

1 Introdução

Esta dissertação investiga o processo de formulação da política de segurança no Brasil desde o final do regime militar (1964-1985)¹, entendida esta como a face da política externa voltada para questões de segurança e defesa conforme tradicionalmente entendidos, isto é, abrangendo questões relativas à ameaça, ao uso e ao controle da força militar². Especificamente, procuro explicar as mudanças no papel exercido pelos diferentes atores envolvidos no processo de tomada de decisões em questões de política externa relativas à segurança internacional, bem como seu impacto no conteúdo da política externa.

A idéia de que a explicação do processo de tomada de decisões na política externa brasileira contemporânea pode focar-se apenas em um pequeno grupo de indivíduos em posições-chave na estrutura do Estado ou ressaltar apenas as preferências da instituição do Ministério das Relações Exteriores tem se mostrado uma opção analítica pouco esclarecedora das nuances do processo de condução da ação internacional do país. De fato, como afirma Leticia Pinheiro, a diversificação temática e a quantidade de atores domésticos com interesses específicos na agenda internacional do país tem tornado mais complexa a relação entre a formulação e o conteúdo da política externa no Brasil contemporâneo³.

Seguindo esta posição, afirmo que não podemos explicar a política externa brasileira simplesmente com referência à agência diplomática do país, ou mesmo à existência de um tomador de decisões último na figura do presidente da

¹ Ver, principalmente, Walt, 1991, p.212. Embora seja fundamental reconhecer que o debate acerca das chamadas “novas ameaças” tem importância fundamental, parto do pressuposto de que uma análise destas questões seria um desenho de pesquisa fundamentalmente diferente do que se pretende desenvolver aqui (ver item 1.1. mais adiante neste capítulo). A intenção no uso desta nomenclatura é separar questões na área de segurança e defesa que tem caráter majoritariamente administrativo-burocrático (como, por exemplo, a criação do Ministério da Defesa) daquelas de política externa que podem ser entendidas como parte da agenda de segurança do país (como o envolvimento em missões de paz). O termo foi utilizado de forma similar ao que faço aqui em estudos com foco em outros Estados, como Alemanha (Ripsman, 2000), Japão (Cowhey, 1993), China (Swaine & Henry, 1995) e EUA (M. Elman, 2000).

² Abstenho-me, portanto, de discutir neste trabalho questões ligadas a segurança pública, exceto quando cruciais para a explicação do conteúdo de decisões relativas à segurança internacional, conforme definido acima.

³ Pinheiro, 2009. Para outra visão dos efeitos da pluralização da arena decisória na política externa brasileira, ver Cason e Power, 2009.

República. Com efeito, procuro demonstrar, ao longo deste trabalho, que explicações para a política externa brasileira precisam levar em conta a complexidade do processo de construção de consensos no âmbito doméstico sobre a proposta de inserção internacional do país a ser executada⁴.

Contudo, embora este trabalho parta da premissa de que a pluralização e a complexificação da arena decisória em política externa são fatores fundamentais, não pretendo aqui focar-me no papel dos chamados “novos atores”, isto é, naqueles que vêm surgindo e passam a ter seus interesses setoriais refletidos nas decisões de política externa diminuindo, assim, a alegada autonomia do Ministério das Relações Exteriores⁵. Pretendo apontar que os processos de transformação institucional iniciados a partir da falência do regime burocrático-autoritário, além de “incorporar novas forças ao processo decisório”⁶, modificam substancialmente as interações entre os atores que tradicionalmente participam da arena decisória.

