

***Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos***

por João Paulo Soares Alsina Junior. Série Entenda o Mundo. Rio de Janeiro, Editora FGV (2009). 160 p.

*Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPE)*  
*Fábio R. F. Nobre (UFPB)*

O Brasil tem se tornado um ator internacional cada vez mais relevante. Notadamente, a diplomacia brasileira é considerada um ativo de excelência, instituição fundamental para a projeção externa nacional. Após a redemocratização, o país tornou-se um ator central no regionalismo sul-americano, com o advento do Mercado Comum do Sul e, mais recentemente com a União das Nações Sul-Americanas. Apesar do legado diplomático brasileiro como instrumento de sua inserção externa, os primeiros anos do século XXI chamam atenção para a necessidade de robustecer as capacidades de projeção internacional do país e reviver um debate a muito relegado: a segurança e defesa nacional. Segundo Miyamoto (2001), apesar dos avanços alcançados, o tema segurança internacional e defesa é pouco estudado no contexto da produção de Ciência Política e Relações Internacionais no Brasil, embora esteja cada vez mais na pauta do dia. Aspectos concretos dão força a essa mudança. No que tange a América do Sul, a sub-região amazônica tem se tornado o principal epicentro de conflitos e instabilidade política regional (CEPIK, 2005). No cenário internacional, os limites da ordem unipolar (HUNTINGTON, 1999) trazem o prenúncio de uma possível multipolaridade em construção. Esses eventos são tratados pelo autor como tendências e turbulências no sistema. Não menos importante, no

contexto nacional, o programa FX-2 da aeronáutica e a Estratégia Nacional de Defesa (END) lançada em 2008, tornaram público o debate sobre segurança e defesa, chamando atenção da academia para uma reflexão crucial: o papel do poder militar nas relações internacionais do Brasil.

Imerso nesse contexto, o diplomata Alsina Júnior brinda a academia brasileira com o livro “Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos”. Assessor Especial do Ministro de Estado da Defesa, o autor é um conhecedor profundo do paradigma rio branquino que orienta a diplomacia brasileira. Alsina desafia o *status quo* dos debates de Relações Internacionais nacionais ao lançar luz nas fragilidades da política externa brasileira, acima de tudo, desmistifica a compreensão geral sobre a “inutilidade” do poder militar como ativo necessário das opções da diplomacia brasileira. O autor observa que como as duas faces de Janus, o imperativo do poder coercitivo militar é a outra face da projeção externa do país realizada pela via diplomática. Não pretendendo ser o livro apenas uma contribuição teórica, busca lançar luz nos limites do debate e política de defesa nacional no Brasil, as suas relações com a política externa e os óbices domésticos a sua plena realização. Aliando um arcabouço teórico robusto ao conhecimento do ambiente brasileiro de tomada de decisão em política externa e defesa, Alsina Júnior proporciona uma análise e prescrição lúcida sobre os rumos da dimensão do poder militar na política externa brasileira. O livro inicia a partir de um debate eminentemente teórico e vai, gradualmente, trazendo a sua análise a questões mais concretas que dizem respeito ao futuro da defesa e da inserção internacional do Brasil.

O primeiro capítulo ocupa-se basicamente da revisão conceitual sobre o poder. Conceito fundamental na Ciência Política e nas Relações

Internacionais, o poder tende a ser abordado sob óticas variadas. Alsina Júnior (2009) chama atenção para a sua dimensão militar, a sua expressão mais crua e visível. De forma bastante pedagógica o autor apresenta um debate panorâmico sobre o conceito em apreço, culminando na caracterização do poder militar. No debate em questão, Alsina Júnior chama atenção para o poder como “capacidade que gera efeitos no plano das relações sociais” (2009, p. 19), passa pela definição de *poder como potência*, que se remete a noção de *poder estrutural*. Porém, se destaca no texto duas dimensões fundamentais do poder: a influência corretiva e a persuasiva. Em ambas, prevalece a perspectiva weberiana que entende o poder como um atributo material, finito. É interessante que Alsina Júnior coloca-se na defesa da unidade ontológica do conceito de poder. Dessa forma, a natureza do termo em apreço seria a mesmo no ambiente doméstico e internacional. Contudo, salienta que o contexto de anarquia internacional promove um ambiente fértil ao emprego da influência corretiva, da força e do poder militar, distinto do que ocorre no interior dos Estados nacionais democráticos.

