

BOLETIM NEAAPE

v.01 n.02 - dez. 2017



BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Conselho Editorial

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

Editora Executiva

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Editor Adjunto

Edgar Andrés Londoño Niño

Editoria de Redação

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Juliana Pinto Lemos da Silva

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Livia Liria Avelhan

Luã Braga de Oliveira

Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

4

EDITORIAL

Leticia Pinheiro

Fernanda Nanci Gonçalves

6

Política no Itamaraty: críticas ao governo e represálias

Leandro Wolpert dos Santos

Lívia Liria Avelhan

15

O pensamento dos militares em política externa e defesa no século XXI

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Luã Braga de Oliveira

23

Política Externa e atores não tradicionais em uma América Latina em crise

Edgar Andrés Londoño Niño

Leonardo Albarello

28

Resenha:

Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira

Leonardo Albarello



Editorial

2017: o ano que, enfim, terminou

Leticia Pinheiro

*Coordenadora
Neaape*

**Fernanda Nanci
Gonçalves**

*Coordenadora
Adjunta
Neaape*

Este foi um ano particularmente decepcionante para a política externa brasileira. Após uma década e meia de notável ativismo diplomático em que o Brasil ampliou e adensou suas relações com os chamados países emergentes, em que a cooperação Sul-Sul foi destaque na política externa e em que o continente sul-americano teve notória prioridade nas suas relações exteriores, por meio de contatos bilaterais ou de iniciativas de integração regional, em 2017 o país viu estreitarem-se suas oportunidades e aumentar seu isolamento internacional tanto por razões sistêmicas, como – e principalmente – por orientação deliberada do governo de Temer. Seguindo a mesma linha inaugurada por seu antecessor, José Serra, o atual chanceler Aloysio Nunes, optou por dar continuidade a uma política externa de baixo perfil. Em decorrência, o Brasil continuou a perder protagonismo no debate sobre temas críticos na região, tal como a crise da Venezuela, encerrando o ano com a inviabilização do diálogo bilateral após a expulsão dos seus respectivos representantes diplomáticos. Além disso e, não por acaso, o país deixou de ser destino de viagem de importantes lideranças internacionais como ocorreu com os dirigentes da Alemanha, Israel e França que, em visita à América do Sul, sequer realizaram escala neste país.

Com a proximidade das eleições de outubro de 2018, quando a escolha do novo presidente, num quadro de retrocesso político e recessão econômica, trará para o debate nacional temas de forte apelo popular, não se espera, entretanto, qualquer destaque para as questões de natureza internacional, mesmo que tenham importantes efeitos distributivos no âmbito doméstico. Lamentavelmente, na contramão dos anos pretéritos, o modelo de inserção internacional do país e suas parcerias exteriores não deverão ser entendidos como instrumentos de promoção de desenvolvimento econômico, de progresso social e de emancipação, o que poderia tornar a política externa uma das arenas de disputa de projetos durante a campanha eleitoral.

Mas, se na arena política mais ampla não se vislumbra para o próximo ano um debate sobre diferentes visões a respeito da inserção internacional do Brasil, dentro do próprio Itamaraty as disputas



têm sido recorrentes, como analisam Leandro Santos e Livia Avelhan em seu artigo *Politização no Itamaraty: críticas ao Governo e represálias*, publicado nesta edição. De forma semelhante, diplomatas, acadêmicos e jornalistas buscaram refletir sobre as opções e os desafios a serem enfrentados pelo país a partir de suas conquistas pretéritas e em vista das mudanças sistêmicas, no livro *Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira*, organizado por Gustavo Westmann e resenhado nesta edição do Boletim Neaape por Leonardo Weber.

Por fim, às vésperas do ano que se inicia, chamamos atenção para pelo menos duas dimensões da atuação internacional do país que, atingidas de modo distinto pelo baixíssimo ativismo do atual governo, ainda assim poderão trazer algumas novidades. A primeira refere-se ao pensamento e à ação dos militares brasileiros sobre política externa e política de defesa. Desde que passaram a atuar mais intensamente nas missões de paz das Nações Unidas, os militares vêm adquirindo crescente interesse sobre o desenho da nossa política exterior, o que poderá trazer algumas mudanças na sua relação com a política de defesa num futuro próximo. A segunda dimensão refere-se a iniciativas de cooperação entre os chamados atores não tradicionais no vácuo do imobilismo do Ministério das Relações Exteriores. Essas duas questões são analisadas neste número respectivamente por Fernanda Nanci Gonçalves e Luã Braga no artigo *O pensamento dos militares em política externa e defesa no século XXI* e por Leonardo Weber e Andrés Londoño em *Política Externa e atores não tradicionais em uma América Latina em crise*.

Em que pese o potencial de ativismo desses atores acima mencionados, no que tange ao expirante governo, entretanto, pouco devemos esperar no campo da política externa para o próximo ano. Ainda assim, em 2018 a equipe do NEAAPE estará atenta para registrar e analisar os acontecimentos mais relevantes e seus possíveis desdobramentos tal como realizado nos últimos doze meses com o compromisso de quem, ao considerar a política externa como uma política pública, trabalha no sentido de sua maior transparência e democratização.

5

Dezembro de 2017

Politização no Itamaraty: críticas ao governo e represálias

Leandro Wolpert dos Santos **Introdução**

Livia Liria Avelhan

*Pesquisadores
Neaape*

6

Não é novo, na literatura brasileira, o diagnóstico de crescente politização da política externa do Brasil após o fim da Guerra Fria, para a qual concorreram a liberalização econômica e a redemocratização no país^[1]. Entendido como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também et pour cause, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]”^[2], o fenômeno da politização tem impactado diretamente o Itamaraty, tanto no que diz respeito a sua autonomia decisória na produção da política externa brasileira^[3], quanto no que se refere à coesão interna de seu corpo

[1] Lima, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: v. 22, n. 2, 2000; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: v. 51, n. 2, 2008; Lopes, Dawisson. Belém. A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: v. 54, n. 1, 2011; Milani, Carlos R. S; Pinheiro, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: v. 35, n.1, 2013; Casarões, Guilherme. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 1. n. 2, 2012.

[2] Milani; Pinheiro, op. cit, p.30.

[3] 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. Rio de Janeiro: v. 34, n. 1, 2012; Pinheiro, Leticia. Autores y Actores de la Política Exterior Brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica, v. 9, n. 2, 2009.

diplomático^[4].

Historicamente reconhecido por ser uma burocracia altamente especializada, meritocrática e insulada das injunções da política doméstica, o Itamaraty parece estar cada vez mais envolvido nos debates públicos nacionais. A carta pública elaborada por mais de cem diplomatas em crítica à resposta oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) às instituições internacionais de direitos humanos, bem como a remoção do diplomata Júlio de Oliveira Silva do consulado brasileiro em Nova Iorque, após a publicação de artigo de sua autoria qualificando como “golpe” o processo de impeachment que levou Michel Temer à presidência do país, são evidências deste fenômeno já conhecido, embora hoje com proporções maiores, dada a intensa polarização política vivenciada no Brasil desde 2013. Com efeito, um breve olhar pela história recente da diplomacia brasileira é capaz de identificar momentos semelhantes em que diplomatas insurgiram-se contra a estrutura hierárquica do Itamaraty na publicização de críticas contundentes à orientação política de seus superiores e/ou do governo vigente, sofrendo, em função disso, represálias, dentre as quais se destacam as remoções de cargos.

O objetivo deste artigo é resgatar alguns destes momentos mais emblemáticos, que, acreditasse, demonstram a “politização” do

Itamaraty em tempos hodiernos. A ênfase, contudo, recairá sobre eventos ocorridos recentemente, que voltam a suscitar a necessidade de se examinar o interior do que alguns analistas consideram como “segunda caixa preta”^[5] da política externa brasileira.

