

POSICIONAMENTO GEOESTRATÉGICO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: UMA REFLEXÃO REALISTA(*)

EDUARDO ITALO PESCE(**)
Professor

SUMÁRIO

Introdução
Defesa dos interesses nacionais
Posicionamento em relação a conflitos
Em busca da autonomia estratégica
Aspectos da atuação externa
Realismo e moderação
Políticas de Estado
Recursos financeiros
Conclusão

INTRODUÇÃO

No Brasil do passado, denominava-se “esplêndido isolamento” à política externa não associativa que rejeitava ações

cooperativas com os países da América Latina e da América do Sul, voltando sua atenção para os Estados Unidos e os principais países europeus. Uma vez superado o alinhamento com as posições da superpotên-

(*) Texto-base para a participação do autor no seminário “Posicionamento Geoestratégico do Brasil na América do Sul” – Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (CEE/ESG) – Rio de Janeiro, 30/08/2011.

(**) Pós-graduado em Relações Internacionais, professor do Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Cepuerj), pesquisador associado do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (Nest/UFF), colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (Cepe/EGN) e colaborador assíduo da *Revista Marítima Brasileira*, da revista *Segurança & Defesa* e do jornal *Monitor Mercantil*.

cia hegemônica, as relações exteriores do Brasil vêm, nas últimas décadas, evoluindo rumo a uma autonomia cada vez maior.

Recentemente, o Brasil parece ter-se tornado refém da retórica anti-imperialista e do discurso ideológico “politicamente correto”. Na visão realista, a política internacional é uma luta pelo poder. Em tal contexto, a omissão do Brasil – um país gigante que insiste em ser um “anão” em capacidade militar – poderia gerar um “vácuo de poder” na América do Sul, o qual seria rapidamente preenchido em detrimento de nossa soberania e nossos interesses nacionais.

O presente artigo defende a adoção pelo Brasil de políticas externa e de defesa realistas, voltadas para a promoção dos interesses nacionais. Tais políticas não deveriam abster-se de considerar a possível ocorrência de situações que pudessem levar ao emprego da força, de acordo com as normas do Direito Internacional. O texto baseia-se em fontes e bibliografia ostensivas, sendo as opiniões e os conceitos de caráter estritamente pessoal.

DEFESA DOS INTERESSES NACIONAIS

Em termos comparativos, o Brasil e a América do Sul têm sido participantes pouco atuantes da política internacional, ocupando uma posição periférica e subordinada

da no sistema mundial de distribuição do poder. Para que tal quadro se altere, no decorrer deste século, será necessária uma profunda mudança na maneira como nosso país e seus vizinhos encaram as relações internacionais, em especial quanto aos aspectos de defesa e segurança.

Chega a ser redundância afirmar que a política externa de um Estado soberano deve estar voltada para a defesa de seus interesses, ainda que, na prática, a definição destes não seja tarefa fácil. Frequentemente, a política externa dos países periféricos e pouco influentes, que dispõem de poder limitado, oscila entre a rebeldia e a submissão aos interesses das grandes potências.

Nas relações entre Estados, o equilíbrio de poder é quase sempre uma situação instável, enquanto que o desequilíbrio é comparativamente estável.

Pode-se afirmar que a paz na América do Sul vem, em boa parte, sendo mantida pelo grande desequilíbrio de poder no subcontinente – historicamente favorável ao nosso país. Assim sendo, um possível enfraquecimento do Poder Nacional brasileiro

poderia gerar instabilidade e insegurança.

O Brasil, cujas fronteiras já foram definidas por tratados (graças à atuação do Barão do Rio Branco) há pelo menos cem anos, não tem ambições expansionistas e, por tal razão, não constitui fator de instabi-

Na visão realista, a omissão do Brasil poderia gerar um “vácuo de poder” na América do Sul, o qual seria rapidamente preenchido em detrimento de nossa soberania e nossos interesses nacionais

Nas relações entre Estados, o equilíbrio de poder é quase sempre uma situação instável, enquanto que o desequilíbrio é comparativamente estável

lidade no subcontinente. Por não investir pesadamente na ampliação de sua capacidade militar, vem sendo classificado como “país herbívoro” por observadores internacionais, o que, para uma potência emergente, não é exatamente lisonjeiro.

