diz que "segurança nacional é a capacidade de utilizar a riqueza como a política bem entender" (SEELER, 2008, p. 412). Ainda assim, os elementos semimilitares e não-militares adicionados a conceituação de segurança nacional – economia, meio ambiente, demografia, saúde, fronteiras, informação, etc² – não excluem, mas sim somam-se aos elementos militares para compor um conceito expandido, ainda que não unânime entre os pesquisadores do tema (SNOW, 2004).

Assim, para os propósitos desse artigo, adota-se a definição da *International Encyclopedia of the Social Sciences*: "Segurança nacional é a ausência de ameaça para o Estado-nação" (SEELER, 2008, p. 412). Desse modo, compreende-se a segurança nacional como uma política pública, na qual sua formulação e execução fica a encargo do Estado e de seus agentes específicos. Devido ao seu caráter multifacetado, a responsabilidade pela manutenção da segurança nacional não reside apenas nas forças armadas e na política de defesa de um país, mas também em sua política externa, sua segurança institucional, e seu serviço de inteligência. Quanto a importância da articulação eficiente entre política externa e política de defesa para a segurança nacional, Alsina Jr. (2003) diz que

² O livro *National Security: imperatives and challenges* (2008), de Paleri, expande e explora essa lista de elementos que compõe o conceito de segurança nacional contemporânea.

Assim, a defesa é o que se poderia denominar de segurança militar externa, pois não se pode negar o fato de que as forças armadas, na condição de burocracias especializadas na utilização racionalizada dos meios de coerção, possuem, na maior parte dos países, e também no Brasil, funções concernentes à segurança interna – manutenção da lei e da ordem, por exemplo. Em consequência, uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por essas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados e o plano internacional (ALSINA JR., 2003, p. 55).

É fácil derivar um viés institucionalista da maioria das definições tradicionais de segurança nacional, dado o protagonismo atribuído às instituições estatais para a garantia de segurança da nação e de seus cidadãos. Ainda que exista um forte debate no campo da Ciência Política que opõe institucionalismo e culturalismo³ ⁴, adota-se aqui a visão conciliadora, compartilhada por Norris e Ingleheart (2012) e Katzenstein (1996): a importância das instituições é evidente na manutenção da segurança nacional, mas a percepção de ameaça por parte da população e a maneira como a população reage a essa ameaça influencia o cenário político, e, conseqüentemente, o formato de tais instituições, assim como a base de formação da doutrina (KATZENSTEIN, 1996).

Desse modo, para responder a pergunta proposta, este artigo será dividido em três partes, além da introdução e conclusão: inicialmente, explora-se a recente transição para a democracia, focando na evolução das relações civis-militares e expondo a atual situação das instituições no Brasil. Em seguida, os desafios institucionais serão analisados, começando com um breve histórico da criação do MRE e do MD, e apontando os obstáculos que surgem desses processos. Por fim, analisam-se os desafios culturais, utilizando dados empíricos e fontes documentais.

Transição para a democracia e as instituições políticas no Brasil

A data do fim da ditadura no Brasil é controversa até hoje. Por um lado, há autores que defendem que o regime militar terminou em 1979, com a revogação dos atos institucionais, a Lei da Anistia (Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979) e a Reforma Partidária. Por outro, há autores que argumentam que foi apenas em 1985, quando foi eleito o primeiro presidente civil – ainda que por voto indireto. Há ainda os que defendem que o fim da ditadura ocorreu em 1988, com a aprovação da nova constituição, determinando que o país era, por fim, uma democracia. A solução para esse impasse é denominar esse período em que o país não viveu nem uma ditadura plena, nem uma democracia plena, de transição democrática (REIS, 2014).

A transição democrática foi um processo longo, que teve seus princípios lançados no governo Geisel (1974-1979), mas que começou, de fato, em 1979 com a eleição do General Figueiredo (FAUSTO, 2012). Ainda que a Lei da Anistia e a Reforma Partidária tenham favorecido os militares⁵, Figueiredo sempre se mostrou comprometido com a abertura política, mesmo face a uma situação econômica desfavorável (REIS, 2014).

³ Culturalismo é aqui utilizado no âmbito da discussão pertencente ao campo da Ciência Política, não da Filosofia/Antropologia. Assim, é intercambiável com o termo "*political culture*", mais utilizado na literatura anglófila.

⁴ Sobre o debate institucionalismo vs. culturalismo, ver Marengo (2006), Peres (2008), Baquero (2003), e Hall e Taylor (1996).

⁵ A Lei da Anistia protegeu não apenas os militantes anti-regime, mas também os militares torturadores, e a Reforma Partidária pulverizou a oposição em diversos partidos, favorecendo a unidade do partido do governo.

