

Militares, Diplomatas e Sociedade

A Síntese em Construção

Edmundo Luciano de Lima Granja

**Artigo apresentado como requisito para obtenção do título
de Especialista em Relações Internacionais**

Orientadora: Professora Doutora Maria Helena de Castro Santos

Brasília

2015

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de desmilitarização do Brasil em consequência da transferência do poder político do regime militar para o segmento civil. Partiu-se de uma base conceitual de controle civil-militar visando explicar os principais impactos em relação aos orçamentos, prestígio e missão constitucional das Forças Armadas. Constatou-se que os militares estão se adaptando às novas regras democráticas, cujos resultados são perceptíveis no compartilhando das arenas relativas à defesa com diplomatas e a sociedade. Finalmente, faz-se uma breve comparação entre a Política Externa e a Política de Defesa no momento da criação do Ministério da Defesa e do lançamento da Política de Defesa Nacional com a situação atual.

Palavras-chave: política externa, política de defesa, controle civil-militar, defesa, forças armadas, diplomacia, redemocratização.

ABSTRACT

This article aims to analyze the demilitarization process in Brazil for the transfer of political power of the military regime for the civil segment. Starting from a conceptual basis of civil-military control in order to explain the main impacts in relation to budgets, prestige and constitutional mission of the armed forces. It was found that the military are adapting to new democratic rules and the results are noticeable in sharing the arenas for protection with diplomats and society. Finally, it is a brief comparison between the Foreign and Defense Policy at the time of creation of the Ministry of Defense and the launch of the National Defense Policy with the current situation.

Keywords: foreign policy, defense policy, civil-military control, defense, military, diplomacy, democracy.

I – INTRODUÇÃO

Em 15 de março de 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves, iniciou-se o processo de entrega dos destinos políticos da Nação ao Poder Civil, após um período de quase vinte e um anos de governos militares. Aquela data marcou o processo de redemocratização do País almejada pelos Presidentes Ernesto Geisel e João Baptista de Oliveira Figueiredo. Daquele momento em diante começou uma nova fase da vida política nacional que trouxe importantes consequências para a sociedade brasileira, dando início a uma original composição de forças das relações entre os civis e os militares, principalmente com a gradativa perda de prestígio e de poder do seguimento armado. Os militares das altas patentes que ocupavam cargos na burocracia civil retornaram gradativamente ao ambiente da caserna, dando lugar ao estamento civil no processo decisório dos destinos do País.

Esse novo desenho da sociedade brasileira foi influenciado por sucessivas mudanças balizadas por acontecimentos na conjuntura mundial e nacional que contribuíram para a transformação da relação civil-militar, trazendo significativas alterações no diálogo entre segmento militar, os diplomatas e a sociedade. No campo internacional, o fim da Guerra Fria desmontou o conflito ideológico Leste-Oeste e reorientou o emprego das Forças Armadas (FA) dos países em desenvolvimento, provocando uma reformulação das questões de segurança entre os Estados. Os ataques terroristas de 11 de setembro alertaram o mundo para um novo conceito de inimigo e de ameaça levantando novas preocupações para a soberania e para a defesa. Na arena nacional, a aprovação da Constituição Federal de 1988 proporcionou importantes mudanças para o preparo e emprego das Forças Armadas (Castro Santos, 2004:115). Outro acontecimento que causou profundas transformações para a relação civil-militar foi a criação, em 1999, do Ministério da Defesa, inaugurando uma nova sistemática de elaboração da Política Exterior e da Política de Defesa.

O objetivo deste Artigo é fazer uma avaliação do compartilhamento dos militares e diplomatas nas arenas de definição da política de defesa nacional. A primeira seção apresenta os fundamentos teóricos das variedades de relações entre civis e militares visando aumentar o controle civil sobre os militares com base nas proposições feitas por Samuel P. Huntington, em sua obra “O Soldado e o Estado” (1996); nas perdas de prerrogativas dos militares decorrentes do fim do regime

militar, seguindo a linha de pensamento de Alfred Stepan (1989); e nas proposições de Castro Santos (2004) em relação aos aspectos que marcaram a adaptação dos militares brasileiros diante dessa mudança de status no período de transição democrática. A segunda seção apresenta como as novas regras democráticas estão influenciando o compartilhamento dos assuntos de defesa com os diplomatas e a sociedade, fechado o assunto com e uma breve análise da evolução da Política Exterior e de Defesa, com base na obra de João Paulo Soares Alsina Júnior (2003). Na Conclusão é feito um resumo dos principais efeitos da mudança de controle civil em relação ao segmento militar e como este está se adaptando às novas regras democráticas. Em seguida é comentado sobre os efeitos resultantes dos compartilhamentos dos assuntos de defesa com a sociedade e diplomatas, antes restritos ao âmbito militar. Finalmente é feita uma análise pontual de como a “síntese” entre a Política Exterior e de Defesa evoluiu desde a publicação da obra de Alcina (2003).

II- A DESMILITARIZAÇÃO E ACEITAÇÃO DAS REGRAS DEMOCRÁTICAS.

Segundo Huntington (1996:97), as relações políticas entre os militares e o Estado têm que ser de neutralidade e afirma que a profissão militar existe para servir ao Estado. A fim de prestar o mais elevado serviço possível, todos os profissionais das armas e a força militar que comandam devem se constituir em um eficiente instrumento de política estatal, para quem a lealdade e obediência são as virtudes mais altas.

Modelos de Controle Civil

Na obra de Huntington (1996), o autor apresenta duas formas básicas de controle ou de “poder relativo de civis e militares” (1996:99). A primeira é o **Poder Civil Subjetivo**, por meio do qual ele descreve como sendo a forma mais elementar de reduzir o poder militar, maximizando o poder de um civil ou de grupo particular de civis e pode ser manifestado de três formas peculiares:

<i>Controle Civil por Instituição Governamental</i>	Distribuição do poder entre o Executivo e o Legislativo
<i>Controle Civil por Classe Social</i>	Disputa de poder ou de influência entre a Aristocracia e a Burguesia
<i>Controle Civil por Forma Constitucional</i>	Identificação do poder civil com o governo democrático, enquanto que o controle militar se identifica com os governos absolutos

Esse tipo de controle considera que o progressivo envolvimento dos militares em política classista, institucional e constitucional diminui o controle civil, ou seja, os militares assumem papéis dos civis.

A segunda forma de controle dos civis sobre os militares é o **Poder Civil Objetivo** que tem como principal orientação a maximização do Profissionalismo Militar, cujas características mais marcantes são:

Poder Civil Objetivo

- A distribuição do poder político entre os grupos militares e civis que conduz ao aparecimento do comportamento e atitudes profissionais entre a oficialidade.
- A militarização dos militares, transformando-os em instrumentos do Estado.
- O reconhecimento do profissionalismo militar autônomo.
- A redução do poder militar é diretamente proporcional ao aumento da sua profissionalização, tornando-o politicamente neutro.
- Proporciona um corpo de oficiais altamente profissionais prontos a “realizar os desejos de um grupo civil que detenha autoridade legítima dentro do Estado” (1996:102).



Figura 1: Comparação entre os Controles Subjetivo e Objetivo

A figura 1 faz uma comparação, de forma sintética, entre os dois tipos de controle preconizados na obra de Huntington (1996) que servem como ilustração do processo de transição democrática brasileira, do poder militar para o poder civil.

O professor de Ciência Política da Universidade de Yale, Alfred Stepan, em sua obra *Rethinking Military Politics – Brazil and the Southern Cone* (1989) questiona como um novo governo civil poderá controlar o segmento armado após um regime no qual os militares desempenharam papel de destaque na cena política do País? Nesse contexto sugere indicadores relativos às prerrogativas ainda retidas no novo governo às contestações porventura existentes na sociedade brasileira. O autor considera que uma das maneiras de reduzir as prerrogativas dos militares na relação civil – militar é a redução dos orçamentos destinados à Defesa e apresenta os orçamentos militares de alguns países da América do Sul (1989:73) durante o período do regime militar no Brasil. A figura que se segue indica um declínio de

gastos militares brasileiros comparativamente com outros países da América do Sul que viveram regimes semelhantes.