POSICIONAMENTO EM RELAÇÃO A CONFLITOS

Relativamente a dois outros Estados ou blocos em conflito (designados A e B), um Estado pode, conceitualmente, ocupar uma de quatro posições: contrária a ambos (00); contra A (01); contra B (10); ou a favor de ambos (11). Estas posições foram denominadas por analogia com os estados de um circuito lógico binário de dois dígitos. Em política internacional, a posição 11 corresponde a um “estado proibido” (não confiável para nenhum participante).

A posição 00 corresponde à tradicional “neutralidade armada” de países como a Suíça ou a Suécia, que não costumam participar de alianças ou coalizões, mas estão prontos a se defender. As posições 01 e 10, por sua vez, são habitualmente ocupadas pelos participantes de alianças, coalizões ou organizações de segurança coletiva.

Entre as organizações desse tipo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), criada em 1949, é a mais conhecida e atuante. Ao contrário da Otan, principal aliança militar do Ocidente, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), assinado no Rio de Janeiro (Petrópolis) em 1947, nunca possuiu organização militar própria. Em retrospectiva, este

tratado pode ser considerado um instrumento pouco eficaz de segurança coletiva.

A posição 11 (a favor de todos sem ser contra ninguém) é própria de organizações humanitárias, como a Cruz Vermelha Internacional, ou de Estados como o Grão-Ducado de Liechtenstein ou o Principado de Mônaco, que sequer possuem Forças Armadas. No caso de países dotados de Forças Armadas cujo território não é minúsculo e cuja soberania não é simbólica, esta postura é extremamente perigosa e pode levar ao desastre.

EM BUSCA DA AUTONOMIA ESTRATÉGICA

Como signatário da Carta da ONU, o Brasil renunciou à guerra como meio de resolução de conflitos e comprometeu-se a empregar a força apenas em sua defesa, segundo as normas do Direito Internacional

O Brasil lutou ao lado dos Aliados em ambas as guerras mundiais, integrou a Liga das Nações no período entre guerras e participa da Organização das Nações Unidas (ONU) desde a sua fundação, sendo, ainda, membro da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tiar. Suas Forças Armadas vêm atuando

em operações de paz no Oriente Médio, na África e em países da América Latina, mas desde 1945 não se envolvem diretamente em nenhum conflito externo.

Como signatário da Carta da ONU, o Brasil renunciou à guerra como meio de resolução de conflitos e comprometeu-se a empregar a força apenas em sua defesa, segundo as normas do Direito Internacional. Entretanto, é bom lembrar que, se um país tiver algum recurso escasso, cobijado por potências estrangeiras, estas procurarão – de algum modo – obtê-lo. O mo-

tivo poderá ser o petróleo, o urânio, a água, a biodiversidade ou outra riqueza qualquer.

Um país soberano deve, antes de tudo, guardar e defender o que é seu. Ainda que conflitos entre outros Estados ou outras culturas não o afetem diretamente, nem sempre será possível permanecer alheio a tais conflitos. Em alguns casos, o retraimento para uma posição defensiva será a opção recomendável. Manter relacionamento com ambas as partes será quase sempre difícil e às vezes impossível.

Antes da Segunda Guerra Mundial, a “diplomacia pendular” do Brasil resultou em algumas vantagens para seu comércio exterior. Com o início das hostilidades, o País procurou beneficiar-se de sua neutralidade, mas tal recurso esgotou-se tão logo os EUA entraram na guerra, no final de 1941. Se não tivesse se decidido rapidamente em favor dos Aliados, o Brasil poderia ter sido alvo de ações hostis de ambos os lados, no início de 1942.

Quando o Brasil passou a emitir sinais claros de sua mudança de posição, rompendo relações diplomáticas e comerciais com o Eixo, os planos norte-americanos para um desembarque anfíbio no Nordeste brasileiro foram cancelados. O afundamento de navios mercantes brasileiros por submarinos alemães e italianos, a partir de fevereiro de 1942, levou o governo brasileiro a declarar guerra à Alemanha e à Itália, em 22 de agosto daquele ano.

Depois da Segunda Guerra Mundial, durante o período da Guerra Fria, os EUA viam as iniciativas de atuação política e estratégica independente, por qualquer país da América Latina, como resultado de influências “comunistas” sobre o governo desse país. Tal incompreensão ocorreu com relação à Política Externa Independente (PEI) do Brasil, no início dos anos 60 do século XX. Apesar de um breve recuo inicial, porém, tal política seria retomada pelos governos militares.