A década de transição democrática não foi, como era de se esperar, um período tranquilo para a história brasileira. Dentro do próprio regime militar, a oposição entre os defensores da abertura e os linha-dura culminaram nos atentados do Riocentro em 1981. Em seguida, as eleições de 1982, primeira vez em que a população votaria diretamente para governador desde 1965, deram vitórias importantes para a oposição, como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Ainda assim, o governo manteve controle da maioria dos estados (12, contra 10 da oposição), e obteve a maior bancada da Câmara dos Deputados (235), ainda que não tivesse maioria absoluta (REIS, 2014). A campanha das Diretas Já, iniciada em 1983 com o intuito de garantir eleições diretas para presidente da República já em 1985, mobilizaram não apenas os principais partidos de oposição, mas também grande parte da população, que foi às ruas reivindicar o voto direto. A emenda não passou na Câmara, e mais uma vez a eleição presidencial seria indireta. Ainda assim, a chapa da oposição, Tancredo Neves e Sarney, obteve vitória expressiva no colégio eleitoral, e os civis chegariam ao poder executivo pela primeira vez em vinte anos (FAUSTO, 2012).

A eleição da chapa de oposição não significou o fim dos problemas da transição. Tancredo Neves faleceu antes de conseguir assumir o posto presidencial, e José Sarney, que nunca fora unanimidade entre os partidos de oposição por ter sido figura emblemática da ditadura, assumiu a presidência de um Brasil economicamente comprometido. De fato, em meio a planos econômicos malsucedidos em conter a inflação, o país declarou a moratória à dívida externa. Ainda assim, em 1988 foi feita a nova constituição, acabando por fim com o regime ditatorial (FAUSTO 2012).

É importante ressaltar que o regime militar gozou de apoio de diversas camadas civis desde a sua instauração, em 1964 – de fato, o golpe só foi possível pela anuência de parte da sociedade civil – até o seu fim. Segundo Reis, "[d]esde a sua gênese, passando pelos vários governos, pela análise de seus promotores e beneficiários, a ditadura nunca foi obra *apenas* das casernas" (REIS 2014, p. 103). Boris Fausto coloca que "os militares não governaram sozinhos, e muitas vezes não controlaram os civis que com eles compartilhavam o poder" (FAUSTO 2012, p. 436). Assim, ainda que as instituições políticas mais importantes estivessem sob controle militar por grande parte do regime, parte da população civil nunca esteve muito longe do governo.

Esse fato é importante para discutir a consolidação da democracia no Brasil e as relações civil-militares atuais. De maneira geral, o Brasil é considerado uma democracia consolidada, ainda que a percepção da população não concorde: de acordo com a *World Value Survey*, ao responder a pergunta "Quão democraticamente este país está sendo governado hoje?", 13,9% dos entrevistados responderam "completamente democrático", e quase a mesma percentagem, 13,4%, respondeu "nada democrático" (WORLD VALUE SURVEY, 2014). Ainda assim, uma série de fatos indicam o estado avançado da consolidação democrática no país.

Desde 1988, todas as eleições para todos os níveis de governo foram diretas e livres para todos em idade eleitoral. O sistema eleitoral se apresenta rigoroso, transparente, e eficiente, especialmente após a adoção de urnas eletrônicas no processo eleitoral em 1996. A assinatura da lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), como muitas das emendas constitucionais adotadas desde 1988,

serve para aprofundar a consolidação da democracia ao garantir à população o acesso a informações orçamentárias, salariais e de pessoal do serviço público (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014)⁶.

A consolidação da democracia no Brasil passa também, naturalmente, pela diminuição da presença militar nas instituições de governo do país. Para mensurar a presença militar, Alfred Stepan elaborou uma lista com 11 prerrogativas, que ele então classificaria como "Alta", "Moderada" ou "Baixa". As prerrogativas analisadas são: papel independente constitucionalmente sancionado das Forças Armadas (FA) no sistema político; relacionamento das FAs com o chefe do executivo; coordenação do setor de defesa; participação de militares da ativa na administração; papel do legislativo; papel de servidores públicos civis seniores ou de políticos civis indicados; papel em agências de inteligência; papel na polícia; papel nas promoções militares; papel nas empresas públicas; e papel no sistema legal (STEPAN, 1988).

Na sua análise da situação brasileira em 1988, Stepan concluiu que o nível de participação dos militares nas instituições brasileiras era alto. De fato, a sua análise temporal dos períodos que denominou "Governo Civil" (1946-1964), "Repressão Intensa" (1969-1972), "Abertura Controlada" (1974-1979) e "Transição Democrática (1985-1987), mostra que nem mesmo no período anterior à instauração do regime autoritário a participação militar nas instituições era baixa (STEPAN, 1988).