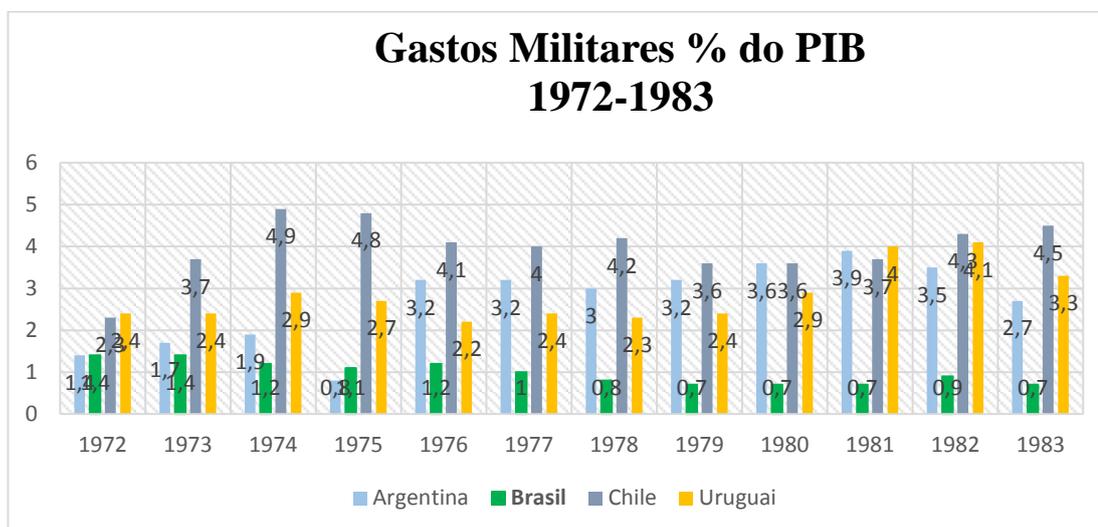


Figura 2: Percentual de gastos militares entre 1972 e 1983

Fonte: US Government, Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, 1972-1982 (April 1984), 17-49; and World Military Expenditures and Arms Transfers, 1985 (August 1985), 52-88. Apud Stepan (1989)

Surpreendentemente os gastos militares na década de 70 e início de 80 foram declinantes e sempre inferiores aos demais países comparados com o Brasil. O autor ainda comenta a pesquisa (1989:76-77) realizada pelo Stockholm International Peace Research Institute, World Armaments and Desarmament: SIPRI Yearbook, 1986, e conclui que:

“With the possible exceptions of countries like Iceland and Babados, for whom SIPRES does not report data, this makes Brazil the “democracy” with the lowest level of military expenditures as a percentage of GDP in the world, and the nation with the second-lowest level of all major nations in the world.”

Ou seja, mesmo nos governos militares, os investimentos na área da defesa eram muito baixos, não apenas em relação às demais nações do mundo. Segundo Stepan (1989), os militares, de maneira geral, sentiram que até mesmo o “regime autoritário” havia negligenciado as necessidades da caserna:

“In fact, the rank-and-files officers and soldiers in distant garrisons, and, indeed, many leaders of the military as institution, felt the authoritarian regime had rather neglected their needs; they did not perceive a major budgetary imperative to maintain the authoritarian regime, and some key leaders even thought they would fare better as a budgetary pressure group under a democratic regime.” (Pag 80)

Com isso o orçamento da Defesa foi deixado em segundo plano desde o regime militar e suas consequências se fazem sentir até os dias atuais.

Ainda na questão dos orçamentos, Castro Santos (2004) acrescenta que essa redução orçamentária continuou como uma constante nos governos civis de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992), que impôs severos cortes nos orçamentos militares. Esses cortes atingiram a parte operacional e salarial, forçando o abandono dos projetos de reaparelhamentos das Forças Armadas implementados por seu antecessor José Sarney (1985 a 1990). Da mesma forma, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2003) foi mantido o regime de restrições para os gastos com as FA, continuando a atingir operacionalmente as Forças Armadas e o poder aquisitivo dos militares. Segundo uma entrevista do então Ministro Celso Amorim, em 2013, à Revista Segurança e Defesa (2013:10), os gastos militares ainda são muito baixos quando comparados aos países com igual estatura geopolítica do País, que giram no índice de 2,4% do PIB. No Brasil, essa razão oscila em torno de 1,5%.”



Figura 3: Porcentagem do PIB investido na Defesa.
Fonte: Revista Segurança e Defesa

Conforme se observa, o histórico de baixos orçamentos impacta de forma considerável o prestígio das Forças Armadas junto à sociedade e atingem sua capacidade operacional devido à obsolescência dos equipamentos bélicos.

Outro fator que Stepan (1998) aponta como perda de prerrogativas dos militares diz respeito ao encolhimento dos cargos civis ocupados por militares na alta administração do Executivo. Castro Santos (2004) inclui esse fato no processo de desmilitarização e argumenta que o controle civil sobre os militares é considerado uma condição necessária e crucial para a consolidação da democracia. Em sua exposição realça as principais medidas dos presidentes civis que também

contribuíram para a gradativa perda das prerrogativas dos militares nos governos que se seguiram ao fim do regime militar. Durante o governo Collor foi extinto o Serviço Nacional de Informações e criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos, sem status de ministério, chefiada por um civil, alterando seus níveis de importância e retirando dos militares a gestão das informações estratégicas. O Estado-Maior das Forças Armadas e o Gabinete Militar perderam o status de ministérios. Nos governos de FHC foi aprovada a Lei dos Desaparecidos que garantiu a indenização por parte do Estado aos seus respectivos familiares. Foi criado o Ministério da Defesa, em junho de 1999, sendo nomeado um civil como primeiro titular da pasta, colocando os Comandantes das três FA sob a chefia do Ministro da Defesa. Finalmente, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) foi criada a Comissão da Verdade.

Além da redução dos orçamentos e da perda de cargos junto ao primeiro escalão do governo, a “redefinição do papel constitucional das Forças Armadas” (Castro Santos. 2004:117) contribuiu fortemente para a redução das prerrogativas dos militares junto ao centro do poder político e à sociedade. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 142 estabelece que as Forças Armadas são organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Por meio desse instrumento o emprego das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) somente pode ser realizado por determinação do Presidente da República. Além das modificações constitucionais citadas, as publicações da Lei Complementar 97/117/136 (LC. 2010), que trata do preparo e emprego das FA na Garantia da Lei e da Ordem¹; das Políticas de Defesa Nacional (I PDN, 1996 e II PDN, 2005), da Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008 e 2013), da Política Nacional de Defesa (PND, 2013) e do Livro Branco de Defesa (LBD, 2013), representaram importantes marcos na inserção, ainda que insipiente, da sociedade na discussão dos temas relativos à segurança e à defesa do País, antes restritos aos círculos militares.

Diante da diminuição de prerrogativas, ao longo do processo de redemocratização aconteceram diversas manifestações de desagrado oriundas de

¹ O Preparo e Emprego das Forças Armadas nas operações de Garantia da Lei e da Ordem está regulamentado no Manual MD33-M-10, de 2014, do Ministério da Defesa e no C85-01, edição de 2010, do Exército Brasileiro.

segmentos de militares da ativa e da reserva, principalmente em decorrência da obsolescência dos equipamentos e do achatamento salarial, frutos das reduções dos orçamentos anteriormente aludidas. Essas contestações tiveram maior expressão quando foram feitas por esposas de militares da ativa e por meio dos quadros da reserva integrantes dos clubes militares, tradicionais caixas de ressonância dos interesses do segmento. Em contrapartida, a fim de se adaptarem às rápidas mudanças da sociedade e ao ambiente político, os militares intensificaram o trabalho das Assessorias Parlamentares junto ao Congresso, atuando de forma coordenada, objetiva e apartidária, em prol dos interesses de suas instituições, principalmente quanto às questões orçamentárias. Sobre esse tema, assim se expressou Castro Santos (2004:139):

“If it is true that military holds privileged access to policy formulation at the Executive level, within Congress they participate in decision-making very much like the civilians. There they learn about democratic politics.”