No caso da área de segurança, a idéia de que a agenda de política externa vem se pluralizando a partir do processo de redemocratização, no entanto, se aplica de uma maneira bastante peculiar, como aqui pretendo demonstrar. Além do Ministério das Relações Exteriores, a existência de uma outra instituição tradicionalmente associada à formulação e a execução desta face da política externa – notadamente as Forças Armadas – explica o fato de haver questões um tanto específicas. Em primeiro lugar, trata-se de uma área da política externa aonde – pelo menos até 1985 – as preferências que vinham do Itamaraty encontraram forte resistência quando estiveram em dissonância com as dos militares. Na verdade, mesmo durante os governos militares, a criação de consensos entre diversos membros do gabinete, lideranças políticas (civis e militares) e o presidente da República acerca de questões da alçada de segurança foi resultado de processos complexos de interação entre atores com diferentes preferências⁷. Mesmo assim, a constante e forte presença das instituições militares entre o grupo dos principais tomadores de decisão, sua relativa coesão em questões relativas à “segurança nacional”⁸ – fossem estes assuntos de natureza

⁴ Pinheiro, 2001. Sobre o caso brasileiro, ver também Lima, 2000. Já sobre as especificidades do processo de tomada de decisões em democracias de uma forma geral, ver Przeworski, Stokes & Manin, 1999.

⁵ Lima, 2000, p.295.

⁶ Abranches, 1988, p.9.

⁷ Pinheiro, 1993 e 1994. Ver também Spector, 2006.

⁸ Barros, 1978.

estritamente doméstica ou tendo eles ramificações internacionais – e sua presença no comando do Executivo por 21 anos, tornam os militares um competidor muito particular em relação a outros atores governamentais.

Portanto, a hipótese de que a liberalização política abre espaço na arena decisória de política externa para novos atores deve ser trabalhada tendo-se em mente a especificidade do caso da política de segurança, no qual podemos esperar que a existência de atores tradicionais ainda exerça papel relevante⁹. Assim, é claro que nesta dissertação debruço-me sobre um caso bastante particular de transformação na composição da arena decisória; contudo, essa mudança não exclui os chamados “atores tradicionais” e sim traz como especificidade fundamental a reconfiguração do lugar destes atores. Esse processo de transformação se assemelha, em linhas gerais, à caracterização da relação entre militares e diplomatas na formulação de política externa feita por Christopher Hill:

[w]ho are the rivals to foreign ministries which have been proliferating in recent decades? (...) First is the military, which can act as an ally to the foreign ministry, but which has its own sizeable vested interests in direct links with its equivalents overseas. Its actions can, not always intentionally, constitute a form of parallel foreign policy which then boxes in the official version. (...) Since the military possesses considerable physical resources, a domestic constituency and its own network of attachés and intelligent sources it clearly has the capacity to embarrass conventional diplomacy. This is to say nothing of the numerous countries in which in one time or another, the military has played a disproportioned part in government, and therefore been able to invert the normal servant-master relationship of defence to foreign policy.¹⁰

Assim, discuto aqui três problemas bastante específicos que se apresentam em debates já existentes na literatura consolidada sobre os temas de pesquisa na qual esta dissertação se insere, sendo o primeiro deles o objeto principal deste trabalho e os dois últimos seus aspectos complementares. Em primeiro lugar, no que tange às discussões mais amplas sobre a política externa brasileira e seu processo de formulação e implementação, disuto – como afirmei anteriormente – a idéia de que o Ministério das Relações Exteriores é o principal (ou o único) lócus da agência do Estado no que tange a política externa. Nesse sentido, disuto

⁹ Hunter, 1994 e 1997. Esta questão será retomada mais adiante neste capítulo.

¹⁰ Hill, 2003, p.82-83.

ainda a idéia de que há relativo consenso entre os principais atores acerca da política de segurança no Brasil contemporâneo e que, assim, haveria razão para se tratar o Estado brasileiro como um ator unitário ou que fatores estruturais poderiam explicar o conteúdo da política externa.