Utilizando o *framework* criado por Stepan, Bruneau e Tollefson avaliaram a situação atual das prerrogativas militares no Brasil, e determinaram que, das 11 prerrogativas estudadas, 10 tiveram uma diminuição da participação das FAs⁷. Além disso, nenhuma das 11 foi avaliada como "alta", e mais da metade (seis) foram avaliadas como "baixa". Essa reavaliação corrobora o argumento de que as relações civil-militares no Brasil ocorrem de maneira democrática, com o controle de instituições civis sobre as Forças Armadas (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

A diminuição da participação dos militares nas instituições políticas não causou um aumento de confiança em tais instituições por parte da população. Pelo contrário, o Índice de Credibilidade Social, medido anualmente pelo IBOPE e que mede o nível de confiança da população nas instituições, e que já vinha decaindo desde 2009, regrediu consideravelmente em 2013 – ainda que o nível tenha subido discretamente em 2014. Na pesquisa realizada em 2014, a confiança da população na presidenta da República e no governo federal estavam, respectivamente, em 44% e 43%. É interessante notar que a confiança da população nas Forças Armadas sempre foi maior do que nas instituições civis, sendo 62% nessa última pesquisa (IBOPE, 2014). Essa pesquisa é corroborada pela *World Value Survey*: 58,6% das pessoas que responderam a pesquisa afirmam que confiam nas Forças Armadas (19,6% confia muito e 39% confia bastante), enquanto 41% indica que confiam no governo (5,1% confia muito e 35,9% confia bastante) (WORLD VALUE SURVEY, 2014).

⁶ A *Freedom House*, ONG que pesquisa democracia, liberdade política e direitos humanos, avalia o Brasil como "livre". O país obteve pontuação 2 em uma escala de 1 a 7 em que 7 é menos livre, ficando à frente de outros países da região, como Paraguai e Equador, por exemplo (FREEDOM HOUSE, 2014).

⁷ A única prerrogativa que se manteve igual – moderada – foi a do "papel na polícia". É classificada dessa forma devido a utilização das Forças Armadas em situações de apoio à polícia, como na pacificação de favelas. Além disso, as Forças Armadas tem poderes policiais no patrulhamento das fronteiras.

Assim, configura-se um quadro no qual há instituições que passaram por uma transição democrática bem-sucedida, que estão sob controle civil e que de maneira geral preza pelo aprofundamento e consolidação da democracia. Ao mesmo tempo, a população tem mais confiança na mídia (54%) do que nas instituições políticas governantes. No que toca a questão da segurança nacional estudada aqui, ambas as burocracias envolvidas – o MRE e o MD – se encontram, como é o requisito de uma democracia plena, subordinados ao poder político (LIMA, Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Internacionais: o caso brasileiro, 2010).

Os desafios institucionais: MRE e MD

O principal desafio institucional para a criação de uma política de segurança nacional robusta é a articulação limitada entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. A explicação para essa falta de articulação, segundo Maria Regina Soares de Lima (2010) é que,

A experiência política brasileira sugere que a fraca articulação entre diplomacia e defesa resultou de características específicas do processo de institucionalização dessas duas políticas públicas que reforçaram aquela separação na ausência de uma vontade política que modificasse a trajetória dependente de cada uma delas (LIMA, 2010, p. 403)

O processo de institucionalização do Ministério das Relações Exteriores é muito mais antigo que o do Ministério da Defesa. Enquanto o último só teve a sua criação formalizada em 1999, o MRE existe, mesmo que em um estado embrionário, desde a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Os primeiros anos da República foram importantes para o MRE, que finalmente foi assim denominado e recebeu o título de Ministério em 1889 (CASTRO, 2009). José Paranhos Jr, o Barão de Rio Branco, assumiu a pasta do Ministério das Relações Exteriores em 1902, e o trabalho realizado por ele na solução pacífica das disputas fronteiriças do Brasil com França, Argentina, Bolívia e Uruguai lançou as bases dos princípios das relações internacionais do Brasil (CASTRO, 2009). Esses princípios foram adotados e expandidos na Constituição de 1988: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, e concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

A atuação do Barão de Rio Branco elevou o Ministério das Relações Exteriores a um novo patamar, não só internacional, como doméstico. O período que ficou conhecido como "Momento Carismático" da diplomacia brasileira concedeu ao Ministério e aos seus diplomatas um grande prestígio interno (CHEIRUB, 1985).