ASPECTOS DA ATUAÇÃO EXTERNA

Décadas depois, permanecem vestígios da suposta polarização ideológica entre “nacionalistas” e “entreguistas”. Alguns setores vêm dirigindo críticas à política externa brasileira, que fazem ressoar ecos da postura de “alinhamento automático” com os EUA do século passado. O problema atual de nossa política exterior não está nos objetivos, mas na retórica – talvez como reflexo da experiência e das posições políticas pessoais dos responsáveis por sua condução.

O Brasil não deve colocar-se contra seus vizinhos, nem hostilizar em discurso países tradicionalmente amigos, ainda que estes tenham problemas políticos internos. Contudo, não é necessário usar linguagem por demais conciliatória no trato com tais países ou excessivamente “dura” (pelos padrões diplomáticos) ao tratar com países ricos. Nem se intrometer, sem ser chamado, em brigas (antigas ou novas) que não são nossas.

Com relação à invasão do Iraque em 2003, o Brasil manteve uma posição “00 opinativa” (condenando a invasão e o terrorismo), própria de países que não dispõem de poder para garantir suas opções. Na maioria dos casos, porém, nossa tendência é ficar “em cima do muro”, lamentando o uso da violência e conclamando as partes ao diálogo (posição 11).

Tal posição ambígua poderia fazer com que ambas as partes num conflito se voltassem contra o nosso país, tendo em vista a sua relativa fraqueza militar. Não é possível “descer do muro” para os dois lados ao mesmo tempo – como o Brasil possivelmente quis fazer, ao tentar (junto com a Turquia) atuar como mediador de um acordo de inspeção nuclear entre o Irã e o “Clube de Viena”, no início de 2010.

Na crise de Honduras, em 2009, o Brasil não assumiu posição de neutralidade –

optando por apoiar abertamente (posição 10) o presidente deposto, que se refugiou por meses (até o início de 2010) no prédio da Embaixada brasileira naquele país. Com isso, a diplomacia brasileira não teve oportunidade de mediar qualquer negociação entre as partes envolvidas. A situação de Honduras, sob novo governo eleito, tem evoluído rumo à normalidade.

REALISMO E MODERAÇÃO

Uma política externa realista deve ser circunspecta e moderada. No passado, sempre que o Brasil tentou agir como “defensor dos fracos e oprimidos”, obteve resultados insatisfatórios. Quando procurou promover seus próprios interesses – na época do Barão do Rio Branco, assim como na “Era Vargas” e durante a maior parte do período militar – quase sempre se saiu bem.

A tendência dos brasileiros em ficar do lado do “mais fraco” provavelmente decorre do fato de que, nas negociações internacionais, o mais fraco quase sempre foi o Brasil. Ainda não nos acostumamos a ser tratados como ricos, nem a ver uma empresa brasileira ser considerada multinacional, o que já vem ocorrendo em alguns países da América do Sul e da África.

É inegável o recente aumento da projeção internacional do Brasil, resultado da relativa estabilidade política e social, assim como da retomada do crescimento econômico. Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ficou em 7^o lugar entre os países do mundo. O almejado lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – se vier – não virá como prêmio por

bom comportamento, mas em função do poder e da influência que o País tiver.

Rússia, Índia e China se consideram grandes potências e procuram obter (ou recuperar) um lugar de destaque no sistema mundial de distribuição do poder. Apenas o Brasil, entre os megapaíses que constituem o grupo denominado Bric, ainda se considera pobre e subdesenvolvido, insistindo em se comportar como tal e hesitando diante da necessidade de ampliar seu Poder Nacional.

Quando se trata de encarar países mais ricos em duras negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) ou em outros foros, nosso país não tem se furtado a articular alianças, a fim de fazer prevalecer seus pontos de vista em matéria de comércio internacional. Quando se trata de assuntos

relativos à sua defesa e à sua segurança, porém, é comum que assumam postura ambígua e hesitante.

POLÍTICAS DE ESTADO

Embora tanto os liberais como a esquerda tendam a menos-

prez-la, a distinção entre Estado (permanente e apartidário) e governo (temporário e partidário) é essencial para uma visão realista da política internacional. O realismo é mesmo indispensável quando se trata dos assuntos ligados à defesa da soberania e dos interesses nacionais.