Em segundo lugar, esta dissertação pretende servir como uma reflexão acerca do papel dos militares na política da Nova República. Nos debates acerca do “legado autoritário” do regime militar na política brasileira contemporânea, alguns autores já sinalizaram a importância da atuação das Forças Armadas na arena política do Brasil pós-redemocratização¹¹. Na medida em que a política de segurança é possivelmente um caso crucial¹² do envolvimento dos militares na formulação de política no Brasil e pode servir como um importante indicador do grau de evolução do controle civil sobre os militares, este trabalho traz evidências acerca da relação entre instituições civis e militares.

Em terceiro lugar, e como uma consequência dos estudos de caso analisados, esta dissertação pretende contribuir para os debates mais específicos acerca do porquê de o Brasil ter aderido a regimes internacionais na área de segurança e defesa.

A política de segurança do Brasil têm sido objeto de análise constante de especialistas no campo das Relações Internacionais no país, bem como de diplomatas e militares ligados à sua própria implementação. Grande parte deste *corpus*, como veremos a seguir, procura explicar a política externa com referência aos níveis internacional e regional¹³, ou a partir da constatação do protagonismo e/ou do insulamento do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação da agenda internacional do Brasil¹⁴. Nesse sentido, poucos são os autores que ressaltam as interações estratégicas entre as instituições dentro do Estado brasileiro no processo de tomada de decisões (sem fazê-lo subordinando-as

¹¹ Embora, como veremos a seguir, haja bastante divergência sobre o grau de importância dos militares na agenda política do Brasil contemporâneo.

¹² Eckstein, 1992.

¹³ Herz, 2008; Kacowicz, 1998; Zaverucha e Rezende, 2009; Flandes, 2005.

¹⁴ Cerro e Bueno, 2008.

à atuação do Itamaraty) como fatores determinantes do conteúdo da política de segurança.

Para aqueles que focam suas atenções principalmente nos níveis regional e internacional, os elementos centrais para se explicar a política externa serão os constrangimentos e oportunidades que se apresentam para o país a partir destes níveis de análise, ao passo que os problemas relativos às relações entre o Estado e o contexto social doméstico no qual este está inserido torna-se uma variável de importância secundária¹⁵. Partindo desta posição, atores apresentam diferentes interpretações para a inserção e para as capacidades do Brasil nestes contextos – bem como o peso relativo que estas duas dimensões (regional e global) vão assumir na formulação da agenda do país. A partir desta leitura, o argumento central muitas vezes é o *caráter benigno* da região na qual o Brasil está inserido¹⁶, o que torna marcadamente desnecessário o emprego de grande volume de recursos nacionais em questões de segurança internacional, mesmo empiricamente demonstrada a importância dos gastos militares no orçamento brasileiro¹⁷. Neste sentido, a criação de medidas de confiança mútua, a coordenação de estratégias de defesa e a cooperação regional tornam-se os aspectos mais fundamentais da política de segurança¹⁸.

Outra proposta analítica é a associação da dimensão da segurança a uma suposta “tradição” da política externa brasileira, ligada à resolução pacífica de conflitos e, portanto, avessa à possibilidade do uso da força como elemento legítimo para a ação internacional. Segue-se a esta interpretação a idéia de que o elemento explicativo central para a inserção do Brasil na agenda internacional de segurança possa ser, por exemplo, a busca do “interesse universalista”¹⁹, bem como da resolução pacífica de conflitos e da estabilidade no sistema internacional, derivando daí a idéia de não-intervenção como princípio central da atuação internacional do país²⁰. Essa e outras interpretações similares provêm, em grande

¹⁵ Uma discussão sobre a oposição entre estes dois tipos de abordagem nas teorias das Relações Internacionais é feita por Moravcsik, 1997.

¹⁶ O termo “caráter benigno” é de Kacowicz, 1998.

¹⁷ Zaverucha e Rezende, 2009.

¹⁸ Herz, 2005. Para uma posição similar, ver também Fletes, 2005.

¹⁹ Sobre interesse universalista, ver Lessa, 1998.