Os processos bem-sucedidos de negociação das fronteiras nacionais gerou um equilíbrio geopolítico na região do Prata, o que justificou a limitação da ambição militar regional em favor dos princípios de jurisdição, não intervenção e pacifismo. Essa limitação causou uma redução no efetivo do Exército e um aumento no efetivo da Guarda Nacional, marcando a partir de então a proeminência da política externa na

atuação internacional do país, e a relegação da política de defesa para o tratamento dos assuntos internos do Brasil. Num processo que se retroalimentava, "a baixa securitização de eventuais ameaças regionais, conjugada à avaliação realista da fraqueza dos meios militares brasileiros, induziu a uma política de perfil não confrontacionista e conciliatória" (LIMA, 2010, p. 405). Alsina Jr. (2003) corrobora com essa visão ao afirmar que

[...] a principal discrepância entre a visão das Forças Armadas e a do Itamaraty reside na avaliação da importância do instrumento militar como ferramenta política. Se as primeiras, por motivos óbvios, consideram o poder das armas como essencial para a consecução dos interesses nacionais, o segundo encara-o com grande ceticismo no caso do Brasil (ALSINA JR., 2003, p. 70)

Assim, a estratégia internacional brasileira fica limitada apenas à ação diplomática, posto que a ação militar não é percebida como uma ferramenta válida ou viável para a defesa dos interesses nacionais no nível internacional. Além disso, o MRE passou por um processo de insulamento⁸ durante o século XX. Tornaram-se escassas as interações com outros atores governamentais e agentes societários, o que, de certa forma, garantiu o monopólio da produção e condução da política externa brasileira ao Ministério. Dentre os fatores que levaram a esse insulamento se destacam: i) a forte estruturação da carreira diplomática, que é bastante especializada, e ii) a aparente falta de interesse dos partidos políticos pela pasta, talvez causado pelo baixo orçamento do Ministério (FARIA, 2012). O autor lista uma série de outros fatores que contribuíram para o insulamento burocrático do MRE:

(a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional (FARIA, 2012, p. 318).

Nos últimos anos, entretanto, há pressões para uma maior abertura do MRE: o Legislativo reivindica maior participação na formulação da política externa; o Executivo tem exercido uma intensificação da diplomacia presidencial desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); a superação do modelo de substituição de importações exige uma maior inserção econômica do país no mercado mundial; e a diminuição da coesão dentro da diplomacia brasileira são fatores que pressionam e indicam o fim, ou pelo menos a diminuição do grau de insulamento do MRE. De fato, o Itamaraty tem buscado coordenar suas ações com as demais agências governamentais e cooperar com governos subnacionais (FARIA, 2012).

No entanto, os problemas de articulação entre a política externa e a política de defesa não são responsabilidade exclusiva do MRE. O Ministério da Defesa possui problemas na sua formação institucional que dificultam a sua coesão interna e o diálogo com outros órgãos. Apesar de já ter sido previsto na

⁸ "Insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias" (NUNES, 1997, p. 34)

constituição de 1946, o MD foi criado apenas no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1999. Nota-se que sua criação também já havia sido cogitada durante o regime militar e durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, porém a resistência dos militares em admitir um escalão hierárquico entre as três armas e o seu comandante-em-chefe foi o principal motivo para a demora na sua institucionalização (ALSINA JR., 2003).

As motivações por trás da sua criação no momento em que esta ocorreu são controversas. Para Maria Regina Soares de Lima (2010), a criação do Ministério da Defesa se deu, em conjunto com a elaboração da Política de Defesa Nacional, com o intuito de "criar condições para o controle civil dos militares e diminuir a autonomia da corporação e a consequente independência de cada uma das Forças nas decisões corporativas e no uso dos meios de defesa" (LIMA, 2010, p. 409).

Essa visão, todavia, é rechaçada por Zaverucha (2005), que defende que além da submissão militar ao controle civil, o Ministério da Defesa foi criado com fins instrumentais, num contexto de aproximação militar da Argentina com os Estados Unidos, afim de justificar a candidatura brasileira a um assento no Conselho de Segurança da ONU (ZAUERUCHA, 2005). Fica claro que a intenção do presidente Fernando Henrique Cardoso ao criar o Ministério da Defesa e formular a Política de Defesa Nacional não era a unificação das estratégias internacionais do Brasil, ainda que essas duas medidas tenham contribuído para esse fim (LIMA, Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Internacionais: o caso brasileiro, 2010). Independentemente da motivação, a maneira como o Ministério da Defesa foi criado demonstra o cuidado que o presidente FHC teve com o diálogo entre as Forças Armadas e os civis, de modo a estabelecer gradualmente a trajetória da criação do MD (ALSINA JR., 2003).