Críticas e represálias: alguns casos recentes

Um dos casos mais conhecidos de manifestação pública de um diplomata que resultou em represálias por parte do governo ocorreu em 2001, no final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi exonerado da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, cargo que ocupava desde 1995. Sua exoneração ocorreu logo após Guimarães haver criticado abertamente, em palestras, entrevistas e escritos diversos, o projeto estadunidense de integração hemisférica consubstanciado na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Para o diplomata em questão, a ALCA eee constituía, antes de tudo, um

[5] Nas Relações Internacionais, o termo “caixa preta” se refere à concepção ontológica do Estado enquanto ator racional, unitário e coeso, cujos atributos domésticos não são relevantes na determinação de sua política externa. A analogia “segunda caixa preta” é utilizada por João Vargas para se referir ao Itamaraty. Singer, David. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. *World Politics*, v. 14, n. 1, 1961; Vargas, João. *Individuals and Ideas in Itamaraty: The role of diplomatic thought in Brazilian Foreign Policy* ABRI/ISA Joint Conference, Rio de Janeiro, 2009.

[4] Lopes, op. cit; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de; Casarões, Guilherme. *Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)*. *Bulletin of Latin American Research*, v. 32, n. 4, 2013.

projeto de incorporação do Brasil à economia dos Estados Unidos, que acarretaria no desaparecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e reduziria a capacidade de o Estado brasileiro atuar autonomamente na política internacional^[6].

Frente às declarações de Guimarães, o Itamaraty, então sob o comando do chanceler Celso Lafer, divulgou nota na qual esclarecia que as opiniões do embaixador Samuel Pinheiro eram pessoais e que o mesmo não tinha “autoridade funcional para expressar oficialmente posições que dizem respeito à formulação e à execução da política externa brasileira”, nem devia “valer-se de uma posição institucional para dar autoridade ou peso a avaliações pessoais acerca de um dos grandes temas da agenda

diplomática brasileira”^[7]. Além de exonerar Guimarães, Lafer emitiu circular recomendatória no Itamaraty pela qual proibia qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização da cúpula do ministério^[8]. Consoante um analista, a “lei da mordaza”, como ficou conhecida a referida circular, tinha por finalidade precípua administrar a desaprovação existente no interior do corpo diplomático brasileiro em relação à política externa para os países ricos^[9]. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) e de Lula da Silva ao poder em 2003, Samuel Pinheiro Guimarães foi nomeado secretário-geral das relações exteriores do Brasil, segundo posto mais importante dentro do Itamaraty, na estrutura decisória da política externa brasileira, atrás apenas do chanceler^[10].

No início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), a “politização ruidosa”^[11] no Itamaraty evidenciou-se com a publicização de críticas

[6] Guimarães, Samuel Pinheiro. *Inserção Internacional do Brasil. Economia e Sociedade*. Campinas, v. 17, 2001. Para ter acesso a outras declarações de Guimarães sobre a ALCA que resultaram na sua exoneração do IPRI, ver também Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional e A ALCA e o fim do MERCOSUL. Para mais detalhes sobre a exoneração de Samuel Pinheiro Guimarães, ver Silva, André Luiz Reis da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2008, especialmente página.158; e Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, especialmente páginas 208 e 209.

[7] MRE. Declarações do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em Seminário sobre a ALCA e o MERCOSUL, 27/03/2001. *Resenha de Política Exterior Brasileira*, ano. 88, n. 28, 1º semestre de 2001, p. 260.

[8] Soliani, André. Itamaraty baixa “lei da mordaza” para os diplomatas brasileiros. *Folha de São Paulo, Diplomacia*, 17/02/2001.

[9] Silva, op. cit.

[10] Samuel Pinheiro Guimarães permaneceu no cargo de secretário-geral até 2009, quando então deixou o Itamaraty para assumir a chefia da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência.

[11] Lopes, op. cit.

contundentes de diplomatas brasileiros à política externa da administração petista e à gestão do então chanceler Celso Amorim e de Samuel Pinheiro Guimarães à frente do ministério. Neste caso, não houve represálias por parte do governo, uma vez que muitos desses diplomatas retiraram-se do Itamaraty e se aposentaram antes mesmo que pudessem, eventualmente, sofrer qualquer punição. Isso fica claro na carta escrita pelo ex-embaixador Márcio Dias a Celso Amorim, publicada no *Jornal do Brasil* em 2007:

Com o Governo do PT e conhecendo a sua “flexibilidade”, mais o viés ideológico do Samuel, vários, como eu, previmos o que estaria por acontecer e, com o espírito de disciplina da carreira, preferimos dela nos afastar, por estimarmos que viríamos a discordar frontalmente da maneira pela qual a Casa seria conduzida. Assim, eu, por exemplo, pedi minha aposentadoria mais de cinco anos antes da data compulsória [12].

Este também parece ter sido o caso de Rubens Barbosa e Roberto Abdenur, que, ao serem transferidos de seus postos na embaixada brasileira nos Estados Unidos, tornaram-se críticos rigorosos da política externa petista. Para Barbosa (embaixador em Washington entre 1999 e 2004), o Itamaraty sob a liderança de Amorim dava prioridade, por questões ideológicas, “aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-

rico” [13]. No mesmo diapasão, Abdenur (que substituiu Barbosa na embaixada brasileira em Washington entre 2004 e 2006) afirmou, em polêmica entrevista concedida à revista *Veja* em 2007, que a ênfase da diplomacia de Lula e Amorim à cooperação com os países em desenvolvimento era, na verdade, reflexo de uma visão ideológica antiglobalização e anti-estadunidense [14].

Durante o primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014), também filiada ao PT, o diplomata Eduardo Saboia sofreu punição em função de haver trazido para o Brasil em agosto de 2013, sem conhecimento e autorização do Itamaraty, o senador boliviano Roger Pinto Molina, opositor do governo Evo Morales e condenado por corrupção e outros crimes na Bolívia. Depois de viajar 22h entre La Paz e Corumbá (MS) junto a Eduardo Saboia em um automóvel da embaixada escoltado por fuzileiros navais e policiais federais do Brasil, Molina se encontrou com o senador brasileiro Ricardo Ferraço, na ocasião filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, e

[12] Dias, Marcio. Carta aberta ao chanceler Celso Amorim. *Jornal do Brasil*, Opinião, 16/12/ 2007.

[13] Estadão. Rubens Barbosa vê ideologização na política externa. 14/03/2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,rubens-barbosa-ve-ideologizacao-na-politica-externa,140231>>. Acesso em: 14/12/2017.

[14] Abdenur, Roberto. Nem na Ditadura. *Revista Veja*, 07/12/2007.

foram, juntos, até Brasília^[15].

Molina se encontrava asilado na embaixada brasileira na Bolívia havia quase 15 meses e, segundo Saboia, corria risco iminente de morte, dada a fragilidade de sua saúde. Ainda conforme o diplomata, as negociações entre o Brasil e a Bolívia entabuladas há algum tempo para resolver a situação do senador “eram um faz de conta”, de modo que, diante da inação da comissão bilateral e dada a “situação limite” em que se via, decidiu agir sozinho^[16]. Essa decisão lhe custou vinte dias de suspensão, a remoção do cargo de embaixador interino na Bolívia e sua transferência para a secretaria de Estado, em Brasília^[17]. Na mesma ocasião, o então chanceler Antônio Patriota foi afastado da chancelaria, a mando da presidência, por não ter conseguido evitar a atuação de Saboia, seu subordinado.

Em 2015, Saboia foi nomeado para atuar como assistente parlamentar da Comissão de Relações Exteriores

[15] UOL. Diplomata brasileiro assume que decidiu trazer senador boliviano ao Brasil. 26/08/2013. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/08/26/embaixador-diz-que-decidiu-trazer-senador-boliviano-ao-brasil.htm>>. Acesso em: 14/12/2017.

[16] Folha de São Paulo. Diplomata que trouxe senador boliviano ao Brasil é afastado. 26/08/2013.