A figura a seguir ilustra como os militares entraram no “jogo democrático” para alcançar os interesses das instituições junto ao Congresso, usando, principalmente as Assessorias Parlamentares Militares (APM):

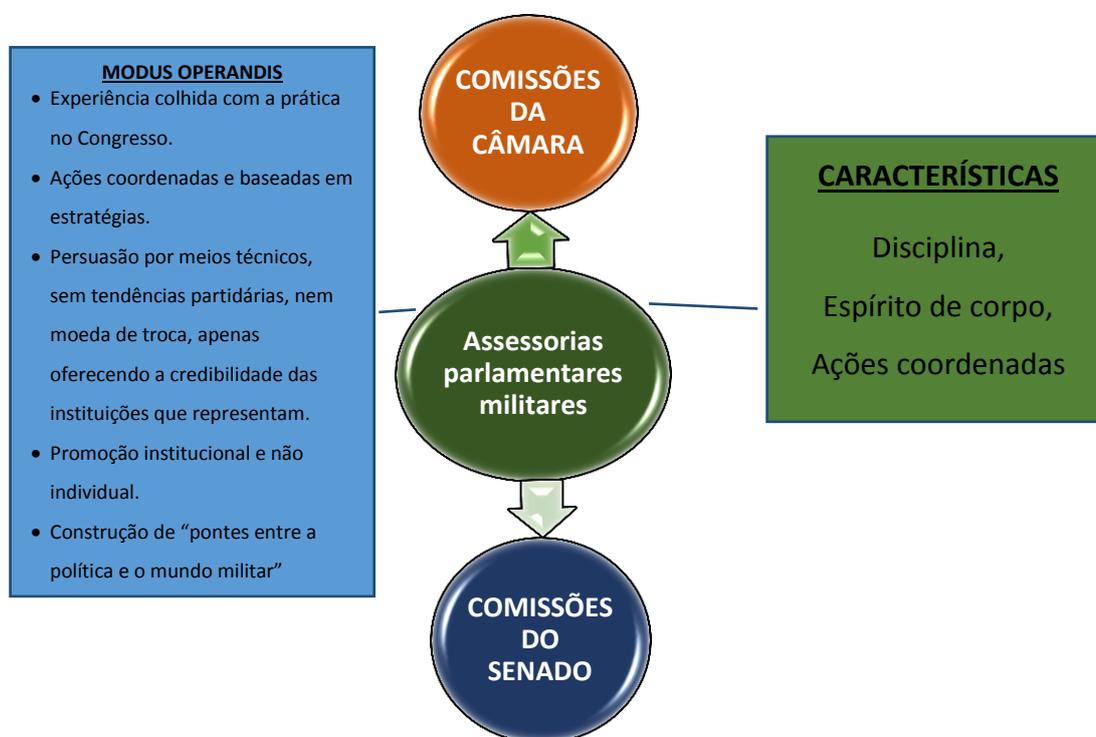


Figura 4: Atuação das Assessorias Parlamentares junto ao Congresso.

Castro Santos (2004:143) apresenta as seguintes ideias na sua conclusão:

“Working inside Congress, the military learn about democratic politics and try to teach the civilians about the barracks. All this points to an important change in the civil-military relations... This signals an impressive adaptation the democratic polity by the military, with no parallel that I know of in any other Latin American country”

O processo de desmilitarização do Brasil seguiu o modelo de Poder Civil Objetivo de Huntington reduzindo a capacidade financeira das FA, atingindo-as nas atividades de custeio e investimento, com reflexos para a modernização dos equipamentos e para o bem-estar da família militar. A perda dos cargos elevados na política reduziu a influência militar nas decisões políticas mais importantes da Nação e as mudanças das missões constitucionais subordinaram o preparo e emprego das FA à autoridade do Chefe do Executivo. Em contrapartida, o segmento militar voltou-se para suas atividades profissionais e buscou os seus interesses por meio do convencimento de parlamentares junto às casas do Congresso.

III- AS NOVAS REGRAS DEMOCRÁTICAS E O COMPARTILHAMENTO DA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA COM A SOCIEDADE

O processo de desmilitarização, a aceitação das regras democráticas e a redefinição do novo papel constitucional das Forças Armadas levaram os militares ao desafio de compartilhar as arenas de definição da política de defesa com a sociedade e com os diplomatas.

III.1 – As percepções de ameaças ao Estado

Uma das grandes dificuldades para se chegar a um consenso sobre uma política de defesa são as diferenças de percepção à respeito do que vem a ser ameaça à Segurança e à Defesa do País. Após o fim da Guerra Fria havia uma expectativa de que o mundo, sob a égide da democracia liberal ocidental, gozaria de relativa paz, ao menos na obra de Francis Fukuyama, O Fim da História e o último homem (1992), para o quem o mundo estaria se encaminhando, finalmente, para uma era de paz (ou pelo menos de não-guerra), descartando-se a permanência dos chamados conflitos regionais e das guerras locais conduzidas por motivos étnicos ou territoriais. Essa era de paz, contudo, não aconteceu. O mundo ficou mais complexo e inseguro após os atentados terroristas de 11 de setembro, as crises energéticas, o narcoterrorismo, a guerra cibernética e a degradação dos ativos ambientais. Questões que não abandonam a agenda global e que de uma forma ou de outra atingem ou atingirão os

interesses nacionais, com possíveis reflexos para a expressão militar do poder nacional. Além dessa visão difusa, alguns pensamentos concorrem para dificultar as percepções de ameaças: a ideia de que o Brasil é um País pacífico; o fato de que há mais de setenta anos as FA não são empregadas em um conflito bélico com outros Estados; a não existência de questionamentos quanto aos limites territoriais; as relações amistosas mantidas com os demais países do subcontinente; e o sentimento antibelicista ou até antimilitarista do povo brasileiro.

Não é de se estranhar a dificuldade de compreender efetivamente o que é ameaça e como entender os conceitos de Segurança e de Defesa descritos na Política Nacional de Defesa (PND, 2013). A esse respeito se expressa Denize Zaiden Santos: (2009:95):

“Na condição de país pacífico, sem envolvimento direto em conflitos interestatais há muitos anos, fortaleceu-se a ideia de que o País não teria inimigos ou ameaças que exigissem o uso da força militar. Essa percepção prejudicou o aprofundamento do tema segurança e defesa nos debates públicos e, conseqüentemente, enfraqueceu o apoio necessário para a consecução de uma política de defesa compatível com a estatura político-estratégica da Nação”

Com o principal objetivo de inserir o tema da defesa nacional no debate público, foi aprovada, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) para definir a missão e o emprego das FA, bem como a política de pessoal e viabilizar a capacidade de gestão das políticas de defesa e militar quanto aos assuntos de orçamentos, armamentos, material de emprego militar e quanto aos projetos estratégicos militares. Ainda, segundo Santos (2009:96):

“A orientação que emana desse documento parte do pressuposto de que o Brasil almeja ocupar posição de destaque no cenário internacional, mas pelo desenvolvimento e não por meio da dominação. Para produzir e crescer, o País precisa estar protegido das ameaças, o que requer a reorganização das Forças Armadas para o desempenho de sua destinação constitucional e de suas atribuições em tempo de guerra e de paz; a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, com base em tecnologia nacional; e uma política de composição dos efetivos militares que espelhe a própria Nação.”

De forma genérica, a END considera como ameaças países ou coligações de países com poder muito assimétrico que possam atuar na Amazônia ou violar o espaço aéreo brasileiro; conflitos em países liminhos que venham a transbordar para o Brasil; e conflitos no Atlântico Sul. Essas indefinições encontradas, tanto na PND

como na END estão presentes, também nos vários projetos estratégicos de cada Força, ainda não perfeitamente integrados entre si.

No âmbito da Diplomacia, essa percepção é ainda fragmentada. Segundo o Ministro Clemente de Lima Baena Soares², Coordenador Geral de Assuntos de Defesa do MRE, apesar de o Brasil ser um amante da paz, suas FA devem estar sempre preparadas para a Segurança e Defesa da Nação. Em sua ótica, as maiores preocupações do MRE são as questões de segurança na Faixa de Fronteira³, principalmente com o crime organizado (CO) e o narcotráfico; a possibilidade de pirataria no Atlântico Sul; e a exploração dos recursos naturais da biodiversidade, energéticos e hídricos. Quanto à existência de alguma preocupação que possa demandar o emprego das FA do Brasil, o Ministro julga que “em relação à Defesa não existe ameaça, no entanto em relação à Segurança sim”.