A resistência constante das três forças à criação de um Ministério que as unificasse sob o comando de um civil – assim acabando com os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica – assim como uma confluência de demandas mais urgentes, atrasaram a criação do Ministério da Defesa. Ainda assim, foi no primeiro mandato que o presidente FHC semeou a implantação do Ministério, pois já ao escolher seus ministros militares e o chefe do MRE, o presidente mencionou em reunião com os mesmos o tema da criação do Ministério da Defesa. Cardoso encomendou ao Ministro do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) uma série de estudos para detectar as resistências dentro das FAs, e principalmente analisar e definir uma modelagem institucional adequada para a alteração da estrutura da defesa brasileira (ALSINA JR., 2003).

A falta de articulação dos Ministérios militares, bem como a crescente rivalidade entre as forças – especialmente entre a Marinha e a Aeronáutica – evidenciaram a necessidade da criação de um fórum de diálogo entre os Ministros das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA, Casa Militar, Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Estratégicos: a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), em 1996. Esses fatores também favoreceram a decisão de formular uma Política de Defesa Nacional (PND)⁹ unificada, ao contrário da descentralização entre as forças apresentada até então. Ainda que a PND tenha sido criada às pressas e não apresente de forma concreta um plano estratégico para a

⁹ A I Política de Defesa Nacional (PDN) foi lançada em 1996 e a II Política de Defesa Nacional foi lançada em 2005 e atualizadas em 2012 com o nome de Política Nacional de Defesa (PND). Por entender-se que se trata de uma evolução do mesmo documento, ao longo do artigo utiliza-se a sigla PND.

defesa nacional, a sua elaboração tem o mérito não só de promover o diálogo entre o Itamaraty e as Forças Armadas, mas também evidenciar a urgência da necessidade de criação de um Ministério da Defesa para facilitar tal diálogo (ALSINA JR., 2003).

O Ministério da Defesa foi por fim criado mediante a apresentação de proposta formulada por um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Casa Civil e composto pelo EMFA, Casa Militar, os três Ministérios militares, o Itamaraty, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e a própria Casa Civil. Essa proposta determinava o fim dos Ministérios do Exército, da Marinha, e da Aeronáutica, bem como a extinção do EMFA, que seria o cerne do Ministério da Defesa (FUCCILLE, 2006).

As fragilidades institucionais apresentadas pelo Ministério da Defesa dificulta a sua coordenação com outros órgãos governamentais, entre eles o MRE. Uma questão central é a contestação da sua efetividade em submeter as FAs ao controle civil. Para autores como Zaverucha, esse controle é uma ilusão, pois os comandantes das forças armadas ainda possuem status de ministro, e portanto mantém uma certa autonomia em relação ao MD (ZAVERUCHA, 2005). Esse questionamento também é levantado por Maria Regina Soares de Lima, apesar da autora reconhecer o avanço nas relações institucionais de estratégia internacional trazido pela sua criação (LIMA, 2010). Bruneau e Tollefson destacam a dificuldade de preenchimento dos cargos dentro do MD com servidores civis, dada a inexistência até hoje de uma carreira civil no ministério (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

Ainda assim, desde a sua criação o MD tem passado por melhorias buscando uma maior interação com as demais organizações da dita "segunda camada"¹⁰. Essas melhorias incluem redefinições das competências do MD e clarificações quanto a sua posição hierárquica perante outros órgãos governamentais. Por isso, Cepik (2014) defende que o principal problema na segunda camada das instituições de defesa não é propriamente o Ministério das Relações Exteriores ou o Ministério da Defesa, mas sim uma falta de uma organização institucional vinda da primeira camada, que seja dedicada à formulação, implementação e gerenciamento da grande estratégia nacional, integrando as agências da segunda camada (CEPIK, 2014).

É importante ressaltar que os ministérios – e o poder executivo no geral – promovem iniciativas para uma maior cooperação. O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), de 2012, lista uma série de áreas de cooperação entre o MD e outros ministérios (entre eles o Ministério da Justiça, outro ator importante para o desenvolvimento de uma política de segurança nacional). No que tange à cooperação com o Ministério das Relações Exteriores consta a “*Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis – Controle de exportação de substâncias químicas de uso duplo, de material nuclear e de agentes biológicos controlados*” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 176), uma comissão conjunta de seis ministérios (MD, MRE, Ministério da Justiça, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Desenvolvimento,

¹⁰ Cepik (2014) separa as instituições responsáveis pela defesa e pela segurança do Brasil em três camadas: 1ª) contém o Gabinete da Presidência da República, os conselhos previstos na constituição federal, e comitês legislativos especializados; 2ª) contém os ministérios e departamentos superiores do poder executivo; 3ª) contém as Forças Armadas, agências de manutenção da lei e da ordem, e serviços de inteligência.