Outro aspecto que merece notoriedade é o conceito de “Estados periféricos”. Dimensão emprestada do vocabulário da economia política internacional, o permite detectar dinâmicas distintas do poder militar em países fora do centro do sistema capitalista. Longe de ser um conceito *démodé*, contribui para desnudar as relações entre economia e poder. O que discute Alsina Júnior nesta seção do livro está inserido no contexto mais geral do poder militar. Trazendo Joseph Nye Júnior para a discussão, o autor se remete ao conceito de *soft power* para destacar a capacidade persuasiva do poder militar. O que está em jogo, segundo o estudioso, é que a dimensão militar do poder vai além do mero uso da força nas relações internacionais. Pode ele ser utilizado para persuadir ou

influenciar o comportamento dos Estados. A conclusão fundamental deste capítulo afirma que o poder militar é um dos pilares da influência corretiva do poder, não podendo ser ignorado no repertório de opções do Estado.

O segundo capítulo apresenta uma rica discussão sobre o sistema internacional, as suas mudanças e impactos para a inserção internacional de segurança do Brasil. Notabilizam-se nesta parte do livro a riqueza do debate teórico e as interações entre teoria e empiria na análise sobre o Brasil e América do Sul. Como dissemos anteriormente, o foco do livro, em especial deste capítulo é de analisar o papel exercido pelo poder militar nas relações internacionais contemporâneas. Para empreender a sua análise, Alsina Júnior lança mão de um referencial teórico bastante diversificado. O autor inicia o texto com o construtivismo de Wendt, objetivando chamar atenção para aspectos imateriais (ideacionais) das relações internacionais. De forma não explicada, a referência a Wendt cessa na exposição das lógicas da anarquia internacional e do papel da identidade na política internacional. O autor recorre a outra teoria e autores para prosseguir a sua análise, em especial à Escola de Copenhague. Esta teoria, representada por Barry (2004) e Buzan e Waever (2003) é o referencial teórico dominantes para o principal capítulo teórico do livro. Distinto da teoria construtivista, a Escola de Copenhague dialoga com pressupostos realistas, em especial a vertente estrutural de Waltz (1979).

Esse dado teórico é fundamental, pois o autor inicia expondo a tese da “polaridade complexa” de Buzan (2004). A teoria permite ao autor compreender como esta organizada a configuração da distribuição de poder global, auxiliando-o na compreensão dos principais tipos de Estado que compõem o sistema: superpotência, grandes potências e potências

regionais. É curioso que nesta seção escapa ao autor realizar a crítica à teorização de Buzan sobre a polaridade global. Este pesquisador não incorpora em sua explicação novas potências que tendem a limitar o poder explicativo do modelo 1 + 4 (1 superpotência + 4 grandes potências). Embora não faça a crítica ao modelo 1 + 4, Alsina é feliz ao chamar atenção para como a estrutura de polaridade incide em assimetrias de poder cada vez mais agudas. É nesse contexto que traz o conceito de Centro e Periferia para os estudos de defesa.

No contexto dessa abordagem, a avaliação sobre segurança internacional e Brasil é feita a partir da teoria dos complexos regionais de segurança, de Buzan e Waeber (2003). Embora seja uma das principais teorias de segurança regional, ainda pouco trabalhada no Brasil, Alsina Júnior consegue fazer uma aplicação elegante de sua capacidade descritiva e analítica, possibilitando-o chegar a conclusões distintas do *status quo* da política de defesa do Brasil. Apoiado na teoria da Escola de Copenhague, mas também no conceito de “Paz Violenta” (MARES, 2001), Alsina Júnior discute a dimensão de violência e conflito sul-americana. Demonstrando a incapacidade de se compreender a segurança internacional a partir dos conceitos de guerra e paz, o autor lança mão da tipologia de níveis de conflito criada por Mares. Os dados trazidos pelo autor permitem concluir contrariamente ao discurso corrente de que a América do Sul é uma zona de paz. Esse achado é fundamental quando se tem a perspectiva do papel que joga o Brasil na região como produtor de ordem regional e estabilizador.