Para os militares, de maneira geral, as áreas estratégicas do Brasil que inspiram cuidados em relação às possíveis ameaças são: o arco fronteiriço terrestre, especialmente o contorno amazônico, devido à incidência dos crimes transfronteiriços que ameaçam a segurança da sociedade, e a cobiça internacional despertada pelo imenso patrimônio da floresta tropical. Quanto ao litoral, avulta de importância a proteção das riquezas energéticas e minerais da extensa faixa litorânea e marítima do Atlântico; e, mais recentemente, as infraestruturas críticas do País e o ambiente cibernético.

Em relação à percepção de ameaças pela sociedade, em 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, ouviu, por intermédio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), 3.796 pessoas em todas as unidades da federação a respeito das diversas percepções sobre ameaças à segurança e a defesa do Brasil e colheu impressões e indicações que trazem reflexões sobre o tema.

² Entrevista concedida pelo Ministro Clemente de Lima Baena Soares, Conselheiro do MRE, Brasília, em 14 de janeiro de 2015.

³ É a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização estão reguladas no § 2 do Art. 20 da Constituição Federal.

Tabela 1 – Percepção de ameaças (por região)

Pergunta: Cada pessoa tem uma percepção própria daquilo que possa ser uma ameaça para ela, para sua família, para sua cidade e para seu país, ou seja, cada pessoa possui certos medos. Assim sendo, de quais das seguintes ameaças o(a) Sr(a). tem medo?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Crime organizado	53,7%	50,1%	63,1%	58,0%	46,3%	54,2%
Desastre ambiental ou climático	46,3%	36,2%	54,0%	39,2%	29,4%	38,6%
Guerra com potência estrangeira	28,9%	39,5%	29,2%	33,5%	34,6%	34,7%
Guerra com país vizinho	27,8%	35,0%	29,5%	33,6%	31,5%	33,0%
Epidemias	34,8%	33,3%	47,6%	29,2%	17,3%	30,5%
Terrorismo	38,5%	39,5%	32,2%	25,5%	15,5%	29,5%
Outros	0,4%	1,1%	1,3%	0,9%	0,2%	0,8%
Nenhuma das anteriores	2,2%	3,4%	1,3%	2,1%	4,2%	2,7%
Não sabe/não respondeu	0,4%	0,4%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Nota: Nesta questão, o entrevistado poderia assinalar mais de uma resposta.

Tabela 1
Fonte: IPEA 2011

Tabela 2 – Percepção de ameaça de agressão militar estrangeira em função de interesses na Amazônia brasileira (nos próximos 20 anos, por região)

Pergunta: A Amazônia brasileira possui muitos recursos naturais, como os minérios, a água e as próprias florestas. O(a) Sr(a). acredita que o Brasil, nos próximos vinte anos, possa sofrer uma invasão militar estrangeira com o objetivo de controlar os recursos naturais da Amazônia?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Acredita totalmente/muito	50,0%	48,3%	66,1%	50,3%	44,9%	50,2%
Acredita razoavelmente	17,4%	13,6%	11,4%	18,3%	23,5%	17,1%
Acredita pouco/não acredita	31,5%	34,5%	22,1%	29,5%	28,8%	30,4%
Não sabe/não respondeu	1,1%	3,6%	0,4%	1,9%	2,8%	2,3%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Tabela 2
Fonte: IPEA 2011

Tabela 3 – Percepção de ameaça de agressão militar estrangeira em função de interesses na bacia do pré-sal (nos próximos 20 anos, por região)

Pergunta: Há alguns anos atrás, foi anunciada a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás natural a alguns quilômetros do litoral do Brasil, chamadas de reservas do Pré-Sal. O(a) Sr(a). acredita que o Brasil, nos próximos vinte anos, possa sofrer uma invasão militar estrangeira com o objetivo de controlar estas reservas?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Acredita totalmente/muito	37,4%	43,5%	62,4%	45,1%	45,1%	45,5%
Acredita razoavelmente	16,7%	15,1%	12,4%	18,3%	23,9%	17,6%
Acredita pouco/não acredita	45,2%	37,2%	24,8%	34,2%	28,7%	34,3%
Não sabe/não respondeu	0,7%	4,2%	0,3%	2,5%	2,4%	2,7%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Tabela 3
Fonte: IPEA 2011

Tabela 4 – Percepção de ameaça de agressão militar estrangeira em função de interesses na Amazônia brasileira (nos próximos 20 anos, por idade)

Pergunta: A Amazônia brasileira possui muitos recursos naturais, como os minérios, a água e as próprias florestas. O(a) Sr(a). acredita que o Brasil, nos próximos vinte anos, possa sofrer uma invasão militar estrangeira com o objetivo de controlar os recursos naturais da Amazônia?

	18 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 54 anos	55 a 64 anos	+ de 64 anos	BRASIL
Acredita totalmente/muito	52,2%	52,4%	49,6%	52,7%	47,3%	43,8%	50,2%
Acredita razoavelmente	18,3%	16,5%	17,7%	16,2%	15,3%	18,7%	17,1%
Acredita pouco/não acredita	27,8%	28,8%	31,4%	28,8%	34,6%	33,6%	30,4%
Não sabe/não respondeu	1,8%	2,3%	1,3%	2,3%	2,8%	3,9%	2,3%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Tabela 4
Fonte: IPEA 2011

Tabela 5 – Percepção de ameaça de agressão militar estrangeira em função de interesses na bacia do Pré-Sal (nos próximos 20 anos, por idade)

Pergunta: Há alguns anos atrás, foi anunciada a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás natural a alguns quilômetros do litoral do Brasil, chamadas de reservas do Pré-Sal. O(a) Sr(a). acredita que o Brasil, nos próximos vinte anos, possa sofrer uma invasão militar estrangeira com o objetivo de controlar estas reservas?

	18 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 54 anos	55 a 64 anos	+ de 64 anos	BRASIL
Acredita totalmente/muito	48,5%	50,9%	46,6%	42,2%	39,8%	40,6%	45,5%
Acredita razoavelmente	19,7%	15,0%	16,4%	18,5%	19,3%	18,0%	17,6%
Acredita pouco/não acredita	30,4%	31,6%	35,4%	36,2%	37,2%	37,1%	34,3%
Não sabe/não respondeu	1,4%	2,5%	1,6%	3,1%	3,8%	4,3%	2,7%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Tabela 5
Fonte: IPEA 2011

Tabela 6 – Percepção de ameaça militar estrangeira (nos próximos 20 anos, por região)

Pergunta: Como já foi mencionado, o Brasil, atualmente, vive em paz com os outros países do mundo. Mas e quanto ao futuro? O(a) Sr(a). acha que alguns dos países listados a seguir poderão, nos próximos vinte anos, ser uma ameaça militar para o Brasil?

	Centro- Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Argentina	13,3%	14,4%	22,2%	14,6%	18,6%	15,6%
Bolívia	11,9%	7,7%	24,8%	10,6%	18,6%	12,2%
China	9,3%	8,1%	14,4%	10,5%	7,9%	9,7%
Colômbia	8,5%	9,2%	20,5%	10,0%	9,9%	10,5%
Estados Unidos	43,7%	36,9%	40,9%	41,1%	20,6%	37,1%
Índia	1,1%	3,3%	3,7%	1,9%	0,7%	2,2%
Países da Europa	8,9%	7,6%	12,8%	9,4%	5,7%	8,6%
Paraguai	7,8%	6,2%	8,1%	5,0%	3,7%	5,6%
Rússia	10,4%	9,2%	18,1%	8,5%	4,4%	9,0%
Venezuela	7,4%	7,0%	9,4%	5,4%	2,9%	5,9%
Outros	0,4%	1,0%	2,0%	1,5%	0,4%	1,2%
Nenhum	28,5%	19,2%	14,1%	25,3%	23,2%	22,6%
Não sabe/não respondeu	1,8%	9,6%	2,0%	3,9%	7,5%	5,7%

Fonte: Pesquisa SIPS – Ipea, 2011.