Indústria e Comércio Exterior, e Ministério da Fazenda). Em adição, a Agência Brasileira de Cooperação, órgão ligado ao MRE e criado em 1987, realiza parcerias com outros ministérios, entre eles o MD, para implementar acordos de cooperação firmados entre o Brasil e outros países e organizações internacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012).

Apesar das tentativas de cooperação, o nível de interação institucional para desenvolvimento de política ainda é baixo. As atividades de cooperação ainda possuem um caráter mais operacional do que estratégico, visando a cooperação para implementar políticas já desenvolvidas, e o MRE, apesar de participar ativamente das atividades de outros ministérios quando assim o cabe, ainda resiste em abrir as suas portas para que outros ministérios trabalhem no âmbito do MRE para auxiliar na formulação da política exterior (FARIA, 2012).

O desafio cultural: percepção de (in)segurança e o incentivo para a defesa

O desafio a ser explorado nessa seção se relaciona de forma mais direta com a formulação da política de defesa do que com a política externa, ainda que exista forte conexão entre ambas as políticas para a estratégia internacional do país e para a elaboração de uma política de segurança nacional coesa. Pretende-se destacar aqui o impacto desempenhado pelas percepções da população em relação à segurança, o contexto cultural-institucional e a identidade nacional na questão da política de defesa.

O fim da Guerra Fria gerou uma série de eventos que nem a teoria realista, fortemente estadocêntrica e sem distinção entre as particularidades dos Estados, nem o neoliberalismo institucional conseguiram explicar completamente. Ao entender que interesses – incluindo os interesses securitários – são construídos através de um processo de interação social, e portanto por atores – que podem ser tanto indivíduos quanto organizações e mesmo entidades extra nacionais – que respondem a fatores culturais, pode-se então perceber a importância que o contexto cultural-institucional e a identidade nacional têm para a definição de políticas públicas (KATZENSTEIN, 1996).

No caso do Brasil, a identidade nacional está fortemente ligada a uma imagem de pacifismo, corroborada pela própria Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que diz que "o Brasil é pacífico por tradição e por convicção" (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 8) e que "o Brasil não tem inimigos no presente" (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 16) – ainda que ao longo do texto a END ressalte a necessidade de manutenção da paz e preparação para a guerra. Essa percepção é compartilhada não só pelo governo, mas pela população. Essas percepções estão calcadas em uma série de acontecimentos históricos que resultaram na atual situação geopolítica brasileira. Explorou-se anteriormente o importante papel da diplomacia brasileira na delimitação das fronteiras nacionais, realizadas através de negociações e não da luta armada. Esse fato, além de iniciar a inflexão da política de defesa para o âmbito doméstico, ajudou a forjar o caráter pacífico do Brasil (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

Nas palavras de Valladão (2014), "é possível dizer que o Brasil vive uma situação *sui generis* para um Estado tão vasto e rico: ele não ameaça ninguém e ninguém o ameaça" (VALLADÃO, 2014, p. 2). O país não

tem nenhuma disputa de fronteira em aberto com seus vizinhos – fato notável, posto que o país divide fronteira com dez países, alguns dos quais protagonizam disputa de fronteiras até hoje.

A rivalidade com a Argentina, vista durante a segunda metade do século XX como um fator preocupante para a segurança do país devido aos programas nucleares de ambos os países, hoje em dia deu lugar a uma cooperação importante não apenas no âmbito militar, mas econômico também (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014). Além dos diversos acordos de cooperação econômica, um incentivo para a paz entre o Brasil e seus vizinhos é o próprio tamanho do país, o qual inibiria uma ação militar estrangeira, pelo menos por parte dos outros Estados da América do Sul. Até mesmo a manifestada desconfiança do governo brasileiro para com os Estados Unidos não acarreta consequências para o setor militar, visto que os EUA são o principal fornecedor de armamentos para o país (VALLADÃO, 2014).

Ainda assim, segundo a *World Value Survey*, a população brasileira apresenta preocupação com a segurança nacional: 66,4% se preocupa muito ou bastante com a possibilidade do Brasil entrar em guerra com outro país, 64,6% se preocupa muito ou bastante com ameaça de terrorismo em território nacional, e 64,2% se preocupa muito ou bastante com a possibilidade de uma guerra civil no país. Entretanto, quando questionados quanto aos objetivos que o país deve ter, apenas 11,4% responderam que deveria ser o fortalecimento das defesas do país como primeira opção, e 18,3% como segunda opção (WORLD VALUE SURVEY, 2014).

A percepção da população sobre a situação crítica da segurança doméstica (WORLD VALUE SURVEY, 2014), aliada a percepção de inexistência de ameaças externas, justifica a utilização das forças armadas como força de polícia aos olhos dos tomadores de decisão – ainda que o Ministério da Defesa, na END, condene tal prática sem respaldo legal. Essa prática prejudica um projeto de projeção de força e a internacionalização da política de defesa brasileira, e com isso a sua articulação com a política externa.

