



ESPECIALIZAÇÃO

EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GEOPOLÍTICA E DEFESA

Disciplina 8 – Aula 1

O BRASIL E SEU ENTORNO ESTRATÉGICO

Prof.^a Dr.^a Kamila Raquel Rizzi

FORMAÇÃO E HISTÓRIA – PONTOS:

- Formação histórica da Política Externa (PEB) e de Defesa Brasileira (PDEF) até o século XXI, identificando as prioridades estratégicas e capacidades operacionais do Estado brasileiro;
- Política externa e de defesa como políticas públicas complementares;
- Análise dos Paradigmas de Estado (CERVO, 2008).

FORMAÇÃO HISTÓRICA DA PEB E PDEF

- **Formação do Estado** => questão da soberania e integridade territorial;
- A colonização portuguesa se efetivou e interiorizou o território do que posteriormente se transformou em Brasil por meio de conflitos sociais, étnicos, raciais e geopolíticos;
- **Expansionismo português baseou-se no tripé:**
 - interesses comerciais;
 - racionalidade militar e
 - ambição evangelizadora.
- **Resultado no Estado e sociedade brasileira:**
 - introdução da escravidão moderna com
 - mão de obra africana,
 - em grandes propriedades monocultoras e
 - o consequente extermínio de índios gerou riquezas para Portugal e
 - consolidou um Estado independente comandado por uma elite política coesa, que manteve a integridade territorial e identitária do Brasil.

POLÍTICA DE DEFESA COMO POLÍTICA PÚBLICA

- Defesa Nacional: bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas;
- As políticas públicas costumam ser o resultado de intensa interação entre atores políticos e não a imposição de fórmulas e cálculos para cada problema;
- A política de defesa trata com problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental e procura implementar soluções para esses problemas;
- Um esforço de enquadramento da defesa nacional nesse contexto ocorreu com a elaboração e constante atualização dos documentos de defesa nacional (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco da Defesa Nacional), desde 2005, os quais constituem o eixo normativo básico da Defesa Nacional brasileira. Debate sobre a política externa ser uma política de Estado;

POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

- Debate sobre a política externa ser uma política de Estado;
- A democratização das relações Estado–sociedade desde a Constituição de 1988, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local são variáveis decisivas nesse processo contrário ao insulamento, que aqui chamamos de “continentalização” da PEB (MILANI, 2015).
- A metáfora da continentalização contrapõe-se à do insulamento: o Itamaraty não é mais (e talvez nunca tenha sido) uma ilha de conhecimento, tradição e experiência isolada do restante da política democrática brasileira.
- A ideia de continentalização remete-nos à abrangência da geografia do território nacional, no qual se movem agentes dos mais variados com interesses e preferências nem sempre convergentes em matéria de política externa.
- Tal metáfora implica maior abrangência temática da PEB, participação ampliada e institucionalizada dos agentes (governamentais e não governamentais) e, portanto, processo decisório mais aberto ao diálogo com o Parlamento, à coordenação com os demais ministérios e a con-

POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

sultas com agências federais, entidades subnacionais, setor produtivo, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidade científica.

3 QUESTÕES RELACIONADAS:

- A centralidade das relações entre o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência da República;
- A adoção de medidas de modernização institucional no seio do Ministério;
- A relevância da coordenação política, da transparência das decisões e da participação social.

PDEF

- Uma política de Defesa nacional tanto pode ter seu foco para **dentro** das fronteiras do país, a fim de reduzir sua vulnerabilidade por si mesmo, quanto para **fora** do Estado, procurando enfraquecer as ameaças externas indo diretamente às suas causas, por meio de negociações ou ataques armados diretos.
- Resulta de **macroprocessos históricos que levaram a sua constituição**. Ele não é um “dado” que se apresenta ao analista como se tivesse sido ocasionado por si mesmo, mas resulta de um passado que precisa ser explicado para que se entenda a lógica. Países diferentes podem dispor de concepções diferentes sobre o significado de Defesa Nacional.
- Outra abordagem possível = retórica oficial dos Estados sobre a questão. Na Política de Defesa Nacional do governo brasileiro, o conceito é apresentado como “[...] 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” (Presidência da República, 2005).
- Defesa Nacional = termos restritos e termos amplos.