²⁰ Vigevani, 1999, Danese, 2001, Lampreia, 1998, Amorim, 2010.

medida, de uma tradição de pensamento intelectual²¹ construída a partir da instituição diplomática referida a autores ligados à corporação e que percebem a agenda de segurança brasileira como atrelada a adjetivos advindos da proposta de inserção internacional advogada pelo Itamaraty em diferentes momentos²². Na medida em que a essas qualidades são atribuídas caráter perene, a própria tradição passa a ser evocada como elemento explicativo de posição do país no sistema internacional. Nessa chave podemos ler afirmações como a de Celso Lafer, que argumenta que

[p]ara a construção da identidade internacional do Brasil muito contribuiu a ação contínua no tempo e qualitativa na matéria do Ministério das Relações Exteriores, que logrou afirmar-se, no correr da história brasileira, como instituição permanente da nação, apta a representar seus interesses, porque dotado de autoridade e memória. A consciência da memória de uma tradição diplomática – a existência dos antecedentes, na linguagem burocrática – confere à política externa brasileira a coerência que deriva do amálgama das linhas de continuidade com as de inovação (...) ²³

A força da “tradição” como modelo interpretativo da inserção internacional do Brasil encontra paralelo – em certa medida – na concepção do Estado como ator unitário no sistema internacional. Um exemplo desta tendência aparece na dissertação de Viviane Simões. Em seu esforço de sintetizar as principais ações na área de segurança ocorridas durante o governo Collor de Mello, a autora usualmente refere-se à posição ou à atuação *do Brasil* nas questões de re-ordenamento das indústrias de armamento e de outras mudanças expressivas que ocorreram durante o período. Simões parece não encontrar desavenças entre setores das Forças Armadas brasileiras e os planos da administração Collor de Mello para a área militar²⁴.

Por outro lado, Vagner Camilo Alves vai mais longe ao categoricamente relegar a um segundo plano a importância de disputas internas ao governo brasileiro na decisão do país de participar da II Guerra Mundial, uma vez que, ao

²¹ Para uma construção deste argumento, ver Vedoveli, 2010.

²² Amado, 1982, para textos de autoria de Araújo Castro que exemplificam esta interpretação da política de segurança.

²³ Lafer, 2001, p. 20-21.

²⁴ Simões, 2001.

trabalhar com o realismo neoclássico, as variáveis domésticas têm caráter explicativo apenas de forma interveniente²⁵. Para o autor, não havia possibilidade de escolhas diferentes à disposição do presidente Getúlio Vargas ou de qualquer outro que estivesse em seu lugar. Os fatores estruturais – notadamente um ambiente de guerra total – davam ao país pouca, ou praticamente nenhuma, margem de manobra na questão. Alves coloca claramente sua posição quando afirma que “a importância estratégica do Brasil para a defesa, e posterior deslocamento do esforço de guerra para fora do hemisfério, forçava o Brasil para dentro da guerra”²⁶. Embora sejam tradições intelectuais obviamente distintas, estas duas maneiras de olhar a política externa brasileira incorrem em um mesmo problema: a sobredeterminação de um elemento que explica quase a totalidade das escolhas *feitas pelo Estado* em relação à sua inserção internacional.

Embora não tratem exatamente da área de segurança e defesa, diversos trabalhos têm problematizado justamente a questão da agência na política externa brasileira de forma a contestar direta ou indiretamente a tese do insulamento do MRE no processo de formulação e implementação de política externa. Ressaltando justamente esta preocupação com a explicação da agência, Mónica Salomón, por exemplo, analisa o aumento do volume de cooperação internacional conduzido pelos governos subnacionais brasileiros (estados e municípios) como um componente de fragmentação da agenda de política externa brasileira nos últimos anos em um rigoroso estudo²⁷. Da mesma forma, Cristina Alexandre disputa o senso comum de que o Poder Legislativo no Brasil atua apenas em questões de política externa pela ratificação automática dos projetos enviados pelo Executivo²⁸. Na área da economia política, diversos trabalhos demonstram a capacidade de agência de instituições para além do Ministério das Relações Exteriores²⁹. Nesse sentido, é relevante a dissertação de mestrado de Daniel Castelan, pois o autor traz evidências importantes que demonstram como a gradual ocupação de posições-chave nos ministérios da Fazenda e das Relações