Além disso, a distribuição do orçamento no Brasil é uma questão delicada. A população possui a percepção de que o governo arrecada impostos demais e gasta mal, além de demonstrar uma resistência à criação de impostos específicas para áreas tidas como essenciais à cidadania, como saúde pública básica (RODRIGUES, 2011). A isso soma-se a postura crítica normalmente adotada pela mídia contra gastos militares, como aquisição de capacidades, o que diminui os incentivos políticos para a alocação de recursos para a área da defesa (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

A política de defesa e política externa são políticas públicas que, por não terem um impacto direto no cotidiano do cidadão comum, não rendem votos. Dessa forma, se a população não percebe uma ameaça externa importante, e a mídia nacional tende a condenar gastos em defesa, políticos que defendem um aumento dos gastos em defesa e/ou uma reestruturação da estratégia de defesa de maneira a projetar força e assim internacionalizar a atuação das forças armadas não serão eleitos – pelo menos não com essa plataforma de campanha. Com isso, os recursos destinados ao setor de segurança (atenção, capital político, recursos monetários e pessoais) são limitados pela posição geopolítica pacífica que o Brasil ocupa atualmente (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

Conclusão

Este artigo analisou a conexão entre política de defesa e política externa com a segurança nacional. Para tanto, considerou-se os principais elementos para a articulação da segurança nacional: a política de defesa, a política externa. Em seguida, demonstrou-se a importância que a coordenação entre política de defesa e política externa tem para a segurança nacional.

Por conta disso, fez-se uma exposição sobre a transição democrática no Brasil, e como ela afetou e ainda afeta as instituições atuais. Como observado, a participação dos militares nas instituições brasileiras diminuiu drasticamente em comparação a 1988, embora ainda exista um elevado percentual de confiabilidade nas instituições militares. Ficou demonstrado, portanto, que, apesar da percepção popular, a democracia brasileira pode ser considerada consolidada, de acordo com pesquisadores brasileiros e estrangeiros, bem como ONGs como a *Freedom House*.

A segunda parte do trabalho foi dedicada aos desafios institucionais enfrentados pelo Brasil na consolidação da política de defesa. A partir de uma análise do processo de formação institucional do MRE e do MD, foi possível entender o relativo insulamento burocrático do Itamaraty, a sua dominação sobre a formulação da política externa, e a dificuldade do MD em promover mudanças de fato na política de defesa e de participar da estratégia internacional do Brasil.

A última parte explorou o desafio cultural no estabelecimento da segurança nacional. Buscou-se elucidar que devido a percepção por parte dos órgãos governamentais e da população da inexistência de uma ameaça externa à soberania brasileira, há pouco incentivo político em investir em uma reestruturação e aparelhamento das forças armadas.

Tendo em vista o cenário exposto ao longo do artigo, é importante que haja um fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, de modo a firmar o controle civil sobre as forças armadas. Para isso, a criação de uma carreira civil dentro do ministério e a hierarquização mais clara entre os comandantes das forças e o ministro da defesa seriam um ponto de partida. No caso do Ministério das Relações Exteriores, ele deve continuar seu processo de abertura, não apenas participando em conselhos e comitês extra ministério, mas também permitindo a participação de outros órgãos governamentais, em especial o Ministério da Defesa, na formulação e execução da política externa brasileira.

Os desafios culturais são mais abstratos e, por isso, mais difíceis de serem superados. A construção das percepções de segurança depende, necessariamente, da aproximação entre civis e militares e, portanto, da dissociação da ameaça externa com a necessidade de projeção de força. As Forças Armadas, como instrumentos de apoio das relações exteriores, devem ser bem aparelhadas e capazes de desempenharem seu papel na estratégia internacional do país, independentemente da existência de uma ameaça iminente.

É evidente que, sanados esses obstáculos, ainda existirá um longo caminho pela frente para a formulação e consolidação de uma estratégia de segurança nacional robusta e condizente com as pretensões internacionais brasileiras. A questão das agências de inteligência no Brasil, por exemplo, configura um

importante desafio para essa estratégia. Ainda assim, a melhoria da articulação entre política externa e política de defesa é essencial, e um importante primeiro passo. Ao resolver esses desafios institucionais e culturais domésticos, o país estará mais preparado para assumir os compromissos internacionais necessários para avançar as suas pretensões internacionais.