[17] G1. Diplomata que ajudou senador boliviano vira chefe de gabinete de Aloysio Nunes. 21/03/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/diplomata-que-ajudou-na-fuga-de-senador-boliviano-vira-chefe-de-gabinete-de-alloysio.ghtml>>. Acesso em: 14/12/2017.

do Senado, presidida à época pelo então senador Aloysio Nunes, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). E com o impeachment da presidenta Dilma e a assunção de Michel Temer ao poder em 2016, o diplomata foi promovido a ministro de primeira classe (que possui mesmo peso que o cargo de embaixador na carreira diplomática) e hoje é chefe de gabinete do atual chanceler Aloysio Nunes^[18].

Em junho de 2017, durante o governo de Temer (pertencente ao PMDB), 119 servidores do MRE, em sua maioria, diplomatas, divulgaram uma carta pública denominada “Diplomacia e Democracia”^[19], na qual faziam diversas críticas ao governo. Os principais pontos da carta foram o repúdio ao uso da força para inibir manifestações, a crítica à linguagem agressiva de notas emitidas pelo Itamaraty e o apelo à renovação do diálogo político no país. A carta relatava preocupação com o “acirramento da crise social, política e institucional que assola o Brasil”, pedia diálogo para a “retomada de um novo ciclo de desenvolvimento, legitimado pelo voto popular” e afirmava que conquistas importantes para a sociedade e a relevância internacional do país estavam ameaçadas.

Aponta-se que o estopim para a publicação do documento foi uma nota do Itamaraty, divulgada

[18] G1, op. cit.

[19] BBC Brasil. Em carta pública inédita, diplomatas criticam uso da força para reprimir manifestações e pedem fim de ‘tentativas autoritárias’. 01/06/2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40110901>>. Acesso em: 13/12/2017.

no final de maio, que criticava, em tom agressivo e pouco usual para a chancelaria, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que anteriormente haviam questionado a violência policial no Brasil.

Em depoimentos concedidos à imprensa, alguns diplomatas que assinaram o documento comentaram que a carta não significava um gesto de insubordinação ou de confronto em relação ao MRE, mas que buscava um tom conciliador, sem levantar bandeiras, nem fazer críticas diretas a políticos ou à política externa do país. Além disso, demonstraram expectativa de que o texto pudesse representar um primeiro passo no sentido de abrir espaço para divergência e vozes dissonantes na diplomacia, tendo em vista a rígida hierarquia dentro da instituição. Destacaram também que o número de signatários, que chegou a 180, mas caiu devido ao temor dos funcionários em sofrer represálias dentro do ministério, como remoções e exonerações, e também devido ao receio de expor suas próprias chefias, pois o Itamaraty é “muito hierarquizado e baseado em relações de confiança”^[20], nas palavras de um diplomata. O Itamaraty não se pronunciou em relação à carta, mas o ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, destacou que a carta era uma manifestação livre de cidadãos brasileiros e negou que haveria punições a quem assinou

o documento ^[21].

Outro caso digno de nota aconteceu em setembro de 2017, quando foi cancelado o evento de lançamento de um livro do diplomata e ex-embaixador Rubens Ricupero, que aconteceria no Itamaraty. O cancelamento aconteceu após a publicação de uma entrevista concedida por Ricupero a Folha de S. Paulo^[22], na qual disse que a imagem do país no exterior estava prejudicada e comentou episódios considerados por ele como perseguições ideológicas dentro do MRE. Logo após a publicação da entrevista, a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República lançou uma nota^[23] na qual criticava – em uma linguagem hostil e não usual para veículos oficiais de comunicação – os comentários de Ricupero.

[21] Congresso em Foco. Manifestação de diplomatas contra o governo Temer provoca divisão no Itamaraty. 02/06/2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manifestacao-de-diplomatas-contr-a-o-governo-temer-provoca-divisao-no-itamaraty/>>. Acesso em: 13/12/2017.

[22] Folha de S. Paulo. ‘Ninguém quer sair na foto com o Brasil’, diz Ricupero, que lança livro. 26/09/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1921639-ninguem-quer-sair-na-foto-com-o-brasil-diz-ricupero-que-lanca-livro.shtml>>. Acesso em: 13/12/2017.

[23] Folha de S. Paulo. Governo Temer reage a críticas e diz que Ricupero está ‘desantenido’. 26/09/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1921889-em-nota-planalto-ataca-ricupero-e-o-chama-de-desantenido.shtml>>. Acesso em: 13/12/2017.

[20] BBC Brasil, op. cit.

Ainda em 2017, o diplomata Julio de Oliveira Silva foi afastado do cargo de segundo-secretário do consulado do Brasil em Nova Iorque. No final de setembro, o diplomata havia estreado como colunista da revista “Carta Capital” e, em seu primeiro artigo, definiu o impeachment que levou Temer ao poder como “golpe”, além de fazer críticas ao atual governo. Silva não recebeu aviso prévio ou explicação para a transferência e considerou a remoção como uma punição por publicitar suas posições políticas^[24]. O diplomata afirmou que consultou a assessoria de imprensa do Itamaraty sobre sua coluna na Revista Carta Capital e foi orientado apenas a incluir um alerta de que as opiniões expressas no artigo eram sua manifestação pessoal, o que foi feito. O Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores (Sinditamaraty) afirmou, por meio de um ofício, que “a sequência dos fatos fomenta insegurança jurídica por abrir perigoso precedente institucional de caráter punitivo, que contraria

[24] Segundo Silva, “como seu nome não constava no plano de remoções de diplomatas e que houve coincidência de datas é “óbvio que é uma tentativa de punição”. Carta Capital. Diplomata brasileiro é removido de Nova York após críticas ao governo. 03/10/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/diplomata-brasileiro-e-removido-de-nova-york-apos-criticas-ao-governo>>. Acesso em: 04/12/2017.

o ordenamento legal”^[25] e pediu que o chanceler Aloysio Nunes explicasse a remoção. O Itamaraty, entretanto, não se pronunciou sobre o caso.

As Questões Envolvidas na Politização do Itamaraty

Os casos apresentados na seção anterior expõem práticas que são apontadas por funcionários do MRE como um problema de ordem estrutural e que acontece há décadas. Em reportagem publicada pela BBC Brasil, com base em entrevista com vários diplomatas, pode-se dizer que há um receio generalizado de contrariar superiores ou fazer críticas à política externa brasileira, internamente ou publicamente^[26]. Esse receio é motivado pela falta de transparência e clareza nas

[25] Estadão. Sinditamaraty pede explicações sobre remoção de diplomata anti-Temer. 05/10/2017. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/sinditamaraty-pede-explicacoes-sobre-remocao-de-diplomata-anti-temer/>>. Acesso em: 14/12/2017.

[26] BBC Brasil. Para diplomatas, estrutura do Itamaraty abre caminho para arbitrariedade e perseguição política. 17/10/2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41590574>>. Acesso em: 04/12/2017.

promoções e remoções^[27] e está presente independentemente da inclinação ideológica dos funcionários ou dos governos que estiveram no poder nas últimas décadas.

Sendo assim, revela-se que a estrutura burocrática interna do Itamaraty não está isenta de decisões políticas – que podem levar à arbitrariedade e até perseguição – presentes nas promoções ou remoções, até então mais reconhecida em outros ministérios ou órgãos públicos. É importante lembrar que a Lei do Serviço Exterior prevê que os diplomatas devem pedir autorização prévia para se manifestar publicamente sobre política externa^[28], mas não são proibidos de manifestar ideias ou opiniões políticas, desde que não o façam como representantes do MRE.

Outro fator relevante que pode ser verificado nos casos apresentados é a presença de disputas partidárias e ideológicas como pano de fundo, demonstrando como principais

[27] “Como não há critérios claros, dizem eles, as escolhas acabam sendo influenciadas por relações pessoais ou mesmo afinidade política, o que exige uma constante diplomacia pessoal”. BBC Brasil. Para diplomatas, estrutura do Itamaraty abre caminho para arbitrariedade e perseguição política. 17/10/2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41590574>>. Acesso em: 04/12/2017.