Tabela 6
Fonte: IPEA 2011

Segundo o IPEA, 34,7% dos entrevistados temem que o país se envolva em guerra em função de interesses sobre a Amazônia brasileira (50,2%) e sobre o pré-sal (45,5%). Há uma percepção de que os interesses estratégicos envolvendo a Amazônia e o pré-sal afetarão de forma significativa as relações do Brasil com outros países do mundo, e a possibilidade de conflitos armados envolvendo o Brasil nas próximas décadas é encarada como factível por grande parte dos entrevistados. A pesquisa também aponta os países vistos como potenciais ameaças militares ao Brasil nos próximos 20 anos. Em primeiro lugar estão os Estados Unidos, com cerca de 37% de indicações dos entrevistados, seguidos pela Argentina, com 15,6%, e pela Bolívia, com 12,2%. O crime organizado é a ameaça que atualmente produz maior temor na sociedade: 54,2% dos entrevistados temem os efeitos da criminalidade sobre suas vidas. Além disso, desastres ambientais ou climáticos também foram apontados como possíveis ameaças por 38,6%. O terrorismo e as epidemias também aparecem como relevantes eventos por cerca de 30% dos entrevistados.

No Congresso as discussões sobre ameaças e emprego do poder militar também têm ingressado na pauta de debates. A revista *Em Discussão* (ED), do Senado Federal, dedicou uma edição especial (nº 3, de março de 2012), exclusivamente sobre a Defesa Nacional, e na Seção “Ameaças Internacionais” (2012:32) aponta “insistentes alertas sobre a cobiça internacional em relação aos recursos brasileiros na Amazônia e na plataforma continental” como um consenso nos debates sobre a defesa. O então Ministro da Defesa, Celso Amorim (2012:33), em uma das seções daquela Casa Legislativa declarou:

“Em geral, nas últimas décadas, fomos poupados de grandes conflitos de escala global, mas nunca poderemos ter certeza de que eles não voltarão a ocorrer. Mesmo que não sejam catastróficos, como se pensava na Guerra Fria, pode haver outro tipo de conflito. E temos que cuidar dos nossos recursos, dos nossos interesses”.

A mesma revista, quando se refere a um “Cenário em Transição”, levanta situações potencialmente preocupantes conforme estão ilustradas na figura a seguir (Pag 35):

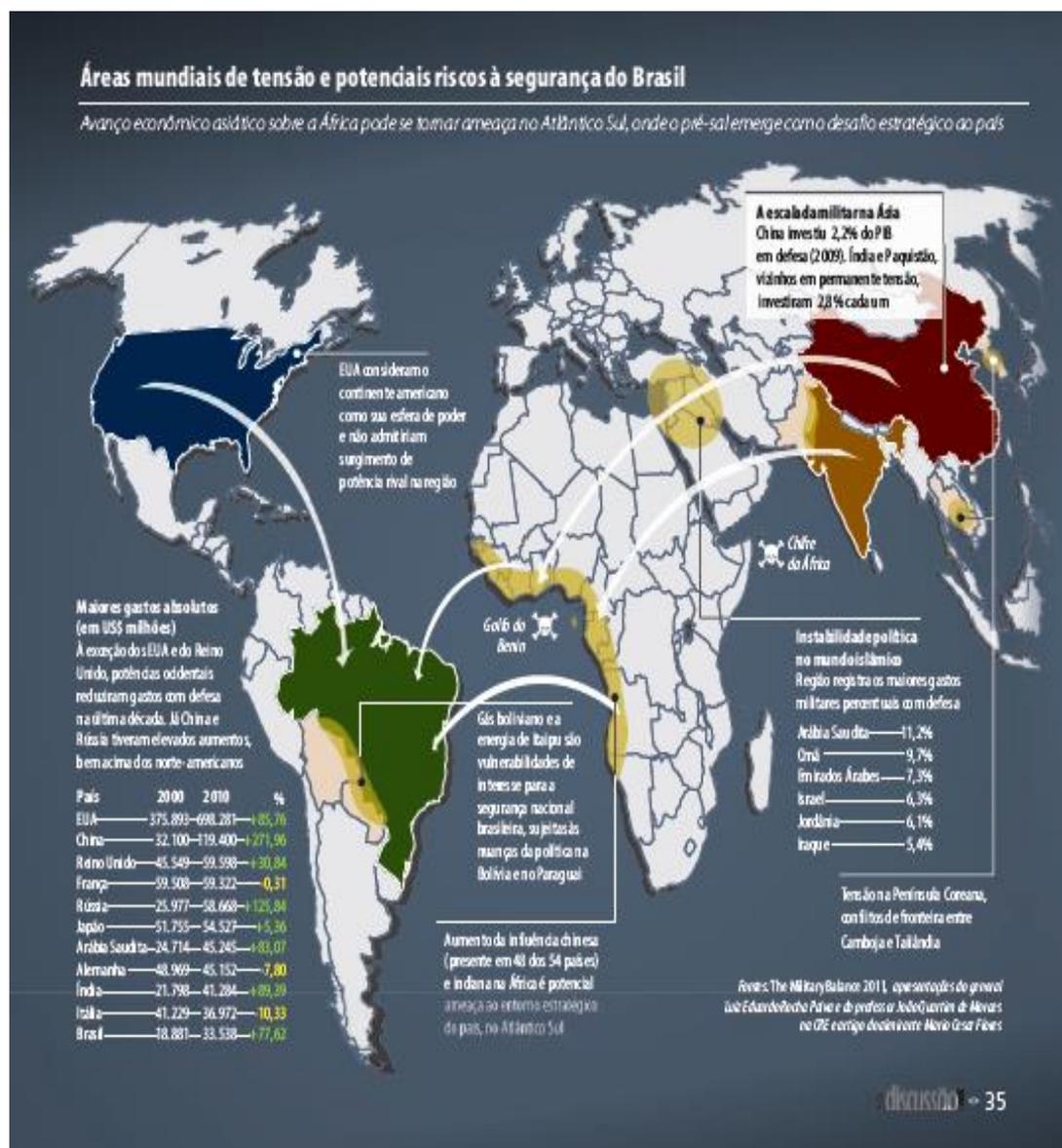


Figura 5: Áreas mundiais de tensão e potenciais riscos à segurança do Brasil

Fonte: Revista Em Discussão

No subtítulo “Inimigos Invisíveis” da aludida revista, o Senador Fernando Collor cita o ciberterrorismo como uma nova dimensão de ameaça ao País e à sociedade:

“Por mais armamentos que se tenha, por mais poderosa que seja uma armada, uma força terrestre, uma força aérea, nós temos hoje esse outro elemento que é fortíssimo, que é o chamado ciberterrorismo ou ataque cibernético” (Pag 38)

O leque de opções sobre as ameaças é muito amplo, o que dificulta apontar efetivamente aquelas com maior potencial de risco para a Defesa do Estado Brasileiro, dificultando também os planejamentos relativos ao preparo e emprego das

Forças Armadas, no entanto, é lícito inferir que há uma grande convergência de preocupações em relação à Amazônia, às riquezas do pré-sal, à segurança pública e das fronteiras e ao ambiente cibernético. O que ressalta de importância em relação à questão das ameaças, não se restringe apenas às suas percepções, mas ao fato de que as novas regras democráticas permitem o compartilhamento das questões de defesa do País com diversos atores: militares; diplomatas; políticos; e sociedade em geral, para a formulação dessa política de Estado. O modelo de Controle Objetivo de Huntington, ao militarizar os militares, abriu espaço para que os diversos segmentos da sociedade brasileira debatam o assunto de interesse comum, fortalecendo os vínculos entre Estado e sociedade em uma área vital para o País, conforme está idealizado na END, segundo a qual “nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa.”

III.2 – As Arenas Compartilhadas com a Diplomacia e os Políticos

Laços históricos

O primeiro ponto de convergência entre a Defesa e a Diplomacia são seus laços que remontam à amizade e recíproca admiração entre o Barão do Rio Branco, Patrono da Diplomacia brasileira, e o Duque de Caxias, Patrono do Exército Brasileiro (FUNAG, 2012). Na obra comemorativa do centenário da morte de Rio Branco, revela-se a visão estratégica do Barão do Rio Branco e a ênfase na necessidade do Brasil contar com um argumento bélico capaz de respaldar a diplomacia brasileira (FUNAG, 2012:68,73):

“Desde o início de sua participação nas Questões de Fronteiras, Rio Branco incentivou a modernização das Forças Armadas brasileiras. [...] Rio Branco insistiu na necessidade do País ter um Poder Militar suficiente para sua defesa e apoiou a preparação das Forças Armadas brasileiras, que estavam seriamente defasadas em tecnologia.”