REFERÊNCIAS

- ALSINA JR., João. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista brasileira de Política Internacional**, 2003: 53-86.
- BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRUNEAU, Thomas, e TOLLEFSON, Scott. Civil-Military Relations in Brazil: a reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, 2014: 107-138.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2009.
- CEPIK, Marco. **La Politique de Défense Brésilienne: institutions, doctrine, capacités et économie**. Note n° 05/2014, Paris: Foundation pour la Recherche Stratégique, 2014.
- CHEIRUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, 1985: 113-131.
- DONADIO, Marcela. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. Buenos Aires: RESDAL, 2014.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, 2012: 311-355.
- FAUSTO, Boris. **A História do Brasil**. São Paulo: USP, 2012.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom House**. 2014. Disponível em: <<https://www.freedomhouse.org/>>. Acesso em 03 de Dezembro de 2014.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do ministério da Defesa no Brasil**. Tese Doutoral. Campinas: IFCH/Unicamp, 2006.
- IBOPE. **Após queda acentuada em 2013, Índice de Confiança Social se estabiliza**. IBOPE. 01 de Setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Ap%C3%B3s-queda-acentuada-em-2013,Indice-de-Confianca-Social-se-estabiliza.aspx>>. Acesso em: 03 dez. 2014.
- KATZENSTEIN, Peter. **The Culture of National Security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996.
- LIMA, Maria regina Soares de. Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Internacionais: o caso brasileiro."In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio e ALSINA JR., João Paulo. **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**, 401-418. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Agência Brasileira de Cooperação**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- PALERI, Prabhakaran. **National Security: imperatives and challenges**. Nova Deli: Tata McGraw-Hill, 2008.
- REIS, Daniel Aarão. A Vida Política. In: REIS, Daniel Aarão. **Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010**, 75-126. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- RODRIGUES, Azelma. Brasileiro acha que governo arrecada muito e gasta mal, aponta CNI. **Valor Online**. 16 de Março de 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/03/brasileiro-acha-que-governo-arrecada-muito-e-gasta-mal-aponta-cni.html>>. Acesso em: 05 dez. 2014).
- SEELER, Erica. National Security. In: DARITY JR, William. **International Encyclopedia of the Social Sciences**, 411-413. Nova Iorque: Macmillan Reference, 2008.
- SILVA, José Luiz Foresti Werneck da, e GONÇALVES, Williams da Silva. **Relações exteriores do Brasil (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- SNOW, Donald. **National Security for a New Era: globalization and geopolitics**. Nova Iorque: Pearsons Longman, 2004.
- STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and the southern Cone**. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- VALLADÃO, Alfredo. **Brésil - une défense sans menaces**. Note n° 04/2014, Paris: Foundation pour la Recherche Stratégique, 2014.
- VAZ, Alcides Costa. **Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne**. Note n° 06/2014, Paris: Foundation pour la Recherche Stratégique, 2014.
- WORLD VALUE SURVEY. **WVS Database**. 2014. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em: 03 de dez. 2014.
- ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, 2005: 107-121.

*Recebido em 04 de outubro de 2015.
Aprovado em 22 de novembro de 2015.*

RESUMO

Esse artigo trata dos desafios institucionais e culturais que dificultam a formulação de uma política de segurança nacional convergente com a política externa no Brasil. Assim, a pesquisa busca responder como as instituições e a cultura política no Brasil dificultam a coordenação entre a política externa e a política de defesa – e portanto, a segurança nacional. Na dimensão institucional, considera-se a hipótese de que os principais desafios são: i) o atual estágio das instituições democráticas no Brasil e ii) o hiato existente entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD). Por sua vez, no âmbito cultural o principal desafio deriva da forte percepção compartilhada tanto pelo governo quanto pela população de que o Brasil não tem inimigos externos, o que resulta em uma certa negligência com a formulação e implementação de uma política sólida de segurança nacional. A metodologia utilizada consiste na análise do processo de evolução histórica do MRE e do MD, assim como na análise documental e de dados quantitativos sobre percepção da população do *World Value Survey* 2014.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Segurança Nacional; Institucionalismo;

ABSTRACT

This paper discusses the institutional and cultural challenges that hinder the development of a national security policy convergent with the foreign policy in Brazil. The research question is: how institutions and political culture in Brazil impede or hamper coordination between foreign policy and defense policy - and therefore national security? In the institutional dimension, we consider the hypothesis that the main challenges are: i) the current stage of democratic institutions in Brazil and ii) the institutional gap between the Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the Ministry of Defense (MD). In turn, in the cultural sphere the main challenge stems from the strong shared perception by both the government and the population that Brazil has no external enemies, which results in a certain neglect of the design and implementation of a sound policy of national security. The methodology used is the process-tracing of the historical development of MFA and MD, as well as documentary analysis and quantitative data on perception of the population provided by the *World Value Survey* 2014.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; National Security; Institutionalism;