[28] Como foi dito anteriormente, no caso de Julio de Oliveira Silva, o diplomata afirmou que consultou o Itamaraty e seguiu a orientação da chancelaria ao incluir um alerta de que as opiniões expressas no artigo eram de caráter pessoal.

evidências a exoneração seguida de promoção de diplomatas com as mudanças de governo (PSDB-PT, PT-PMDB e PSDB).

Conforme apontado no início deste artigo, o fenômeno da politização impacta o Itamaraty tanto no que diz respeito a sua autonomia decisória na produção da política externa brasileira – ao colaborar para intensificar sua suscetibilidade às mudanças de governo – quanto no que se refere à unidade de seu corpo diplomático, tendo em vista que os debates políticos internos podem diminuir a coesão interna da instituição.

Considerações Finais

A exposição dos vários casos de críticas ou ações realizadas por diplomatas em desacordo com os governos vigentes permite enxergar o MRE como menos insulado da política e politização domésticas do que anteriormente se supunha. Foi possível notar que aspectos ideológicos estão presentes na dinâmica interna do Itamaraty e podem impactar diretamente tanto no ethos da instituição quanto na carreira de seus funcionários.

Por fim, é interessante observar que apesar de existirem registros anteriores de críticas seguidas de represálias no âmbito do MRE, é notável o aumento da incidência de casos desde o início do governo de Temer. Além da ocorrência de ao menos três situações desse tipo em pouco mais de um ano de sua gestão, é importante lembrar que, desde o início desta administração, o MRE é comandado por políticos de carreira, ao contrário do que ocorria nos últimos anos, em que os chanceleres costumavam

ser diplomatas. Nesse sentido, a politização recente do Itamaraty parece acompanhar a polarização política no Brasil, intensificada nos últimos tempos e bastante atrelada ao processo de impeachment que levou Temer à presidência e ao elevado índice de reprovação de seu governo.



O pensamento dos militares em política externa e defesa no século XXI

**Fernanda
Cristina
Nanci Izidro
Gonçalves**

**Luã Braga de
Oliveira**

*Pesquisadores
Neaape*

Introdução

Junto aos diplomatas e acadêmicos, os militares ocupam uma posição de destaque na elite nacional que reflete sobre as relações internacionais do Brasil^[1]. Este artigo tem como objetivo apresentar o pensamento destes atores sobre defesa e política externa brasileira no século XXI, especialmente entre 2003 e 2016, em função de ser um período caracterizado pelo estabelecimento de um maior diálogo entre defesa e diplomacia.

Para tanto, apresenta-se resumidamente a trajetória apartada das políticas externa e de defesa no país e as mudanças que fortaleceram a instituição militar na ação externa no período pós-redemocratização. Em seguida, analisa-se o pensamento dos militares sobre defesa e política exterior neste novo século, buscando responder a seguinte questão: como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente? Ao final, apresenta-se a conclusão sobre o tema estudado.

Para cumprir os objetivos delimitados, este artigo se apoia em produções acadêmicas sobre o tema e em levantamento de artigos publicados em periódicos nacionais militares^[2], monografias, teses e dissertações produzidas por oficiais na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), na Escola Superior de Guerra (ESG) e na Escola de

15

[1] Garcia, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989), RBPI, v. 40, n. 1, 1997.

[2] Os periódicos pesquisados foram a Revista das Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Revista da Escola Superior de Guerra e os Cadernos de Estudos Estratégicos, ambos produzidos pela Escola Superior de Guerra (ESG), um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa, integrante do Ministério da Defesa.

Guerra Naval (EGN)^[3]. A escolha de realizar o levantamento bibliográfico da produção acadêmica dos militares no âmbito destas Escolas se deu devido à relevância que os cursos têm em seus processos de profissionalização e socialização institucional. O levantamento da produção intelectual dos militares é realizado sem pretensão de exaustividade e abrange o período compreendido entre 2003-2016.

Política Externa e Política de Defesa: breve histórico da (des)articulação

Uma análise da história brasileira, ao menos desde a Proclamação da República em 1889, evidencia que ao longo dos anos a condução da política externa e da política de defesa foi realizada de forma apartada, sem a sinergia necessária para a elaboração de uma efetiva estratégia de inserção internacional que potencializasse os benefícios obtidos no exterior. Tanto condições históricas como opções políticas influenciaram o relacionamento polarizado

[3] O levantamento das monografias, teses e dissertações foi realizado a partir dos sites das instituições de ensino militares e do material disponibilizado online. Neste sentido, foram pesquisadas as produções acadêmicas produzidas por militares no âmbito do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da ECEME, do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da ESG e do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) da EGN. Não foi possível acessar teses, dissertações e monografias online produzidas na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica. Outros programas como o Curso de Estado-Maior da ESG também não disponibilizam as monografias produzidas ao final do curso em seu site.

que se estabeleceu entre os personagens centrais das relações internacionais do país, contribuindo para o desenvolvimento de pensamentos institucionais autônomos sobre a inserção do Brasil no mundo^[4]. Uma sinergia momentânea ocorreu durante o período do Regime Militar quando Chancelaria e Forças Armadas atuaram de forma integrada no tratamento de determinadas questões, como por exemplo tecnologia nuclear^[5].

Aliado a isso, o desvio da missão de defesa clássica que os militares deveriam desempenhar – voltada ao âmbito externo – contribuiu para limitar sua participação na política exterior, ampliando sua ingerência na política doméstica e nos temas de segurança interna^[6]. Em contraposição, a instituição diplomática ampliou sua capacidade de controle sobre a formulação da política exterior, ganhando prestígio e credibilidade diante da burocracia governamental/estatal e da sociedade^[7].

[4] Menezes, op. cit.

[5] Lima, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA JR., João Paulo (Org.) Segurança Internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 401-418.

[6] Lima, op. cit.

[7] Cheibub, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 28, n.1, 1985.

Especialistas^[8] afirmam que alguns fatores contribuíram ao longo do tempo para a baixa prioridade do tema da defesa na política exterior e para uma fraca articulação entre militares e diplomatas, tais como: o histórico de intervenção das Forças Armadas na política brasileira; a ênfase da política externa no desenvolvimento econômico em detrimento da defesa nacional; o não confrontacionismo da política exterior; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; a baixa securitização da região; o insulamento e alto grau de autonomia das instituições militares e diplomática, e, por fim, a preocupação com as ameaças internas, que deslocou a função das Forças Armadas.

Contudo, o fim da Guerra Fria, a agenda de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação da diplomacia e da defesa e para um renovado papel dos militares na política externa. Na seara doméstica, a consolidação do regime democrático propiciou mudanças importantes que ajudaram a associar as Forças Armadas à função clássica de defesa^[9].

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contribuiu para isto, particularmente, com duas importantes inovações institucionais que concederam maior relevância à política de defesa na agenda nacional e aprimoraram a articulação entre defesa e política externa. A primeira foi a formulação da

Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a segunda foi a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas)^[10]. Porém, a aproximação mais intensa da política de defesa e externa se deu ao longo do Governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), onde o entendimento de que era necessário investir em forças armadas condizentes com o tamanho e a importância do Brasil, gerando uma eficaz capacidade dissuasória, ganhou terreno^[11].

Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre diplomacia e defesa e para o fortalecimento da ação externa dos militares, como: a participação ativa do Brasil em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH); a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano na União de Nações Sul-Americanas (Unasul); as revisões da PDN, nos anos 2005 e 2012; a elaboração e a posterior revisão da Estratégia Nacional de Defesa (END), respectivamente em 2008 e 2012; a criação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012, e o amadurecimento institucional do Ministério da Defesa.