²⁵ Nas palavras do autor, “[o]s interesses e estratégias de guerra das grandes potências e a estrutura do sistema internacional imerso em conflito total, entidades mutuamente constitutivas, condicionavam de maneira quase coercitivas envolvimento e nível de participação dos pequenos países [como o Brasil]”. Ver Alves, 2005, p. 188.

²⁶ Alves, 2005.

²⁷ Salomón, 2008. Ver também Salomón, 2009.

²⁸ Alexandre, 2006.

²⁹ Ver, por exemplo, Farias, 2007. Ver também Farias, 2006.

Exteriores favoreceu mudanças importantes no conteúdo das decisões relativas à política comercial brasileira na década de 1990³⁰. Por fim, um importante estudo nesta chave foi feito por Leticia Pinheiro. Em sua tese de doutoramento, a autora analisa importantes mudanças de postura internacional que aconteceram no Brasil durante o governo Geisel, ressaltando que, mesmo durante o regime militar, o consenso entre os decisores-chave acerca da ação internacional do Brasil seria uma difícil construção política.³¹

Assim, argumento que é fundamental atentar para as nuances da problemática da agência na política externa brasileira de forma mais sistemática. De modo a nos afastarmos das sínteses que levam em conta apenas as idéias, interesses e preferências de uma ou outra instituição, como se fosse esta dominante sobre todas as outras, proponho neste trabalho um exame detalhado da relação entre o conteúdo da política de segurança e a indicação de quem participa do processo de sua formulação. Especificamente proponho uma análise que esteja atenta aos efeitos do processo de democratização do Brasil após 1985 na constituição das próprias instituições que formulam e implementam a política de segurança. Diante disto sugiro que as dinâmicas de mudança de curso na política externa brasileira de segurança estão diretamente ligadas ao processo de transformação institucional que ocorre no país a partir da democratização de 1985, e às suas conseqüências na arena decisória de política externa.

Conforme já ressaltado, as Forças Armadas brasileiras têm sido atores políticos de grande importância ao longo da história do país. A própria República brasileira resultou de um golpe de Estado levado a cabo essencialmente por militares descontentes com sua posição na política imperial de D. Pedro II³². Além disso, intervenções militares aconteceram no país em diversos outros momentos do século XX. Em 1930 as Forças Armadas tiveram papel fundamental na deposição do presidente Washington Luís e na instalação de Getúlio Vargas no Palácio do Catete. Em 1945, vieram dos quartéis as principais conclamações que

³⁰ Castelan, 2009.

³¹ Pinheiro, 1994. Ver também Pinheiro, 1993.

³² Viotti, 2007.

levaram à renúncia de Vargas e ao fim do Estado Novo³³. Já em 1954, os militares estiveram no centro da crise que culminou no suicídio de Vargas, quando este exercia seu segundo mandato na presidência. Da mesma forma, coube ao marechal Henrique Lott liderar, em novembro de 1955, o movimento que tornou possível que Juscelino Kubitschek – eleito pelo voto popular em 1954 – pudesse tomar posse.³⁴ Para alguns analistas, como Alfred Stepan, estas intervenções ocasionais das Forças Armadas na arena política nos levam a entendê-las principalmente como uma “força moderadora” na arena política brasileira³⁵. Isto quer dizer que os militares agiram em momentos específicos com o fim de restabelecer a ordem, mas que estes posteriormente cedem a autoridade política para as elites civis, idéia fundamental do movimento tenentista³⁶.