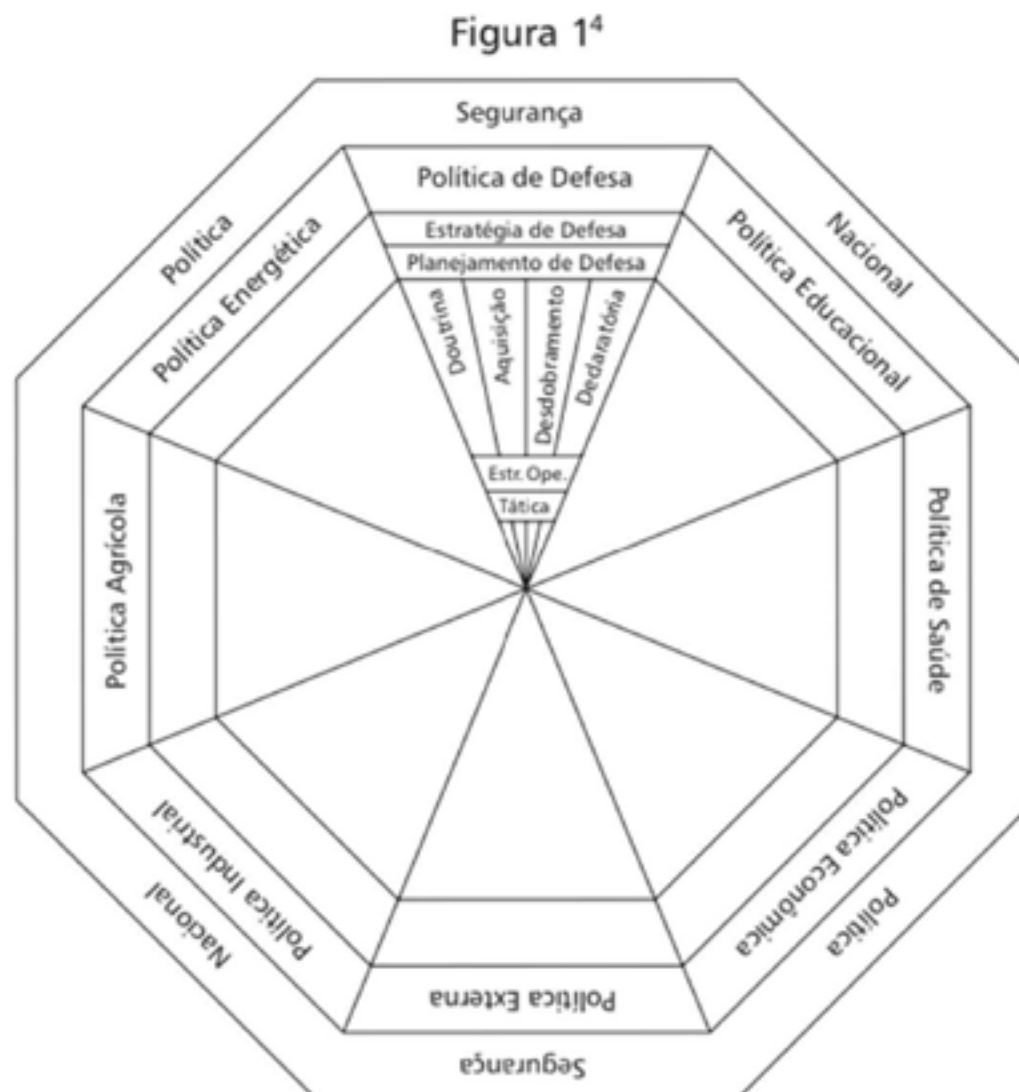
PDEF

- Em sentido restrito = refere-se, por uma parte, ao uso da força, e exibe caráter militar; e, por outra parte, ao emprego dos instrumentos diplomáticos que permitem, em situação de tensão entre Estados, a negociação dos interesses e objetivos das partes envolvidas, visando a manutenção da paz. Diz respeito à capacidade de dissuadir eventuais oponentes, quando a diplomacia se faz apoiada pela possibilidade do uso superior da força armada. Relaciona-se, ademais, à capacidade de, desfechado o ataque, resisti-lo, absorvê-lo e, em continuidade, manter a capacidade de contra-atacar com êxito de vitória final.
- Em sentido amplo = refere-se ao estágio de desenvolvimento econômico e tecno-científico, à estrutura social prevalecente, à resiliência das instituições políticas, ao histórico da cultura de defesa, ao tamanho do território, à composição demográfica da sociedade, aos seus recursos naturais, à sua localização geográfica (sua inserção no mapa geopolítico), à capacidade de mobilização interna, etc.