Estas iniciativas foram importantes não apenas por

[10] Alsina Jr., op. cit.

[11] Fuccille, Luís Alexandre; Barreto, Lis; Gazzola, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI, Belo Horizonte, jul., 2015.

[8] Lima, op. cit. e Alsina Jr., op. cit.

[9] Lima, op. cit.

implicar em maior sinergia entre as áreas, mas também por motivarem reflexões sobre as novas conjunturas no campo da segurança e da defesa nacional e sobre a inserção do Brasil no mundo. Os próprios documentos declaratórios de defesa foram acompanhados por legislações e diretrizes que emanaram do Ministério da Defesa e que propiciaram modificações no ensino militar, refletindo transformações na formação e estimulando o pensamento relacionado à política externa e à defesa nas Forças Armadas. Nesse contexto de modernização do ensino, as Escolas Militares de Comando e Estado-Maior dos três ramos submeteram propostas para criação de programas de pós-graduação de mestrado ao Ministério da Educação^[12]. Os programas favoreceram-se dos recursos de agências públicas de fomento que buscaram estimular linhas de pesquisa direcionadas para estudos de defesa^[13].

Ainda no campo do ensino, alterações estruturais foram implementadas a partir do lançamento dos documentos PND e END, uma vez que estes indicam disciplinas importantes no currículo militar, atribuições específicas de cada Força e diretrizes estratégicas. Desta forma, além de mudanças de carga horária de disciplinas

existentes, foram criadas novas disciplinas, incluindo o estudo de temas relacionados ao entorno estratégico, aos organismos internacionais, às ações brasileiras em missões de paz, entre outras iniciativas presentes na END^[14].

Essas ações contribuíram para estimular o pensamento dos militares sobre estratégia, defesa e política externa em um novo contexto das relações internacionais do Brasil. Somam-se a estas iniciativas a participação de militares em programas civis de pesquisa e a estruturação de uma Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que contribuíram para ampliar o diálogo entre civis e Forças Armadas^[15].

Pensamento dos militares sobre política externa e defesa (2003-2016)

O levantamento da produção intelectual dos militares nos periódicos e trabalhos finais analisados, entre os anos 2003 e 2016, evidenciou convergência no que tange aos principais temas abordados. Ademais, o pensamento expresso nas monografias, teses, dissertações e artigos pesquisados está alinhado com os principais documentos que estabelecem as diretrizes para a atuação das Forças Armadas e para a defesa

[12] No ano de 2012, a ECEME e a Universidade da Força Área (Unifa) obtiveram autorização para seus programas. Em 2013, foi a vez da EGN.

[13] Marques, Adriana; Fuccille, Luís Alexandre. Ensino e Pesquisa em Defesa no Brasil: Estruturação do Campo e Desafios. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v.2, n. 2, jul./dez. 2015.

[14] Fontoura, Camila Bravo. O Curso de Comando e Estado-Maior do Exército: conteúdos e mudanças após a criação do Ministério da Defesa. Anais do IX ENABED: Forças Armadas e Sociedade Civil. UFSC: Florianópolis, 2016.

[15] Lima, Maria Regina Soares de; Milani, Carlos R. S (Orgs). Atlas da Política Brasileira de Defesa. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

nacional, isto é, a PND, a END e, mais recentemente, o LBDN.

A produção acadêmica sobre as atividades fins das Forças Armadas, englobam em sua maioria temas como doutrina e educação militar; administração no âmbito das Forças Armadas; emprego estratégico, tático, operacional e técnico do poder militar e de seus recursos; áreas estratégicas para a defesa nacional e agendas de segurança. Também existe reflexão teórica nos campos da Segurança e da Defesa, do Direito Internacional, da Política Externa e da Economia Política. Nestes casos, parte dos estudos apresentaram análises de casos com enfoque em determinadas regiões ou países, sob uma abordagem independente ou de suas relações bilaterais com o Brasil. Ademais, uma parcela dos trabalhos discutiu temas referentes à relação entre as forças de defesa, a sociedade civil e outras instituições de natureza doméstica.

A produção acadêmica referente mais especificamente à política exterior e à política de defesa abordaram, em geral, os temas considerados mais importantes para os diferentes ramos das Forças Armadas e que constam nos documentos declaratórios de defesa do governo brasileiro. Os assuntos mais tratados foram: Amazônia (sobretudo por oficiais do Exército); Operações de Paz (com ênfase na participação brasileira na MINUSTAH); América do Sul (inserida no entorno estratégico brasileiro e tratada pela ótica da cooperação); Atlântico Sul (tratado como fundamental no entorno estratégico); Amazônia Azul (em especial por oficiais da Marinha); Antártica (também enfatizada por militares da Marinha no

âmbito do entorno estratégico); Submarino Nuclear (tratado como fundamental ao poder naval brasileiro e à sua capacidade de dissuasão) e Programa Espacial Brasileiro (destacado por oficiais da Aeronáutica como fator estratégico para segurança e desenvolvimento nacional).

Conquanto as três Forças tenham demonstrado interesse de pesquisa em temas largamente similares, as especificidades de seu preparo e emprego direcionam o estudo de seus oficiais para alguns dos temas. No caso da Marinha, os interesses concentram-se no estudo da Amazônia Azul; do Submarino Nuclear; da América do Sul; da Antártica; do Atlântico Sul; e das novas ameaças (sobretudo pirataria). Os oficiais da Marinha também abordaram a participação do Brasil nas Operações de Paz, com ênfase na atuação dos Fuzileiros Navais, a guerra cibernética e a presença de potências no Atlântico Sul, como a China, cuja atuação tem sido fortalecida na Namíbia. Um conceito amplamente utilizado foi o da “diplomacia naval”, para se referir à forma como o poder naval pode contribuir para a política externa, ampliando a cooperação com outros Estados e a projeção internacional do país, além de resguardar os recursos naturais e a soberania.

No caso do Exército, podemos notar maior preocupação com a Amazônia brasileira, destacando incremento das ações de combate, cooperação regional nas áreas fronteiriças e no setor de inteligência. As Operações de Paz também são enfatizadas, focando na liderança do Brasil na MINUSTAH e na estratégia de desmobilização, além da aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nestas

missões. Emprega-se o termo “diplomacia da defesa” para referir-se à participação do Brasil em Operações de Paz. O entorno estratégico é foco de diversas pesquisas, que enfatizam a cooperação em defesa com os vizinhos da América do Sul no âmbito bi e multilateral e com países da África. A guerra cibernética permanece como tema recorrente, sendo enfatizada a necessidade de preparação do Brasil para as novas ameaças (como biopirataria, pirataria, contrabando, terrorismo e narcotráfico). Outros temas estudados foram Gestão de Operações de Evacuação de Não Combatentes em Situação de Não Guerra, como ocorrido no Líbano em 2006 e na Guiné-Bissau em 1998^[16], e Exportação de Produtos de Defesa.

20

Como se pode perceber as modificações institucionais, que culminaram na criação do Ministério da Defesa e na redefinição da missão institucional dos militares, a elaboração e a revisão de documentos que estabelecem diretrizes e orientações sobre a defesa nacional, as reformas no ensino militar e a implementação de uma estratégia de política externa que abriu espaço para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, estimularam a renovação do pensamento dos militares sobre sua atuação e identidade.

É nítida a influência das

[16] Estas operações são implementadas em casos em que apenas através da diplomacia não é possível gerir a crise internacional, sendo necessário uma operação militar.

diretrizes da PND e da END e, mais recentemente do LBDN, no pensamento expresso pelos oficiais, refletindo uma mudança na doutrina que orientava os militares. Inclusive, diversos oficiais fazem referências diretas aos documentos como orientadores de suas análises. A necessidade de uma sinergia da política externa e de defesa, preconizada por esses documentos, são premissas adotadas por diversos autores dos trabalhos analisados, que empregam conceitos que relacionam as duas atividades, como “diplomacia da defesa”, “diplomacia naval” e “diplomacia militar”. Assim, estabelece-se uma relação de complementaridade, em que os militares, ao lado dos diplomatas, atuam como agentes da política externa, representando os interesses nacionais.