Como prova do respeito que os militares devotam ao Patrono da Diplomacia, a Academia Militar das Agulhas Negras acolhe o busto do Barão do Rio Branco e uma pintura no Salão de Honra, seu título foi adotado como denominação histórica do 21º Grupo de Artilharia de Campanha - Forte Rio Branco e no salão de honra do Clube Militar foi inaugurada, em 1911, uma pintura a óleo do artista italiano Carlos de Cervi.

Conselho de Defesa

Constitucionalmente a ligação entre a Diplomacia e a Defesa aparece na Carta Magna. O artigo 91 estabelece o Conselho de Defesa (CD) como mais alto órgão de consulta do Presidente da República no que diz respeito à soberania nacional e à defesa do Estado. No rol de integrantes do CD constam: o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Ministro da Justiça; o Ministro de Estado da Defesa; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro do Planejamento; e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Compete ao conselho: opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz; opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado. Pela especificidade do tema, cabe aos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) a maior parcela de responsabilidade na assessoria do Presidente da República. Em 2011, a Presidente Dilma Rousseff convocou o Conselho de Defesa para obter um parecer sobre a aquisição dos caças da Força Aérea Brasileira e sua decisão foi baseada no relatório do Ministério da Defesa.

Laços Recíprocos: Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores

Segundo palavras do Ministro Baena Soares do MRE, os laços entre a Diplomacia e a Defesa estão se intensificando e são hoje mais fortes do que no passado, quando os militares tinham as suas atenções de defesa voltadas para o campo interno e a diplomacia voltada para a área internacional. Acrescentou que, com a redemocratização, houve a ampliação das questões de segurança e de defesa para outros seguimentos da sociedade e o assunto ganhou maior visibilidade junto aos setores político, acadêmico, empresarial com o lançamento dos projetos estratégicos das três FA. Na Coordenadoria Geral de Assuntos de Defesa (CGADEF - MRE), funciona, desde 2009, uma Assessoria Militar exercida por um oficial superior (nível coronel) que auxilia o MRE quanto aos assuntos militares e leva ao MD os questionamentos levantados pela diplomacia. Além desse vínculo, ressaltou o

Ministro Baena Soares que outros setores do MRE mantêm elos com a defesa como o Departamento de Organismos Internacionais (OI), o Departamento de Promoção Comercial e os setores que analisam as Áreas Geográficas. Reciprocamente, no MD funciona a Assessoria Estratégica de Assuntos Internacionais, integrada por diplomatas de carreira do MRE, voltados para a mesma temática e que tem papel similar junto ao MD quanto aos assuntos de segurança e de defesa. Essas assessorias são particularmente úteis nas relações bilaterais e multilaterais entre o Brasil, os países amigos e as indústrias de material de segurança e de defesa estrangeiras, o que já começa a ser assunto também para a área da diplomacia militar (adidos militares). Sobre a convergência de pensamentos no construto das políticas externa e de defesa, o Coronel Maurílio Miranda Netto Ribeiro⁴, do Exército Brasileiro, que ocupa a assessoria do MD junto ao CGADEF, anteriormente aludida, assim se manifestou:

“O próprio MRE reconhece que a Defesa tem sido um dos vetores mais atuantes e eficazes na projeção da imagem, princípios e valores brasileiros no exterior. [...] Vejo que a influência do MRE tem sido positiva, pois apresenta uma visão política e conjuntural mais completa.”

Diplomacia Militar

O Ministro Baena Soares destacou também a importância do trabalho das Aditâncias Militares que integram as representações do MRE no exterior para a manutenção dos laços diplomáticos militares com as FA dos países onde estão acreditadas, bem como o tratamento recíproco dispensado aos adidos militares das nações amigas no Brasil. Em consequência das “estruturas espelho” existentes entre o MD e o MRE, ressalta o Ministro que as trocas de informações entre essas burocracias têm se intensificado, ampliado o debate para outros segmentos da sociedade como o acadêmico, político e empresarial, por meio de simpósios, seminários, acordos militares e intercâmbios culturais e operacionais. Santos (2009:111), no seu trabalho *Diplomacia e forças armadas: percepções de ameaças no entorno andino-amazônico* anteriormente citado, também realça a importância do poder militar na política externa do Brasil:

“No exercício da diplomacia militar, as Forças Armadas podem ocupar papel de destaque no intercâmbio de experiências, de treinamento e exercícios conjuntos com outros países; na aproximação com os demais Estados sulamericanos, por meio de visitas de delegações; na construção de mecanismos de confiança mútua; e até na promoção de venda de equipamentos e materiais de defesa”.

⁴ Entrevista concedida ao autor por meio de um Questionário em 28/02/2015.

Relações Multilaterais

Em se tratando de relações multilaterais entre o Brasil e outros países, a Diplomacia e a Defesa andam juntas em diversos ambientes de interesses recíprocos. Destaca-se a criação, em dezembro de 2008, do Conselho de Defesa da América do Sul (CDS), órgão integrante da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), visando à integração, em regime de cooperação multilateral, dos interesses dos países do subcontinente em relação à mesma temática. Ressalta também a participação ativa de diplomatas e de militares em outros fóruns tais como os encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Junta Interamericana de Defesa; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; o Sistema de Cooperação entre Forças Aéreas Americanas; a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas); e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A Grande Estratégia

Em julho de 2012, o Ministério da Defesa apresentou ao Congresso o que o professor Ronaldo Carmona⁵ denominou de “esboço ou linhas de uma “grande estratégia” brasileira⁶: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBD), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)”. Esses documentos inovaram as bases da dimensão estratégico-militar do Brasil e têm como principais objetivos trazer para o debate da sociedade brasileira as questões basilares que integram o projeto nacional de desenvolvimento da salvaguarda da integridade e da soberania. Glauco Corbari Corrêa, no artigo científico de sua autoria: A Política de Defesa do Brasil no Século XXI (2014:30), enfoca a grande estratégia sob a ótica do Brasil no mundo e afirma que:

“...a grande estratégia do Brasil busca, dentre outros aspectos, a estabilidade do entorno estratégico, a multipolaridade, o multilateralismo,

⁵ Ronaldo Carmona é cientista social, pesquisador de teoria geopolítica no Programa de Geografia Humana no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Revista Princípios, Nº 121, Out – Nov 2012.

⁶ Segundo Liddel Hart, o “termo “grande estratégia” serve para dar um sentido de execução de uma política, pois seu papel é o de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou de um grupo de nações, para a consecução do objetivo político, visado com a guerra, que é definido pela política. A grande estratégia deve avaliar e fortalecer os recursos econômicos e o potencial humano das nações a fim de suportar as forças armadas. O poder militar é um dos instrumentos com que conta a grande estratégia para, juntamente com a ação financeira, diplomática, comercial e particularmente ética, enfraquecer a vontade de luta do adversário.” Idem.

a integração regional e uma inserção soberana no contexto da nova ordem mundial e da governança global, não poderá abrir mão de uma Política de Defesa capaz de interagir instrumentos de cooperação e alianças com projeção de poder e dissuasão.”

No mesmo artigo, Corrêa (2014) acrescenta a ideia da conjunção de esforços que deve haver entre a diplomacia e a defesa no sentido da promoção da paz, citando o diplomata e ex-ministro da Defesa Celso Amorim:

“O Brasil é um país que vem crescendo, com inclusão social e projeção internacional, em um contexto de plenas liberdades democráticas. Para fazer frente aos desafios externos que o aguardam nessa etapa histórica, o Brasil deve se pautar por uma grande estratégia, em que a política de defesa e a política externa se conjuguem para prover a paz.

Na visão do Ministro Baena Soares, a grande estratégia não é importante apenas pelo seu ineditismo, também o é porque foi o resultado de um trabalho conjunto com a participação de representantes da diplomacia, do segmento militar, de políticos e de acadêmicos.