DEFESA NO BRASIL: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?

- ALMEIDA (2010); ALSINA JR. (2006); OLIVEIRA (2006): política de Estado, enquanto política pública, que trata de problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental; pode ser compreendida por conceitos políticos, jurídicos e econômicos e deve mostrar-se incólume às disputas partidárias.
- “A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz [...] sendo uma ação intencional [...] e embora tenha impactos no curto prazo, é política de longo prazo [...] envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, pág. 36).
- PROENÇA JR. E DUARTE (2007); RUDZIT E CASARÕES (2003): política pública deve considerar necessariamente a dinâmica de seu processo decisório sobre o qual incidem, além dos estrangimentos sistêmicos, as injunções próprias da política doméstica = disputas partidárias e conflitos de interesses = política de governo.
- SANTOS (2018): política de Defesa do Brasil possui características tanto de política de Estado (com continuidades), quanto de política de governo (com inovações conceituais e mudanças de ênfase).

DEFESA NO BRASIL: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?



RUDZIT; NOGAMI, 2010, adaptada do conceito de Neuman, 1984 (pág. 12).

DEFESA NO BRASIL: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?

A partir das definições dos itens

- Como o país define seus interesses nacionais?
- Qual a identificação das ameaças a esses interesses?
- Quais os objetivos?

>>>> se parte para a concepção de uma estratégia que estabeleça as responsabilidades de cada setor do governo >>> PND, END;

• Nas Democracias, as Forças Armadas são subordinadas aos funcionários de Estado: controle civil sobre militares, porém sem exclusão destes das discussões das políticas setoriais >>>> tal controle exige conhecimento e poder

• DEBATE:

- Quais questões são internas às FA?
- Quais questões são externas?
- Quais questões requerem direção política?

>>>>> ZAGORSKI (2010): debate indefinido, o que potencializa o conflito entre civis e militares.

DEFESA NO BRASIL: FRAGILIDADES NA ORIGEM

Histórica dissonância entre DIPLOMACIA E DEFESA; REGIME MILITAR E CONSEQUÊNCIAS;

SOARES (2015): "Há uma dimensão da Defesa que ainda está para ser construída e consubstanciada. Há temas de Defesa, e são nitidamente temas de Defesa, que possuem uma larga tradição no Brasil, como estudos sobre indústria e economia de Defesa, tecnologia de emprego militar, estudos estratégicos, sociologia da guerra, e relações civis-militares em suas vertentes na História e nas Ciências Sociais, questões estas tributárias em particular ao regime autoritário vigente entre 1964 e 1984. Não se trata, pois, de uma ausência, mas de fragmentação, por um lado, e de uma clareza ontológica sobre a dimensão central da Defesa, uma dimensão não estabelecida com o vigor que se poderia acalentar".

2 particularidades para a fragilidade da condução da Defesa no Brasil na atualidade:

A. Tardia criação do MD sob liderança civil;

B. Manutenção de prerrogativas institucionais para os militares e a persistência de ilhas de autonomia militar.

DEFESA NO BRASIL: FRAGILIDADES NA ORIGEM

- Discussão sobre a criação de órgão que integrasse as 3 Forças: 1946 >>> Castelo Branco 1967 >>> CF 1988: retomada do assunto, obstaculizado pelo lobby as FA>>> voltou a ser cogitado em 1995;
- 1996: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara Nacional / PDN;
- 1999: criação do MD, unindo 3 Forças (transformou os anteriores Ministérios das Forças em Comandos, extinguiu EMFA, Casa Militar se transformou em GSI).
- **Avanços** = nível discursivo; imagem externa; diálogo ampliado interno;
- **Incertezas** = MD atingiu consolidação institucional de forma autônoma em relação às FA; tal consolidação favoreceu o controle civil? Processo de reformulação dos documentos de DN.

DEFESA NO BRASIL: FRAGILIDADES NA ORIGEM

- **SAINT-PIERRE (2010):**

- MD é ministério militar, pois mantém a proeminência dos militares sobre os civis nas correlações de forças nas deliberações das questões estratégicas e militares no MD;
- comandantes das Forças mantém status de ministros;
- estrutura de formação educacional militar se mantém com autonomia;
- FA vem historicamente resistindo às mudanças ou condicionando as mesmas à garantia de suas prerrogativas e espaços de autonomia.