É justamente isto que diferencia o golpe de março de 1964 das diversas outras intervenções militares na política brasileira: a partir daí será instituído de fato um regime militar, no qual a própria *instituição militar* permanecerá no poder por 21 anos³⁷. Assim, com o golpe de 1964 a presença dos militares no sistema político brasileiro se altera profundamente. De fato, após 1964, a participação dos militares na política brasileira esteve explicitamente marcada pela intenção de – ao contrário das intervenções anteriores na arena política – permanecer no controle do Estado. Esta intenção de permanecer no poder estava expressa no que Stepan chamou de um “novo profissionalismo” da classe militar, que associava a missão constitucional de defesa do território com o ideário do desenvolvimento nacional e com a segurança interna³⁸. Após 21 anos de presença ativa na política

³³ Stepan, Fausto, 1997 e 2001.

³⁴ Sobre este último caso, vale lembrar que Lott opunha-se principalmente a outras facções dentro das Forças Armadas, que desejavam evitar que Kubitschek tomasse posse.

³⁵ Stepan, 1971.

³⁶ Ferreira, 1993, e Lanna Jr., 2008.

³⁷ Castro, 2000, p. 3-4. É importante notar, como faz Castro, que durante este período as Forças Armadas não exerceram o poder sozinhas. Nas palavras do próprio autor, “powerful civilian groups – political, business, religious and even popular – stimulated, supported and collaborated with successive military governments. However, we can consider the regime to be military because during the entire period the higher echelons of the Armed Forces were clearly the actors who kept political participation under strict control. When they were confronted by or became unsatisfied with even the limited political interplay that they allowed, the military governments acted several times in highly authoritarian manners (through the infamous ‘Institutional Acts’): shutting down Congress, amending the Constitution, disrespecting the Judicial branch, deposing elected congressmen, mayors and governors from their offices, forcibly retiring public servants, revoking political rights, applying censorship, and exerting the most extreme forms of political repression (such as exile, prison, torture and even the outright assassination of members of the opposition).” *Idem*, p. 4.

³⁸ *Idem*. Para uma crítica deste argumento, ver Markoff e Baretta, 1985.

brasileira somada à existência de claros interesses muito bem institucionalizados nas Forças Armadas brasileiras, a mudança de seu lugar na arena decisória no que tange à formulação de política externa em questões de segurança e defesa não deve ser entendida como um processo simples, rápido e que se pode tomar como dado a partir de 1985.

Mas como a “volta aos quartéis” afetou o papel político das Forças Armadas no Brasil? Para responder a esta pergunta, deve-se ter em mente o alto nível de politização dos militares ao longo da história brasileira. Na maioria dos trabalhos existentes sobre as relações entre os militares e a sociedade no Brasil, considera-se que a possibilidade de golpes de Estado ocorrerem é o único indicativo relevante do andamento das relações civil-militares: se golpes ocorrem com frequência, a qualidade das relações é precária e não existe controle eficiente do poder militar; se não existem tais golpes, os militares estariam sob efetivo controle do poder civil³⁹. Partindo desta premissa o caso do Brasil seria um exemplo de consolidação efetiva do poder civil, já que não houve qualquer indicativo de que as Forças Armadas ameaçaram derrubar os governantes civis desde o governo Sarney (1985-1990)⁴⁰.

Entretanto, a influência política dos militares é uma questão analítica bem mais complexa do que esta perspectiva nos apresenta a primeira vista. Principalmente a partir da consolidação de governos democráticos na América Latina e na Europa Oriental, vêm se desenvolvendo na literatura uma série de maneiras de medir o estado das relações civil-militares, diferenciando principalmente democracias consolidadas das novas democracias, como no caso do Brasil. O principal ponto que interessa aqui sobre esta literatura é a dificuldade, a partir destes parâmetros, de inferir se questões que envolvem interação entre civis e militares, disputas burocráticas, ou inter-institucionais envolvendo direta ou indiretamente as Forças Armadas, representam disputas entre grupos civis e militares, disputas intra-militares ou entre diferentes grupos políticos que incluem civis e militares⁴¹. Em democracias consolidadas o poder de controle (direto e indireto) sobre as forças armadas pode estar dividido entre

³⁹ Feaver, 1996.