Para que as Forças Armadas sejam um instrumento do Estado, é preciso, em primeiro lugar, que haja Estado. As relações internacionais pressupõem a existência de comunidades políticas independentes, dotadas de governo, as quais afirmam sua soberania sobre um território e uma popu-

A distinção entre Estado (permanente e apartidário) e governo (temporário e partidário) é essencial para uma visão realista da política internacional

lação. O Estado nacional é a única forma de organização política democrática, de eficácia comprovada, atualmente disponível.

As vertentes econômica e militar da capacidade de atuação internacional dos Estados constituem o que Joseph S. Nye denominou *hard power* (poder bruto), enquanto que as vertentes política, diplomática e cultural constituem o *soft power* (poder brando). O poder de um Estado (ou Poder Nacional) é o produto dos seus componentes. Se qualquer destes for nulo, o resultado também o será.

Dinheiro e armas constituem a base de qualquer Estado realmente soberano – embora os neorealistas divirjam dos realistas clássicos ao afirmar que o objetivo primário de um Estado, no âmbito nas relações internacionais, não é maximizar seu poder, mas sua segurança. O investimento de recursos na sua defesa decorre, assim, da necessidade de assegurar sua própria sobrevivência.

A política externa e a política de defesa são políticas de Estado, e não simplesmente de governo. Por tal razão, é absolutamente essencial que os documentos legais, decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (END), sejam discutidos e aprovados pelo Congresso Nacional, sancionados pelo presidente da República e executados pelos próximos governos, qualquer que seja a composição partidária de sua base de apoio.

RECURSOS FINANCEIROS

É possível que o prolongamento da crise econômica mundial resulte em pressões externas para que o Brasil reduza seus gastos militares. Após o fim da Guerra Fria, no início dos anos 90 do século passado, nos

so país cedeu a pressões desse tipo, com sérias consequências. O velho e batido argumento de que “o Brasil é um país amante da paz, que não tem inimigo e não necessita de defesa” pode voltar a ser usado.

No Brasil, os baixos orçamentos anuais de defesa geralmente tornam necessário lançar mão de recursos extraorçamentários (tais como empréstimos e financiamentos provenientes do exterior) para investir na modernização e na capacitação das Forças Armadas. Como o Orçamento da União não é impositivo, mas apenas autorizativo, a continuidade do fluxo de recursos está sob permanente ameaça.

A Lei Orçamentária Anual para este ano (Lei nº 12.381 de 09/02/2011) previa uma dotação autorizada de R\$ 61,92 bilhões para

o Ministério da Defesa. Deste total, R\$ 44,32 bilhões destinavam-se a pessoal e encargos sociais, R\$ 8,50 bilhões a outras despesas correntes e R\$ 6,96 bilhões a investimentos.

Os encargos financeiros e a reserva de contingência totalizavam pouco mais de R\$ 1,71 bilhão.

No dia 28 de fevereiro, o governo anunciou cortes de R\$ 15,76 bilhões nas despesas obrigatórias e de R\$ 36,20 bilhões nas despesas discricionárias previstas para o corrente ano. O Ministério da Defesa foi o segundo mais atingido, perdendo R\$ 4,38 bilhões de seu orçamento para custeio e investimentos. Os cortes foram distribuídos pelas três forças singulares, cujos planos de articulação e equipamento ficaram seriamente afetados.

Os frequentes cortes e contingenciamentos dificultam o acompanhamento da execução orçamentária ao longo do exercício fiscal. Segundo dados do Siafi/Siga Brasil, em valores atualizados até 16 de junho, a dotação autori-

A política externa e a política de defesa são políticas de Estado, e não simplesmente de governo

zada do MD para este ano era de R\$ 61,63 bilhões, dos quais haviam sido efetivamente pagos R\$ 19,51 bilhões.

A dotação orçamentária da pasta da Defesa para 2011 inclui encargos e despesas de diversas naturezas. Para a função Defesa Nacional, que corresponde à atividade-fim das Forças Armadas, está prevista uma dotação autorizada de apenas R\$ 32,08 bilhões, dos quais havia sido pago, até 16/06/2011, um total de R\$ 10,06 bilhões.

CONCLUSÃO

Ao longo da maior parte do século XX, os assuntos de defesa praticamente só interessaram aos militares. Para isso contribuíram diversos fatores, tais como: o histórico viés antimilitar das elites brasileiras; o frequente envolvimento dos militares na política interna, especialmente de 1922 a 1985; e o relativo isolamento geopolítico do País, que, durante o último século, esteve distante dos centros mundiais de poder, situados no Hemisfério Norte.