EM SÍNTESE

ESI devem:

- 1) PRIVILEGIAR** o Estado como objeto de referência;
- 2)** identificar as **AMEAÇAS** internas e externas;
- 3) EXPANDIR** a segurança para além do setor militar e do uso da força;
- 4)** Segurança deve estar ligada às dinâmicas de **AMEAÇAS, PERIGOS e URGÊNCIA.**

- Segurança é problema político e está ligada à formação histórica do Estado;
- EE e Política de Defesa são instrumentos de Segurança e devem levar em conta
 - a)** a evolução histórica;
 - b)** os interesses nacionais,
 - c)** a identificação das ameaças a esses internos e
 - d)** os objetivos de Defesa de cada Estado;
- **BRASIL:** Política de Defesa jovem, estudos de Defesa jovens, dificuldades institucionais e relativos avanços; discussão sobre política de Estado ou de governo.

PARADIGMAS DO ESTADO (CERVO, 2008)

O uso de Paradigmas nas Ciências Humanas e Sociais organiza a matéria a partir da observação empírica, pela análise histórica:

- A)** Por trás de um Paradigma, há a existência de ideia de nação que um povo faz de si mesmo a visão que projeto do mundo e a relação que existe entre os dois;
- B)** O Paradigma comporta percepções de interesse;
- C)** O Paradigma envolve a elaboração política.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SEUS PARADIGMAS

A PEB DEU ORIGEM A 4 PARADIGMAS:

I. O Liberal-Conservador (1810-1930)

II. O Estado Desenvolvimentista (1930-1989)

III. O Estado Normal (1990-2002)

IV. O Estado Logístico (2003-2018)

O PARADIGMA LIBERAL-CONSERVADOR (1810-1930)

- Brasil no século XIX: **liberalismo de matriz europeia**;
- determinava o modo de se organizar a produção, de se fazer o comércio e de se portar com o exterior, nos domínios das finanças e do comércio;
- “política de portas abertas”.
- Os liberais-conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando uma sociedade simples, composta de dois grandes segmentos:
 - i) Os grandes proprietários e exportadores de café e açúcar: donos do poder;
 - ii) Escravos, ex-escravos, trabalhadores livres e imigrantes.

O PARADIGMA LIBERAL-CONSERVADOR (1810-1930)

Os liberais-conservadores brasileiros **confundiam o interesse nacional com os próprios interesses**, ou seja, os do grupo hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados.

Diplomacia da agroexportação (BUENO, 2002):

- Baseava-se em exportações primárias e importações de produtos industrializados, prestígio externo e crédito junto à praça de Londres!

Impactos sobre a formação social:

- Ilusão de Modernidade;
- Atraso econômico da Nação;
- Relação centro-periferia de dependência.

O PARADIGMA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL:

- a)** Introduzir diplomacia econômica nas negociações externas e dar eficácia à PEB;
- b)** Promover a industrialização para satisfazer interesses de uma sociedade complexa;
- c)** Transitar da subserviência à autonomia decisória para ter ganhos recíprocos nas relações internacionais;
- d)** Implementar projeto nacional de desenvolvimento;
- e)** Cimentar o todo pelo nacionalismo econômico.

O PARADIGMA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

DESENVOLVIMENTO TORNOU-SE O VETOR DA PEB:



Industrialização

Por meio dela julgava-se preencher as demandas da nascente sociedade complexa brasileira



Crescimento Econômico

Recuperação do atraso econômico

O PARADIGMA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

A política externa destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimentismo, trazendo de fora **três insumos em apoio aos esforços internos:**

I) Capital complementar à poupança nacional.

II) Ciência e tecnologia.

III) E mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações.

Especialmente, durante o regime Militar, a baixa securitização na percepção das elites relativas às ameaças regionais e a securitização da política doméstica reforçaram a falta de sinergia entre PEB e PDEF;

Virtualmente, apenas a PEB detinha prioridade sobre os assuntos externos.

O PARADIGMA DO ESTADO NORMAL OU NEOLIBERAL (1990-2002)

ESTADO NORMAL:

"grande invenção da inteligência política latino-americana da década de 1990" CERVO (2008).