Os Projetos Estratégicos

Conforme comentários anteriores, tanto nos governos militares como nos governos de Collor, Sarney e Fernando Henrique, os orçamentos destinados à Defesa sofreram cortes muito contundentes que não apenas sucatearam os equipamentos bélicos como também aprofundaram o abismo tecnológico entre as FA e as demais forças dos países de estatura geopolítica semelhante ao Brasil como os BRICS⁷. A criação do MD; o aumento da projeção do País no cenário internacional, principalmente as pretensões de se candidatar a uma cadeira no Conselho Permanente de Segurança das Nações Unidas; a descoberta do Pré Sal; e o lançamento da “grande estratégia” nacional, motivaram o governo brasileiro a lançar o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), voltado para reforçar a capacidade operacional das FA, cujas intenções são traduzidas por meio de vários Projetos Estratégicos distribuídos nas três FA. Segundo o Coronel Ribeiro, na entrevista anteriormente referida, a troca de informações entre o MRE e o MD sobre esses projetos é o ponto forte entre estas duas burocracias. Considera que “os nossos embaixadores têm sido excelentes interlocutores com as empresas fornecedoras dos referidos projetos, particularmente quando envolve renegociação contratual

⁷ A sigla é a junção das iniciais do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, criada em 2001 pelo economista Jim O’Neill.

decorrente das restrições orçamentárias” (entrevista concedida ao autor). Para o Ministro Baena Soares são oportunidades de estreitar os laços recíprocos entre as Políticas Externa e de Defesa e para viabilizar os projetos estratégicos do PROSUB⁸, da Marinha do Brasil, do KC 390⁹ da Força Aérea e do Sistema de Monitoramento das Fronteiras – SISFORN¹⁰, do Exército. Esse posicionamento foi corroborado por Celso Amorim quanto à atuação da diplomacia militar, em entrevista concedida à Revista Segurança e Defesa (2013:12):

“Estamos preparando nossos adidos militares para obterem mais conhecimento sobre nossa base industrial, e também temos motivado os adidos estrangeiros lotados no Brasil, por meio de mostras de produtos de defesa brasileiros e visitas a polos industriais nacionais com capacidade de atender eventuais demandas dos países interessados.”

As Operações Conjuntas

As Operações Conjuntas são manobras militares de nível estratégico, planejadas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)¹¹ com o objetivo principal de adestrar os níveis operacionais e táticos das três FA e com outras agências governamentais ligadas à segurança. Segundo o depoimento do Ministro Baena, a presença física de diplomatas no acompanhamento das manobras militares das Operações Conjuntas da Série Ágata¹², realizadas ao longo da Faixa de Fronteira, oferecem significativos resultados visando à convergência dos pensamentos diplomático e militar.

Operações de Paz

Desde 1947, diversos contingentes das três FA têm contribuído para a paz mundial e aproximadamente 2.400 militares brasileiros da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira estão destacados em diversas partes do mundo. Essas missões cresceram enormemente nos últimos dez anos, capitaneadas pela Missão de Paz da ONU no Haiti, no Congo e mais recentemente no Líbano. Em todas, elas as tropas multinacionais estão sendo comandadas por oficiais gerais do Brasil. As

⁸ Projeto Estratégico para o desenvolvimento de submarinos a propulsão nuclear da Marinha do Brasil.

⁹ Projeto Estratégico de desenvolvimento da aeronave de carga da Força Aérea Brasileira.

¹⁰ Projeto Estratégico para o monitoramento das fronteiras terrestres.

¹¹ O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas foi criado, no MD em 10 de junho de 1999.

¹² Ciclo de operações Conjuntas, criado em 2011, pelo governo federal em atenção ao Plano Estratégico de Fronteiras, para prevenir e combater crimes praticados em pontos estratégicos do território nacional, por meio da qual militares das Forças Armadas e agentes civis atuam para proteger os quase 17 mil quilômetros de fronteiras brasileiras com dez países. Fonte: <http://agata8.defesa.gov.br/index.shtm>.

experiências para os militares, além do aprimoramento doutrinário, operacional e cultural são excepcionais, uma vez que o convívio com o ambiente internacional, principalmente nas zonas de conflito, tem demandado uma judiciosa preparação.

O sucesso alcançado pelos “Boinas Azuis” brasileiros é o resultado de meticuloso adestramento que inclui o estudo dos Direitos Internacionais dos Conflitos Armados (DICA) e uma criteriosa orientação diplomática para evitar constrangimentos à ONU e, principalmente para a Nação. Para este mister foi criado o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil – Centro Sérgio Vieira de Mello (CCOPAB), no Rio de Janeiro.

Dessa forma a Defesa marcha, ombro a ombro com a Diplomacia no sentido de facilitar e acompanhar esses profissionais na imersão no ambiente internacional, de fortalecer a Política Exterior e de contribuir com a Estratégia de Projeção de Poder, conforme preconizam os Livros da “Grande Estratégia” do Brasil.

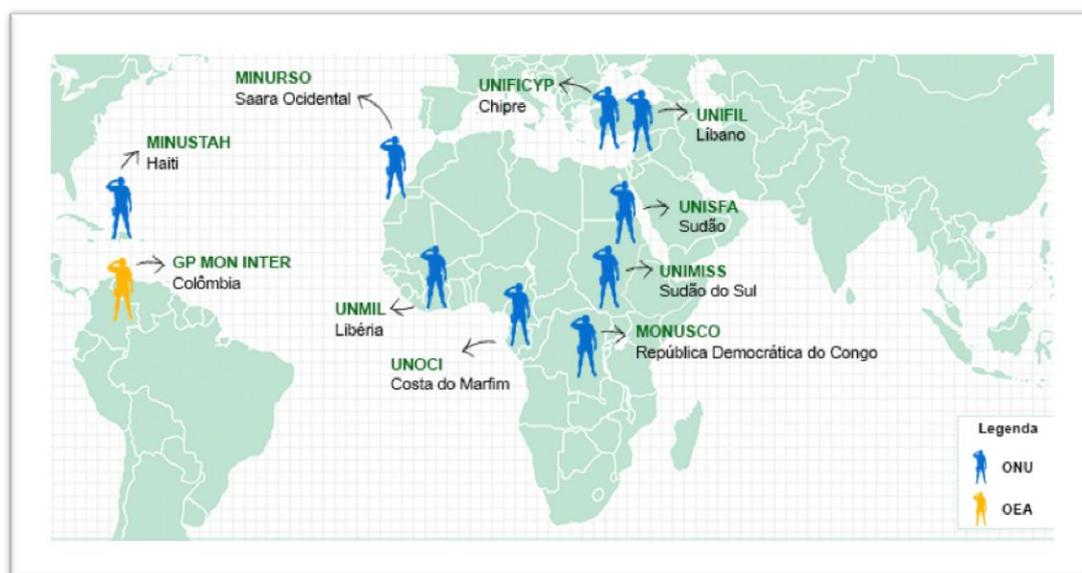


Figura 6: Forças brasileiras de Paz da ONU no mundo.
Fonte: Ministério da Defesa.

III.3 – Diferenças e Melhorias das Relações entre as Política Externa e de Defesa

Apesar de o tema ir além das pretensões deste Artigo devido à sua complexidade, torna-se oportuno pontuar alguns fatos que se alinham com a seção anterior sobre as alterações nas relações entre os diplomatas e os militares, com base no artigo do diplomata João Paulo Soares Alcina Júnior: A síntese imperfeita:

articulação entre a política de externa e a política de defesa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Primeiramente Alcina (2003) considera que dois fatores foram significativos para as relações entre os diplomatas e os militares no governo de FHC (1995-2002). A formulação da Política de Defesa Nacional (2003) e a criação do Ministério da Defesa. Embora ambos tenham contado com a participação de militares e diplomatas e que a PND estivesse interligada ao MD, havia a necessidade da criação de um novo diálogo entre ambas (2003:53):

“Enquanto a PND implicava necessariamente uma avaliação do quadro político-estratégico internacional à luz dos objetivos de política externa brasileiros, o MD suscitava o estabelecimento de novas formas de coordenação (diálogo unificado) entre o Itamaraty e as forças singulares”.

Ou seja, à época o MD tinha apenas três anos, estava se estruturando e as Forças Armadas ainda guardavam uma memória de forças singulares muito forte (preparo, emprego, planejamentos, projetos etc), inclusive em relação à política externa. Hoje esse quadro vem se modificando à medida que a estrutura da defesa vai amadurecendo e as interlocuções MD-MRE tendem a ser bilaterais.