Quanto às influências teóricas presentes nos trabalhos analisados, foram adotadas e discutidas linhas de pensamento e referenciais bastante próximos. Avultam constructos teóricos como as “Guerras de Quarta Geração”, consagrada por William Lind^[17] e Alessandro Visacro^[18]; o conceito de “Guerra no Meio do Povo”, cunhado pelo general Rupert Smith^[19]; e as concepções de “Pós-Modernismo Militar” e “Revolução em Assuntos Militares”, através de citações dos trabalhos de

[17] Lind, William S. Compreendendo a guerra de quarta geração. Military Review (edição brasileira), jan-fev, 2005.

[18] Visacro, Alessandro. Desafio da transformação. Military Review (edição brasileira), mar-abr, 2011.

[19] Smith, Rupert. The Utility of Force: the art of war in the modern world. Vintage, 2008.

Moskos^[20], Caforio^[21] e Moskos, Williams e Segal^[22].

Garcia^[23], ao analisar as publicações acadêmicas de militares entre os anos de 1961 e 1989, constatou que a visão internacional dos militares de outrora guardava afinidades com a perspectiva teórica do Realismo Clássico, cujo traço fundamental é a compreensão do Estado como ator de maior relevância no sistema internacional. Em contrapartida, os aportes teóricos que figuram como principais tópicos de debate na produção acadêmica militar aqui estudada têm em comum a percepção de um enfraquecimento do Estado nacional enquanto ator de relevância principal para as análises do sistema internacional após a Guerra Fria, frente à ascensão das chamadas “novas ameaças”, predominantemente transnacionais e de natureza difusa.

O autor constatou também que as reflexões tendiam a ser voltadas para o ângulo estratégico-militar, sendo escassos estudos específicos sobre

[20] Moskos, Charles C. From institution to occupation: trends in military organization. *Armed Forces & Society*, v. 4, n.1, 1986. Moskos, Charles C. Institutional/Occupational Trends in *Armed Forces: An Update*. *Armed Forces & Society*, v. 12, n.3, 1977.

[21] Caforio, Giuseppe. *Social Sciences and the Military: an interdisciplinary overview*. New York: Routledge, 2007.

[22] Moskos, Charles; Williams, John Allen; Segal, David R. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

[23] Garcia, op. cit.

política externa. Nesse sentido, alguns temas eram recorrentes nos anos 1961-1989, como: fronteiras, Amazônia, Atlântico Sul e Antártica, Cone Sul (ênfase nas relações com a Argentina) e análises sobre os avanços do comunismo internacional. Porém, o fim da Guerra Fria encerrou formalmente a possibilidade de envolvimento do país em uma guerra extracontinental e esvaziou a visão de combater o inimigo interno. Ademais, as relações com a Argentina e com os países da região progrediram, dando origem a um padrão de cooperação. Deste modo, os conceitos e o imaginário que orientavam o pensamento militar brasileiro, tiveram que ser revistos.

Conclusão

Como apresentando no decorrer deste artigo, o pensamento internacional dos militares brasileiros foi atualizado à luz das novas concepções e doutrinas que emergiram desde os anos 1990, direcionadas por diversas iniciativas governamentais e pela inserção mais ativa do Brasil nas relações internacionais. A articulação então precária entre política externa e política de defesa foi alterada neste contexto, propiciando mudanças relevantes na função, na missão e no pensamento das Forças Armadas.

Como destaca Garcia^[24], junto aos diplomatas e acadêmicos, os militares ocupam uma posição de destaque na elite nacional que reflete sobre as relações internacionais do Brasil. Percebe-se, através do levantamento realizado, que há uma gama de reflexões pouco exploradas pela academia, e desconhecidas do

[24] Garcia, op. cit.

público geral, que enriquecem o debate sobre a política externa e a política de defesa brasileira. Entende-se que é importante atentar para a forma como as Forças Armadas pensam a inserção do país no mundo, quais são os recursos de poder à disposição do Brasil, que estratégias de defesa são viáveis, quais são as principais ameaças, além da concepção que possuem sobre o próprio papel que têm a desempenhar na sociedade.

É a partir do maior conhecimento sobre o pensamento deste segmento da elite nacional que podemos avançar em prol de mecanismos mais adequados de controle civil sobre as Forças Armadas e estabelecer um diálogo aberto, que congregue academia, setores governamentais, civis e militares para a elaboração de uma política de defesa mais democrática e transparente^[25]. Por fim, o maior conhecimento sobre as Forças Armadas, suas doutrinas e concepções pode estimular uma visão livre de preconceitos sobre o papel da defesa e dos militares na política exterior de um país democrático e que, mesmo pacífico, precisa estar pronto para responder às eventuais ameaças.

22

[25] Ressalta-se um certo avanço com as novas versões da PND, END e LBDN, cujas minutas foram disponibilizadas para consulta no site do Ministério da Defesa em março de 2017. Desta forma, setores civis e militares podem conhecer previamente as novas ideias e conceitos apresentados nas propostas. A edição definitiva dos documentos ocorrerá após a apreciação pelo Congresso Nacional e aprovação por Decreto Presidencial.



Política Externa e atores não tradicionais em uma América Latina em crise

**Edgar Andrés
Londoño Niño**

**Leonardo
Albarello**

*Pesquisadores
Neape*

Introdução

Em uma região onde a condução da política externa é predominantemente feita pelos governos centrais e há uma tradição, como no caso do Brasil, de um papel protagônico do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na condução desse processo, evidencia-se uma diversificação de atores na atuação externa de vários países, ou ao menos uma demanda para que essa diversificação ocorra. Este texto pretende analisar a participação externa de atores estatais não tradicionais e de atores não estatais, e como eles têm conduzido acordos internacionais de distintas ordens ou têm procurado espaços de diálogo e coordenação com organismos multilaterais ou entidades estatais de países da região. Para isto, são apresentados alguns casos recentes na América Latina onde estão presentes a cooperação de organismos estatais de países vizinhos, a participação de atores subnacionais em eventos regionais e a diversificação de atores não tradicionais participando de assuntos internacionais.

23

Diversificação de atores e agendas

Um primeiro caso em que se observa a participação de atores não tradicionais na política externa refere-se à cooperação entre órgãos estatais de países vizinhos, tais como as Procuradorias ou as Polícias que assinam acordos ou estabelecem operações conjuntas de forma direta e sem a intermediação do governo central ou dos seus MREs. Na Argentina, o Ministério Público, chefiado pelo procurador, é um órgão independente e com autonomia funcional e autarquia financeira, semelhante à Procuradoria do Brasil, onde a Constituição de 1988 lhe deu uma maior independência do Executivo e da Polícia. Em junho de 2017, as Procuradorias-Gerais do Brasil e da Argentina firmaram um acordo com o objetivo de analisar os desdobramentos da Operação Lava Jato na Argentina, envolvendo a empreiteira brasileira Odebrecht. Ressalta-se que os governos centrais e os MREs de ambos os países puseram

entraves e fizeram ingerências no estabelecimento desse acordo, o que gerou um comunicado de protesto das Procuradorias argentina e brasileira no qual assinalavam que o Ministério da Justiça do Brasil tentou interferir na redação do acordo e que o MRE da Argentina buscou converter o mesmo em um tratado internacional negociado pelos Poderes Executivos dos dois países^[1].

Este caso é interessante, pois permite analisar como órgãos não vinculados ao Poder Executivo nos Estados protagonizam acordos internacionais com seus pares em outros países de forma direta, inclusive, questionando os governos centrais e os MREs por obstaculizarem ditos acordos. Salienta-se que as investigações que envolvem a Odebrecht, especialmente, vêm ensejando a cooperação entre diversas Procuradorias na região, visto que a empreiteira conduziu inúmeros projetos de infraestrutura no período recente e também financiou eleições que hoje passam por investigações em diversos países vizinhos.