⁴⁰ Ver Hunter, 1997, para uma elaboração deste argumento.

⁴¹ Desch, 1999, p. 3-7.

diferentes instituições, que por sua vez podem possuir preferências divergentes e conflitantes acerca do emprego do poder militar⁴². Já no caso de democracias em consolidação, a possibilidade maior ou menor de um golpe de estado parece ser apenas um dos critérios de se examinar o quanto estas instituições estão efetivamente sob controle daqueles que foram eleitos para governar o país. Na verdade existem outros diversos aspectos a serem levados em consideração. Como notou Samuel Huntington, “the problem in the modern state is not armed revolt but the relation of the expert to the politician”⁴³.

Esta é justamente a perspectiva adotada neste trabalho. Proponho que, seguindo o argumento de Finner, consideremos que a divisão entre assuntos de “competência militar” e os de “competência civil” nem sempre é clara⁴⁴. Em princípio, a influência das Forças Armadas em debates públicos não é exatamente um sinal de que existe um problema no controle civil. Como, então, poderíamos observar o caráter destas relações em uma democracia recente como é o caso do Brasil? Neste trabalho, proponho que seja examinada a interação entre estes atores e que examinemos quais as posições prevalecem quando as preferências dos militares divergem daquelas dos políticos ocupando cargos eletivos⁴⁵.

Logo após o início do processo formal de redemocratização no Brasil em 1985, analistas apontaram para os enormes constrangimentos pelos quais políticos civis no Brasil teriam que passar sempre que adotassem posições políticas divergentes daquelas dos militares⁴⁶. Em geral, estes autores apontavam para o caráter negociado da transição política no país como um indicador de uma futura presença forte das Forças Armadas na arena decisória da política brasileira⁴⁷. Um indício forte para o qual estes analistas puderam apontar foi o fato de os militares terem sido bem sucedidos em convencer os políticos a manter na constituição de 1988 uma série de privilégios institucionais. Assim, eles poderiam continuar exercendo influência decisiva em assuntos não-militares, além de manter considerável autonomia para definir os rumos das políticas de segurança e defesa. Os primeiros anos da democracia brasileira pareciam apoiar esta tese, já que a

⁴² *Idem.*

⁴³ Huntington, 1957, p. 20.

⁴⁴ Finner, 1962.

⁴⁵ O mesmo critério é adotado por Kemp e Hudlin, 1992, e Desch, 1999.

⁴⁶ O'Donnell, 1988; Karl, 1990; Zaverucha, 1991.

⁴⁷ Santos, 2001.

interferência das Forças Armadas, sobretudo do Exército, na política nacional dos primeiros cinco anos de governo civil traziam evidências fortes para a idéia de que a democracia brasileira apresentava seus limites de transformação institucional em sua própria origem⁴⁸.

As divergências analíticas entre os autores parecem se concentrar na caracterização do controle civil das Forças Armadas após 1990. Para alguns, os líderes políticos civis demonstraram a partir do governo Collor de Mello cada vez maior disposição em lutar contra a interferência dos militares, bem como tomar a iniciativa de produzir reformas institucionais que levassem à superação dos limites intrínsecos à “transição pactuada”. Esta tese é bem expressa por Wendy Hunter, que afirma que

[w]ithin roughly three years [desde 1985], elected officials began to take gradual yet significant steps to check the military’s political interference. Politicians first confronted the military over issues that directly affected their popularity and electoral standing. Later their actions included efforts to diminish the military’s institutional basis for political involvement, for example, by forming civilian-led organs to replace the former National Security Council (Conselho de Segurança Nacional, or CSN) and the National Information Service (Serviço Nacional de Informações or SNI). At the same time, while some of the military’s institutional prerogatives remained in existence, leading officers appeared increasingly unable to use them to wield actual political influence⁴⁹.