O segundo aspecto que merece ser destacado na obra de Alcina (2003) é que para ele “diplomatas e militares possuíam visões discrepantes sobre política e defesa”. Os primeiros tratavam da problemática de defesa como elemento de menor importância para a política exterior e a base do pensamento diplomático era a Estratégia da Cooperação, principalmente em relação ao entorno regional da América do Sul. Quanto aos militares, não havia consenso sobre isso: o Exército adotava prioritariamente a Estratégia da Presença e a Marinha a da Projeção de Poder. Atualmente, ao compulsar os livros da grande estratégia, percebe-se que esses posicionamentos já obtiveram avanços, porém muito ainda necessita ser feito, provavelmente quanto ao consenso em relação às ameaças. Assunto já explorado anteriormente.

IV – CONCLUSÃO

Com base no referencial teórico de Huntington (1996) / Stepan (1989) e considerando o modelo de transição de Castro Santos (2004) sobre a temática das relações civil-militar brasileira pós-governos militares, observa-se a mudança de controle do segmento civil sobre o segmento militar após as transformações do modelo político da Nação. Esse cenário está bem caracterizado pela drástica redução

dos orçamentos militares, agravando um quadro preexistente nos governos militares; a redução dos cargos ocupados por militares no primeiro escalão do governo, afastando os oficiais mais graduados das Forças do processo decisório do País; e pelas significativas mudanças constitucionais relativas à subordinação, preparo e emprego das FA. Por sua vez, o segmento militar tem aceitado as regras democráticas pela compreensão do novo papel das FA no apoio aos planos de governo para o desenvolvimento social e no fortalecimento das instituições do Estado Democrático de Direito. Também pelo trabalho de convencimento junto ao Congresso sobre as necessidades da Defesa; pela estrita observância dos ditames constitucionais, principalmente quanto ao emprego na Garantia da Lei e da Ordem; e, finalmente, pela redução das contestações no seio dos públicos internos.

O tema sobre percepções de ameaças é tão complexo quanto é a capacidade de perceber o mundo em mutação, e cada vez mais diplomatas e militares sentem a necessidade da participação da sociedade no construto de consensos mais precisos da conjuntura para a formação de cenários de possíveis empregos das FA.

Quanto ao compartilhamento das arenas percebe-se que o modelo de relação civil-militar do ambiente democrático proporciona o estreitamento de laços e favorece a formação de novas arenas compartilhadas pela diplomacia e defesa. A criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas tem contribuído para, se não unificar, ao menos reduzir as discrepâncias entre as Forças Armadas na busca de um pensamento conjunto. Em consequência do amadurecimento da estrutura e da mentalidade de defesa, as arenas comuns entre os diplomatas e militares tenderão a se ampliar e a se fortalecer. Finalmente, pode-se dizer que a síntese referida por Alcina, apesar de incompleta, está progredindo dentro do processo evolutivo das relações entre a diplomacia, a defesa e a sociedade brasileira, à medida que os compartilhamentos das arenas forem aperfeiçoados.

Referências Bibliográficas

Livros e Artigos

ALSINA JR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política e defesa na era Cardoso. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nr 46. 2003. Pag 53-86.

_____. *Política externa e poder militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AMORIM, Carlos. Araguaia. Histórias de Amor e de Guerra. São Paulo: Editora Record, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

_____. IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. *Defesa Nacional*. Sistema de Indicadores de Percepção Social (Vol 1). Presidência da República. Brasília, 2011.

_____. Lei Complementar 136. Brasília. 2010.

_____. Lei Nr 6880. Estatuto dos Militares. Brasília. 1980.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília. 2013.

_____. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa*. Brasília. 2013.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília. 2013.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. The Brazilian Military in Post-Democratic Transition. In *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18, Nr 3-4. Julio-Diciembre de 2004. Pag 115 a 146.

HUNTINGTON, Samuel P. O Soldado e o Estado. Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996, p 77 a 116.

JATOBÁ, Daniel. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MENEZES, Delano Teixeira Menezes. O Militar e o Diplomata. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1997.

RICUPERO, Rubens. Rio Branco: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Contraponto, Petrobrás, 2000

STEPAN, Alfred. Rethinking Military Politics. Brazil and Southern Cone. New Jersey: Princeton University Press. 1989. Pag 68-127.

Jornais e Revistas

Cenário da Indústria de Defesa do Brasil. *Revista Segurança e Defesa*. Nr 109. Ano

2013. Pag 4-16.

Defesa Nacional. Assunto para todos os Brasileiros. Revista Princípios. Nr 121. Out/Nov 2012.

Forte, jamais agressivo. Revista Em Discussão, Ano 3, Nr 10. Março de 2012.

Os Projetos Estratégicos da Marinha. A Marinha em Revista. Edição Especial. Ano 4, Nr 10. Junho de 2014.

Projetos Estratégicos. Indutores da Transformação do Exército. Revista Verde Oliva, Nr 217, novembro de 2012.

Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul. Fundação Ezute.

Um General Brasileiro no Comando da Maior Guerra do Mundo. Revista ISTOÉ, Nr 2330. Maio de 2014. Pag 54-63.

Documentos Eletrônicos

ALMEIDA, Paulo Roberto. O “Fim da História”, de Fukuyama, vinte anos depois: *o que ficou?*, por de [21/01/2010](http://mundorama.net/2010/01/21/o-fim-da-historia-de-fukuyama-vinte-anos-depois-o-que-ficou-por-paulo-roberto-de-almeida/) 1. Boletim Mundorama, Política Internacional. Disponível em:< <http://mundorama.net/2010/01/21/o-fim-da-historia-de-fukuyama-vinte-anos-depois-o-que-ficou-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em: 11/02/2015.

ARAGÃO, Mariana. Criador dos BRICS diz que governo Brasileiro se tornou “chinês demais”. Folha de São Paulo. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1545243-criador-dos-brics-diz-que-governo-brasileiro-se-tornou-chines-demais.shtml>>. Acesso em: 22/03/2015.

BARÃO DO RIO BRANCO 100 ANOS DE MEMÓRIA . Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:<http://funag.gov.br/loja/download/1007-Barao_do_Rio_Branco_-_100_anos_de_memoria.pdf> Acesso em: 28/12/2014.

CONSTRUINDO O FUTURO. Projetos estratégicos da FAB são temas de Campanha. O portfólio revela quais as ações da FAB para proteger o espaço aéreo de 22 milhões de km². Disponível em:<<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/21217/>> Acesso em: 12/02/2015.

CORRÊA, Glauco Corbari. A Política de Defesa do Brasil no Século XXI. Disponível em:< <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/382/455>>. Acesso em: 21/03/2015.

HISTÓRICO DA INTENTONA COMUNISTA II. A Verdade Sufocada. Disponível em:<<http://www.averdadesufocada.com/index.php/projeto-orvil-especial-78/2559-2411-historico-da-intentona-comunista-ii>>. Acesso em: 13/12/2014.

Relações Internacionais. Ministério da Defesa. Disponível em:<<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>>. Acesso em 28/02/2015.

Operação Ágata. O Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em:<<http://agata8.defesa.gov.br/index.shtm>>. Acesso em 15 Mar 2015.

TANCREDO NEVES. Acervo do Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/personalidades,tancredo-neves,538,0.htm>>. Acesso em: 12/12/2015.

Relações internacionais. Política externa e Defesa. Ministério da Defesa. Disponível em:><http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/politica-externa-e-defesa>>. Acesso em: 18/02/2015.

SANTOS, Denize Zaiden. Diplomacia e Forças Armadas: Percepções de Ameaças no Entorno Andino-Amazônico. Disponível em:>http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9099/3/2009_DeniseZaidenSantos.pdf>. Acesso em: 28/12/2014.

Entrevistas Realizadas

Diplomata

Ministro Clemente de Lima Baena Soares, Coordenador Geral de Assuntos de Defesa do MRE. Entrevista em Brasília, em 14 de janeiro de 2015.

Militar

Coronel Maurílio Miranda Netto Ribeiro, do Exército Brasileiro. Assessor do MD junto ao MRE. Entrevista realizada em Brasília, em 26 de fevereiro de 2015.