Como demonstra Alsina Jr., a diplomacia brasileira, conciliadora e mediadora, tem forte interesse na estabilidade regional sul-americana. Entretanto, o autor faz lembrar que a ênfase na moderação não nos permite excluir das opções de política externa a influência corretiva do

poder militar. Nas palavras do autor, “a preponderância da diplomacia sobre as forças armadas, no Brasil, resulta na conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder” (2009, p. 60). É preocupante a conclusão que chega o autor acerca dos limites, muitos deles auto-impostos, a uma maior atuação brasileira na segurança regional e estabilização. O baixo perfil militar do Brasil, no contexto de sua inserção internacional é paradoxal. Portanto, cabe indagar como chegamos a tal situação e como é sustentada. Para responder a questão, o autor desce ao nível de análise doméstico.

O terceiro capítulo apresenta uma discussão fundamental às conexões entre Ciência Política e Estudos de Defesa. A partir de uma análise do plano doméstico brasileiro, Alsina Júnior apresenta os principais entraves a execução de uma política de defesa nacional. Ao lado dessa análise, expõe os obstáculos de uma articulação entre política externa e política de defesa. Neste capítulo, o autor explicita a centralidade da política doméstica brasileira para a formulação da política de defesa, seus êxitos e fracassos. A história das instituições políticas e de suas burocracias joga um papel importante em sua explicação, mas também a percepção histórica de ausência de ameaças concretas regionais. Não obstante, o pesquisador chama atenção para o papel político desempenhado pelas forças armadas brasileiras, em especial o Exército, sempre se comportando como um importante ator político. Mesmo partindo de uma compreensão histórica ampla, o autor prioriza o período da Nova República.

O Estado é objeto fundamental na compreensão da situação da política de segurança e defesa no Brasil. Entre os problemas do Estado

brasileiro no plano da política pública de defesa, destaca-se a permanência de quatro grandes entraves como obstáculos àquilo que autor chama de “capacidade estatal de oferecer respostas tempestivas e eficazes às demandas sociais” (ALSINA JÚNIOR, 2009, p.71). Baseado em Nunes (1997), Alsina afirma que estas barreiras seriam o patrimonialismo, o universalismo de procedimentos, o corporativismo, além do insulamento burocrático. De acordo com o analista, Exército, Marinha e Aeronáutica raramente atuaram nas suas chamadas *funções clássicas*. Esta particularidade, explica o autor, acontece num país onde, além da supracitada ausência da securitização de ameaças, existem problemas de desenvolvimento econômico e institucional, além da necessidade da manutenção da ordem interna. Essas atribuições não clássicas são caudatárias da orientação voltada para dentro das Forças Armadas, resultando numa justificável desconfiança de variados setores da sociedade em relação aos militares.

As tensões históricas entre as Forças Armadas e o restante do aparelho de Estado também reverberam para a sociedade, em especial a academia. O autor aponta aspectos explicativos para compreender a pouca atenção dada aos estudos sobre defesa no país no período em questão, entre os quais é possível destacar um ponto em comum, há um afastamento dos diversos grupos da sociedade brasileira dos assuntos militares, seja por incompreensão, preferências, ou mesmo por uma questão da identidade nacional optando pela “tradição pacífica”. O autor destaca um efeito não pretendido dessa ação, fundamental ao desenvolvimento democrático nacional e a defesa das instituições. Devemos ter a percepção de que esta falta de participação da sociedade elimina a possibilidade de pressão sobre as forças armadas, anulando

também as possibilidades de compreensão da necessidade de articulação entre as três forças.

Outro causador do desinteresse é institucional e diz respeito à especialização: inexistem funcionários preparados para tratar desses assuntos. Presos num labirinto burocrático e falta de conhecimento institucional e técnico, os parlamentares pouco podem se movimentar em direção a formulação de políticas de defesa, dificultando o *accountability* entre civis e militares. Somados a esses fatores, Alsina Júnior identifica um entrave chave, de caráter doméstico, para as políticas de defesa: a percepção de que o complexo regional de segurança sul-americano não é conflituoso ao ponto de exigir uma securitização de possíveis ameaças externas, a política de defesa brasileira segue em ritmo lento e sem grandes incentivos a uma aceleração. Mesmo com a criação do Ministério da Defesa, o autor mostra-se ciente e cético de que tal ministério não consegue impor uma liderança uniforme as forças armadas brasileiras.