Devido a esse relativo isolamento, que afetou todo o subcontinente, a participação do Brasil e de seus vizinhos sul-americanos na política internacional, ao longo

do século XX, foi limitada. A América do Sul – estando aí incluído o Brasil – caracterizou-se pela pequena probabilidade de ocorrência de conflitos regionais e pelos baixos níveis dos orçamentos militares, em comparação com outras regiões do globo.

No início do século XXI, as tendências indicam que não será prudente – e talvez não seja viável – manter o distanciamento do Brasil relativamente às questões estratégicas internacionais que envolvam o emprego (ou a possibilidade de emprego) da força. Apesar das dificuldades que ainda persistem, o Brasil já ultrapassou o estágio de simples potência regional, tendo-se tornado uma potência média com interesses de âmbito mundial.

No novo contexto estratégico, as Forças Armadas brasileiras deverão ser capazes não só de dissuadir possíveis ameaças ao Brasil e de defender o território, o espaço aéreo e as águas sob jurisdição nacional, mas também de projetar o poder e a influência do País no exterior. O Brasil certamente necessitará de uma verdadeira Marinha oceânica, de um Exército com capacidade expedicionária e de uma Força Aérea com capacidade de pronta resposta a longas distâncias.

No novo contexto estratégico, as Forças Armadas brasileiras deverão ser capazes não só de dissuadir possíveis ameaças, mas também de projetar o poder e a influência do País no exterior

possíveis ameaças ao Brasil e de defender o território, o espaço aéreo e as águas sob jurisdição nacional, mas também de projetar o poder e a influência do País no exterior. O Brasil certamente necessitará de uma verdadeira Marinha oceânica, de um Exército com capacidade expedicionária e de uma Força Aérea com capacidade de pronta resposta a longas distâncias.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<POLÍTICA>; Geopolítica; Estratégia; Política externa; Relações internacionais;

REFERÊNCIA

- BRASIL. Congresso Nacional/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Lei nº 12.381, de 09/02/2011*. Lei Orçamentária Anual para 2011. Brasília, 09 fev. 2011.
- _____. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Sistema de Informação Geral Atualizado (Siga Brasil). *Orçamento Geral da União – Exercício 2011*. Dados e planilhas disponibilizados em <http://contasabertas.uol.com.br/>. Último acesso em 09/07/2011.
- COBUCCI, Luciana. *Cortes no Orçamento: Cidades, Defesa e Educação sofrem mais*. Brasília, 28 fev. 2011. Disponibilizado em <http://not.economia.terra.com.br/noticias/>. Acesso em 28/02/2011.
- GÓMEZ-CORNEJO, Yuma. “De país ‘herbívoro’ a ‘carnívoro’”. *El País*, Madrid, 04/11/2009. Disponibilizado em <http://www.elpais.com/articulo/internacional/>. Acesso em 11/07/2011.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Cívicos e Militares*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.
- KHANNA, Parag. *O segundo mundo: Impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- NYE, Jr., Joseph S. *O paradoxo do poder americano: Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- PESCE, Eduardo Italo. “Novas estruturas de Defesa”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 09, 10 e 11/07/2011, p. 2 (Opinião).
- _____. “Forças Armadas continuarão na penúria?” *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 18/02/2011, p. 2 (Opinião).
- _____. “Um projeto de potência para o Brasil do século XXI”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 23/04/2010, p. 2 (Opinião).
- _____. “Esplêndida impotência”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 02, 03 e 04/09/2006, p. 2 (Opinião).
- _____. “Refém do discurso”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 02/06/2006, p. 2 (Opinião).
- _____. “O terceiro pilar do Ocidente – Parte I”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 21/02/2006, p. 2 (Opinião).
- _____. “O terceiro pilar do Ocidente – Parte II”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 22/02/2006, p. 2 (Opinião).
- _____ & DA SILVA, Iberê Mariano. “Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista”. *Revista Marítima Brasileira* 129 (10/12): 91-104. Rio de Janeiro, out./dez. 2009.
- _____ & _____. “Na mão grande”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 19/12/2008, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “O afiar das facas”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 25, 26 e 27/10/2008, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “O Brasil e a tripolaridade mundial de poder”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/02/2008, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “Brasil, um gigante enfraquecido”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 15/06/2007, p. 2 (Opinião).