Ademais do exemplo da atuação das Procuradorias, no caso das regiões de fronteira se tem evidenciado a coordenação entre autoridades militares de países vizinhos, dada a existência de problemas comuns de natureza transnacional e transfronteiriça. Assim, por exemplo, em abril de 2017, o roubo de uma empresa de

valores na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, gerou a busca de ações coordenadas entre as polícias dos três Estados para responder a este e a outros delitos nas áreas fronteiriças^[2]. Na ocasião, a Bolívia também decidiu intensificar os controles na fronteira com o Brasil e o Paraguai por meio do Plano Fronteira Sul, criado pela Direção de Polícia Fronteiriça boliviana e que permite que as autoridades dos três países estabeleçam um contato maior para a ação conjunta contra atividades delitivas, especialmente as derivadas da ação de organizações criminosas brasileiras como o Primeiro Comando da Capital (PCC) nas regiões lindeiras^[3].

Outro exemplo da participação de atores não tradicionais envolve os atores subnacionais, que vêm ampliando sua atuação em eventos internacionais, que eram antes limitados ao protagonismo dos governos centrais. A literatura sobre o tema demonstra um interesse intermitente das entidades subnacionais em temas internacionais, o que envolve a participação externa de governadores, prefeitos e de outras instituições de ordem regional ou local. Destaca-se a atuação de governadores e

[2] ABC Color. El mayor robo en Paraguay. 27/04/2017. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/botin-supera-los-us-11-millones-1588129.html>>. Acesso em: 08/12/2017

[1] Conjuntura Latitude Sul, n.8/ago 2017. Acordo de cooperação entre Procuradorias-Gerais de Brasil e Argentina é barrado, p.4. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/09/Conjuntura-Latitude-Sul-n.8-Agosto-2017.pdf>>. Acesso em: 07/12/2017.

[3] Estadão. Bolívia prende 3 brasileiros na fronteira e intensifica controle. 26/04/2017. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,bolivia-prende-3-brasileiros-na-fronteira-e-intensifica-controle,70001752101>>. Acesso em: 08/12/2017.

partidos políticos na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), ocorrida em Cancun em junho de 2017. No marco desse encontro, o presidente da Conferência Nacional de Governadores (Conago) firmou um acordo com a OEA para a promoção dos direitos humanos e a democracia^[4]. Desse modo, esse mecanismo multilateral no qual participam Estados assinou um acordo com representantes dos governos subnacionais mexicanos, o que evidenciou uma participação direta desses atores com o organismo multilateral, sem intermediação do Poder Executivo.

Do mesmo modo, partidos políticos do estado mexicano de Coahuila levaram perante o secretário da OEA a disputa sobre as eleições regionais, denunciando irregularidades e compra de votos^[5]. O que há de não tradicional neste caso é a ampliação do campo de atuação externa dos partidos políticos, acionando instâncias multilaterais como a OEA acerca de questões internas.

Além dos exemplos citados, o fenômeno de internacionalização de atores não tradicionais mostrou-se especialmente visível no caso da crise venezuelana,

[4] El Universal. Firman Conago y OEA acuerdo en favor de democracia y DH. 21/06/2017. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/21/firman-conago-y-oea-acuerdo-en-favor-de-democracia-y-dh>>. Acesso em: 07/12/2017.

[5] El Universal. PAN lleva a la OEA denuncia por fraude en Coahuila. 18/06/2017. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/18/pan-lleva-la-oea-denuncia-por-fraude-en-coahuila>>. Acesso em: 08/12/2017.

que mobilizou atores internos e externos. Internamente, nota-se a intenção da oposição ao presidente Nicolás Maduro de ampliar sua projeção externa de modo a atrair atenção para a situação no país. No mês de fevereiro de 2017, o presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, Julio Borges, visitou os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado no Brasil, além do Ministro das Relações Exteriores, buscando articular atuação de políticos brasileiros por uma maior pressão ao governo de Maduro. Borges também atentou para o caráter regional da crise e seus impactos no crime transnacional e fluxo de pessoas^[6].

Outras tentativas da oposição a Maduro em externalizar suas pautas vêm de outros anos, como por exemplo uma série de viagens feitas por Lilian Tintori, esposa de Leopoldo López, que está preso desde 2014. Tintori reuniu-se com governantes da América Latina, Europa e Estados Unidos, em caráter de denúncia à prisão de seu marido e à situação no país. Em outro momento, ainda no ano de 2014, a ex deputada María Corina Machado foi convidada pelo Panamá para assumir o assento deste país na Assembleia Geral da OEA e pronunciar-se contra o governo Maduro, o que gerou a cassação de seu mandato pela Assembleia Nacional da

[6] Estadão. Opositor venezuelano pede ajuda ao governo brasileiro. 08/02/2017. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,opositor-venezuelano-pede-ajuda-ao-governo-brasileiro,70001658538>>. Acesso em: 10/12/2017

Venezuela^[7].

Políticos e partidos de outros países na região também vêm se pronunciando sobre a crise na Venezuela, gerando polarizações em seus respectivos parlamentos, com destaque para aqueles partidos que adotam posições contrárias às dos governos de seus respectivos países. Esse foi o caso de senadores que fazem oposição a Evo Morales na Bolívia, inclusive o ex presidente do país, Jorge Quiroga, e que criticam Morales por seu apoio a Maduro. Do outro lado, partidos de esquerda reunidos no Foro de São Paulo, cujo 23º Encontro realizou-se na Nicarágua, declararam apoio a Maduro e à realização de uma Assembleia Nacional Constituinte no país no mês de julho de 2017. Dentre esses partidos salientam-se o Partido dos Trabalhadores e o Partido Comunista do Brasil, que fazem oposição ao governo de Michel Temer, cuja posição é mais crítica a Maduro. Outro caso peculiar foi a denúncia que parlamentares chilenos e colombianos levaram à Corte Penal Internacional no mês de julho, acusando Nicolás Maduro de crimes de guerra, genocídio e

tortura^[8]. Esses eventos ilustram o cenário regional de polarização política, em que a ação externa dos governos não é sempre acompanhada pelos atores políticos internos, que nesse último ano buscaram uma posição própria, articulando-se com atores internos de outros Estados.

Considerações Finais

A política externa é por vezes tratada como uma política distinta das outras políticas públicas, distante da deliberação pública e do controle da sociedade^[9]. Em nome da soberania do país, a urgência e o segredo costumam ser apresentados como justificativas para que a política externa não seja debatida como as outras políticas o são, ademais alega-se que haveria baixo interesse e demanda da sociedade por participar da construção da ação externa do país. Essa perspectiva foi e é reforçada por abordagens que tratam os Estados como um monolito, onde o conteúdo da política externa tende à perenidade mesmo com mudança de governo. Os exemplos apresentados aqui questionam essa perspectiva porque demonstram outros atores estatais que não o MRE (ou seu equivalente) atuando internacionalmente, assim como atores não estatais questionando a posição oficial de seus governos

[7] Martinez, Alfredo Juan Guevara; Pedroso, Carolina Silva. Múltiplas arenas em conjuntura internacional: mudanças na América do Sul sob a perspectiva da Venezuela pós-Chávez. In: Ayerbe, Luis Fernando (Org.). Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: Abordagens e Processos. São Paulo: Acadêmica, 2016.

[8] Conjuntura Latitude Sul, n. 7, jul/2017. Posição de atores não tradicionais em política externa sobre a Constituinte venezuelana, p.5. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/08/Conjuntura-Latitude-Sul-n.7-Julho-2017.pdf>>. Acesso em: 10/12/2017.