No tocante a outro ponto fundamental, os entraves à articulação entre as políticas externa e de defesa, é possível observar que a política de defesa também carece de articulação com outras políticas públicas. Tendo como pressuposto que as duas políticas podem, em alguns aspectos, “perseguir metas comuns para maximizar os ganhos”, a articulação. Para que isso seja efetivado, faz-se necessário cumprir um conjunto de reformas burocráticas, como a criação de canais de diálogo, uniformizar estruturas, tendo como intuito um correto planejamento e execução das políticas. Esse processo de uniformização começa a ser realizado por alguns mecanismos, no Brasil, com a criação do Ministério da Defesa, ainda deveras incipiente. Em suma, o analista coloca que os fatores que entravam a adequada articulação entre aquelas são: “a baixa

prioridade da política de defesa; a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa; o perfil não confrontacionista da política externa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação.” (ALSINA JÚNIOR, 2009, p.80).

Ao fim de sua avaliação dos aspectos domésticos da formulação da política de defesa nacional, Alsina Jr., no capítulo 4, lança mão dos estudos prospectivos para reforçar a sua tese. Observa ele, que nos cenários analisados, faz-se necessário ao Brasil o reforço de suas capacidades militares e articulação entre diplomacia e influência coercitiva (força). Para chegar a tal conclusão, Alsina lança uma indagação fundamental: é possível prever qual será o caminho tomado pela política de defesa brasileira? Para tanto, Alsina Júnior apresenta uma construção de cenários, prática que, segundo o próprio autor, torna possível reduzir a incerteza quanto ao futuro.

A conclusão do livro propõe a não apenas fazer o fechamento da obra em tela, mas a responder uma pergunta: Afinal, o poder militar importa no caso do Brasil? Alsina Júnior responde afirmativamente essa indagação, demonstrando as potencialidades e a urgência de uma política externa dotada do maior número de instrumentos e opções para a atuação externa do Brasil, entre elas o uso da força militar. Prevalece no juízo do autor a “ética da responsabilidade”. Em tempos de turbulência internacional, o momento histórico em que o autor publica a obra em apreço é mais do que acertado. O processo de inserção internacional do Brasil, o maior destaque das questões de defesa e das Forças Armadas torna necessária a retomada do pensamento estratégico e de segurança no Brasil, inclusive para o amadurecimento democrático. Alsina Jr., como pertencente do mundo da diplomacia, mas também do universo militar no Ministério da Defesa, oferece uma lúcida reflexão acerca de um dos

temas mais importantes da alta política nacional: a consolidação e ascensão do Brasil como uma potência emergente e o papel da diplomacia e da força armada voltada a cumprir os objetivos do interesse nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. (2009), *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Série Entenda o Mundo. Rio de Janeiro, Editora FGV. 160 p.
- BUZAN, Barry; WEVER, Ole. (2003), *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004), *The United States and The Great Powers: world politics in the Twenty-First Century*. Cambridge, Polity Press.
- CEPIK, Marco. “Segurança na America do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural”, *Análise de Conjuntura Opsa*, Rio de Janeiro, n. 9, p.1-11, ago. 2005.
- HUNTINGTON, Samuel P. “The lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, Volume 78, Number 2, March/April, 1999.
- MARES, David R. (2001), *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York, Columbia University Press.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2001), “Os Estudos Estratégicos e a Academia Brasileira: Uma Avaliação”. Disponível em: [http://www.obed.ufpa.br/pdfs/miyamoto\\_s\\_strategic\\_studies.pdf](http://www.obed.ufpa.br/pdfs/miyamoto_s_strategic_studies.pdf). Acessado em: 18 de Maio de 2010.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- WALTZ, Kenneth. (1979), *Theory of International Politics*. London, Addison Wesley Publishing Company.