Conjuntura internacional do pós-guerra Fria



Situações internas: novo ciclo regional

Determinações externas:

- abertura de mercados de consumo,
- de valores, do sistema produtivo e de serviços,
- privatizações,
- proteção ao capital estrangeiro.

"Ser normal, na expressão de Domingo Cavallo, Ministro das Relações Exteriores da Argentina, significa dar cumprimento a esse conjunto de instruções".

O PARADIGMA DO ESTADO NORMAL OU NEOLIBERAL (1990-2002)

CRÍTICA DE CERVO (2008):

“Adotou-se a abertura econômica sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência global”.

“Havia uma crença no Neoliberalismo”.



Estado Normal encaminhou a destruição do patrimônio nacional.

IMPACTOS SOBRE A FORMAÇÃO NACIONAL:

A) (+) empresariado brasileiro foi despertado pela abertura do mercado interno;

B) (–) aprofundamento da dependência estrutural;

C) (–) regresso histórico.

O PARADIGMA DO ESTADO NORMAL OU NEOLIBERAL (1990-2002)

APÓS CF/1988:

- Readequação do papel e das estruturas das Forças Armadas = resguardo da soberania e cidadania via logística nacional (reequipamento, planejamento e estratégia de Defesa)
- 1990: SAE
- 1999: Ministério da Defesa.

O PARADIGMA DO ESTADO LOGÍSTICO (2003-2018)

CARACTERÍSTICAS:

- Recupera a autonomia decisória do país;
- Transfere à sociedade as responsabilidades do **Estado empresário**;
- PEB volta-se à realização de interesses nacionais diversificados:
 - Agropecuária
 - Empresariado
 - Operariado
 - Consumidores

Necessidade de atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo inovação produtiva e saída da condição de “esmoleiro” internacional (CERVO, 2008);

Estado deve dar apoio logístico ao empresariado nacional e seus empreendimentos.

O PARADIGMA DO ESTADO LOGÍSTICO (2003-2018)

COMPORTAMENTO DO ESTADO LOGÍSTICO: põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de **meios de poder** e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas em setores de **tecnologia, ciência e capacidade empresarial**.

• 1996, 2005, 2012, 2016: **Política Nacional de Defesa***

- Reestruturação das FA;
- Sinergia entre política de Defesa e desenvolvimento;
- América do Sul e Atlântico Sul como regiões prioritárias.

2008, 2012, 2016: **Estratégia Nacional de Defesa**

• Regulamenta a PND (2005), com reestruturação da indústria de defesa, uso de tecnologias de uso dual, integração da América do Sul pela UNASUL + Planos de Articulação e Equipamento das 3 Forças

2012, 2016: **Livro Branco de Defesa Nacional**

- Regulamenta os Planos.

2019-HOJE

Alterações no Paradigma de Estado, com retorno de características do Estado Normal, afetando profundamente a política externa e a política de defesa e sua sinergia;

Atualização dos 3 documentos de Defesa em 2020 (minutas enviadas pelo MD ao Congresso Nacional em julho):

- Abarcam Estratégia, Operações e Tática;

Entorno estratégico como área prioritária

Resultados:

- Início da aproximação das FA com a sociedade civil e Academia;
- Necessidade de maior sinergia entre PEB e PED;
- Alterações da PEB refletem na PED desde 2016;
- Diferenças na concepção de dissuasão brasileira e possibilidade de atritos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO:

- Qual a relação historicamente constituída entre política externa e de defesa no Brasil?
- Quais as ameaças de segurança que o Brasil sofreu historicamente?
- Como a análise dos Paradigmas de Estado auxiliam a compreender a evolução do Estado e da sociedade brasileira?
- Quais as diferenças na concepção de dissuasão brasileira e possibilidade de atritos?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46 (2): p 5-25, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>> Acesso em: 1 fev. 2019.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Sarai-va, 2008.

MARTINS, José Miguel Quedi; NUNES, Raul Cavedon. POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA DE DEFESA E MODELO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA AO ESTADO LOGÍSTICO (1930-2017). **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.6, n.12, Jul./Dez. 2017, p.190-221. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/78130/47689>> Acesso em: 1 fev. 2019.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, abril-maio 2015, pág. 57-75.

SOARES DE LIMA, Maria Regina *et al.* **Atlas da política brasileira de Defesa**. Buenos Aires/CLACSO; Rio de Janeiro/Latitude Sul, 2017.