[9] Milani, Carlos R. S. e Pinheiro, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional, v. 35, n. 1, 2013.

e mesmo articulando-se com outros atores internacionalmente de maneira independente.

Abordagens acadêmicas alternativas sobre política externa vêm lançando luz sobre o processo decisório envolvido na construção de posições, permitindo compreender melhor o fenômeno da participação de atores não tradicionais na política externa, flexibilizando noções como de estadocentrismo e da divisão entre externo e interno. Acompanhando a diversificação de atores, cabe também compreender que temas transversais, como direitos humanos, saúde, meio ambiente e combate à corrupção ganharam força no período recente, pondo em xeque o monopólio que o MRE costuma ter na condução da política externa. Outros ministérios passam a ter uma agenda externa própria e organismos públicos, como as Procuradorias, estabelecem acordos com seus pares, sem a intermediação dos governos centrais, levando à uma maior horizontalização da política externa. De outra parte, a sociedade manifesta-se mais sobre a atuação externa de seus governos, através de partidos, grupos de interesse e outras organizações que por meio de mecanismos multilaterais, antes reservados a presidentes, ministros das relações exteriores ou seus representantes, procuram novos espaços regionais e internacionais para a resolução de problemas domésticos. No caso dos exemplos apresentados, essa pluralização de atores parece ter sido potencializada pelo contexto regional de polarização política, no caso da Venezuela, mas também motivada por um maior ativismo das Procuradorias de diferentes países no que tange ao combate à corrupção, especialmente com o caso da Odebrecht, e das Polícias

tratando de questões fronteiriças relacionadas principalmente a crimes transfronteiriços.

Resenha

Westmann, Gustavo (Org.). Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

**Leonardo
Albarello**

*Pesquisador
Neaape*

28

O livro “Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira” propõe-se a analisar o cenário contemporâneo das relações internacionais do país de maneira inovadora. Embora composto por artigos tratando de diferentes tópicos, possui como linha condutora a urgência de reformas na maneira como a política externa é construída no Brasil. Tais reformas seriam destinadas a aprimorar o modo como os principais atores envolvidos coordenam-se para tomar decisões em política externa, assim como para tornar o processo mais transparente, ampliando as formas de prestação de contas e responsabilização diante da sociedade. Neste sentido, são reconhecidos os avanços obtidos pelos últimos governos democráticos em um ambiente externo favorável, o que resultou na diversificação de parceiros e temas da agenda externa do país, assim como o avanço no desenvolvimento e em uma nova inserção internacional. Contudo, a crítica principal do livro refere-se à inexistência de reformas estruturais e de planejamento de longo prazo, o que teria gerado a atual falta de rumo da política externa brasileira. Adiciona-se a isso a carência de espaços mais inclusivos onde a política externa pudesse ser debatida de maneira mais aprofundada e menos polarizada.

O livro foi escrito, em sua maioria, por diplomatas e acadêmicos, mas também conta com jornalistas e representantes do setor privado. Não se propõe a ser um texto com formalidades acadêmicas, mas sim mais acessível e propositivo. A coletânea está organizada em dois eixos. No primeiro eixo, encontram-se artigos de abordagem mais geral, tratando da política externa brasileira de forma panorâmica e histórica, mas também enfocando questões da atividade diplomática no Brasil. No segundo eixo, abordam-se tópicos específicos de relevância crescente na agenda externa brasileira.

O primeiro eixo inicia com a análise de Felipe Antunes sobre a relação entre modelos de desenvolvimento e política externa, criticando a polarização partidária no Brasil e sugerindo



uma política externa voltada à transformação social, assim como uma redefinição do conceito de desenvolvimento. Guilherme Casarões trata da crise brasileira desde o governo de Dilma Rousseff em diferentes instâncias: regionalmente, globalmente e quanto às parcerias estratégicas brasileiras. O artigo de Gustavo Westmann aborda as transformações trazidas pela globalização e seu impacto na diplomacia brasileira. O autor sugere reformas administrativas e institucionais que tragam ao Itamaraty maior eficácia e eficiência em suas funções, assim como maior transparência diante da sociedade. Dawisson Belém Lopes, por sua vez, retoma a atividade diplomática desde as monarquias europeias para demonstrar os fundamentos aristocráticos e oligárquicos em que o estamento diplomático brasileiro esteve enraizado e seu correspondente déficit democrático desde então. Tiago Santos escreve sobre o peso da experiência e da teoria na formação do conhecimento dos diplomatas. Sem desprezar a importância da experiência, Santos defende a utilidade de investir na pesquisa e análise teórica para que os diplomatas estejam bem preparados para suas funções. Hayle Gadelha reflete sobre o soft power brasileiro e a diplomacia pública no Brasil. Segundo ele, o Brasil não utiliza seu poder brando de forma planejada e estrategicamente. O país careceria de modernização para conectar seu potencial de poder brando com formas modernas de projeção da “marca-país”, especialmente na sociedade informacional em que vivemos.

O segundo eixo do livro começa com o texto de Patrícia Campos Mello, expondo o atual

retrocesso na relação do Brasil com a África, em comparação com a aproximação empreendida durante o governo Lula. A autora demonstra os benefícios políticos e econômicos que a parceria com o continente teve no passado recente, assim como os impactos negativos do desmantelamento dessa política. Flávio Campestrin Bettarello descreve a ascensão da região Ásia-Pacífico e a centralidade que esta zona vem tomando na política externa dos países mais influentes do globo. O autor aponta a necessidade de o Brasil articular esforços para se inserir nesta dinâmica, devendo constituir a região com um dos pilares de sua política externa. Felipe Krause argumenta em defesa da criação de uma agência brasileira para o desenvolvimento internacional e a cooperação técnica, que possua legislação e recursos próprios. Krause afirma a necessidade de aprofundamento do debate sobre este tema como uma atribuição do Estado brasileiro, sugerindo a participação do Congresso Nacional, da mídia, de think tanks e do público em geral para aprimorar a discussão. Candice Sakamoto Vianna traz para apreciação a segurança alimentar e nutricional como um componente positivo da política externa brasileira nos últimos anos. Na visão da autora, isto contribuiu para renovar as credenciais do Brasil como um país que combate a fome, apresentando potencial de adensamento das relações com países em desenvolvimento, na perspectiva da cooperação Sul-Sul. O tema do desenvolvimento sustentável é abordado por Roberta Lima. A autora aponta o papel positivo desempenhado no Brasil na construção da Agenda 2030 e nos Acordos de Paris. Também demonstra as possibilidades de maior

articulação com a sociedade civil e outras instituições estatais nesse campo. Em tema semelhante, Ilan Cuperstein analisa a trajetória das posições brasileiras no regime climático. O autor enfoca as conferências multilaterais sobre o tópico e faz um balanço do cenário pós Convenção de Paris para a política externa brasileira. Fernando Zelner, por sua vez, discute a participação financeira e administrativa do Brasil na Organização das Nações Unidas, demarcando a importância dessa atuação para o alcance dos objetivos do país dentro do organismo. Finalizando o livro, Bruno de Moura Borges e Maurício Santoro abordam o protagonismo brasileiro na discussão sobre privacidade no mundo digital e a recente aprovação do Marco Civil da Internet. Os autores apontam para a especificidade deste campo, que envolve a sociedade civil, o setor privado e diferentes instituições do Estado brasileiro.

A coletânea “Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira” compõe-se de análises marcadamente atuais de temas relevantes para a sociedade brasileira e demonstra preocupação em abrandar o distanciamento da agenda externa e doméstica do país. A influência da crise política e econômica vivida pelo Brasil destaca-se na escrita dos textos, que se voltam à defesa da preservação de avanços obtidos nos últimos anos e à crítica construtiva da política externa passada e atual. O livro cumpre seu objetivo de ser propositivo e contém projeções para o futuro do país que ainda precisam ser confirmadas nos próximos anos.



O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



NEAAPE

Núcleo de Estudos
Atores e Agendas de Política Externa