Para Hunter, os desafios institucionais que perpassam as reformas que envolvem choques de preferências entre políticos e os militares (ou ao menos elementos na liderança das forças singulares) e que caracterizam os primeiros anos da Nova Republica, acabam perdendo importância em face dos incentivos eleitorais aos quais os políticos civis estão submetidos para redefinir o papel político dos militares:

Electoral competition creates incentives for politicians to reduce the interference of a politically powerful and active military, and the electoral victory enhances their capacity to do so. (...) Politicians are first and foremost interested in their own

⁴⁸ Hunter, 1997. Cf. Zaverucha, 2000.

⁴⁹ Hunter, 1997, p. 8.

political survival, and that the broad institutional context in which they operate structures their behavior⁵⁰.

Por outro lado, é possível enfatizar aspectos diferentes e ver a situação de outra forma. Jorge Zaverucha, por exemplo, ressalta o grande número de prerrogativas que permanecem sob controle dos militares após 1985 como um indicador da dificuldade que políticos civis ainda têm em redefinir as atribuições das Forças Armadas para que sejam mais compatíveis com uma situação em que existe controle civil efetivo das forças militares. Nas palavras do próprio autor:

Os militares se comportam de modo autônomo quando seus objetivos não refletem necessariamente os interesses de grupos e classes sociais, das autoridades políticas constituídas ou da oposição política. (...) [Quando existe tutela dos líderes civis pelas forças armadas] os militares que desfrutam de tal autonomia têm a “permissão” institucional para tomar certas decisões sempre que desejarem⁵¹.

Cabe, no entanto, ressaltar, que o que Zaverucha descreve não é o “perigo iminente” de um golpe militar no país, caso civis decidam tomar decisões em determinadas esferas que contrariem os interesses da caserna. Na verdade, a situação descrita por este autor aproxima-se de um equilíbrio particular atingido nas relações civil-militares durante o processo de transição:

Numa situação de tutela, o militar se encontra fora das posições mais importantes do Executivo mas suas ações não são fiscalizadas pelas autoridades legalmente constituídas. Em outras palavras, os militares deixaram de ser governo mais continuam no poder. Civis e militares desenvolveram um tipo de relação na qual a democracia sai prejudicada. A democracia tutelada é uma situação de equilíbrio (...). A natureza da tutela consiste em uma aliança tácita: os militares não tentam dar um golpe de Estado e defendem o *status quo*, se os civis *garantirem a intocabilidade da autonomia militar dentro do aparelho do Estado*.⁵²

Zaverucha e Hunter parecem representar extremos de um continuo na interpretação sobre o papel dos militares na política brasileira contemporânea.

⁵⁰ Hunter, *op. cit.*, p.8.

⁵¹ Zaverucha, 1994, p.10.

⁵² Zaverucha, 1994b, p.11, grifo do autor.

Infelizmente, no entanto, manter o debate acerca do tema exclusivamente no plano da intervenção dos militares em arenas alheias às suas competências profissionais parece relegar a um segundo plano a questão de como são conduzidas, em uma “democracia recente” como o Brasil, as políticas que podem em geral ser consideradas como parte da competência dos próprios militares em ambientes que poderíamos caracterizar como democráticos consolidados.

Como afirmei anteriormente, explicar a evolução institucional das relações entre civis e militares através de um exame das competências específicas que as forças armadas podem vir a adquirir ou preservar após um período de regime autoritário não é suficiente. A manutenção ou não destas competências, como demonstra Hunter, pode ser explicada pela falta de interesse de líderes civis em redefinir determinadas competências em favor de instituições civis, ou podem advir, como afirma Zaverucha, do desejo (ou receio) dos líderes políticos de adotar políticas que os coloquem em “rota de colisão” com os militares.

De qualquer forma, é insuficiente caracterizar o estado do controle civil sobre os militares apenas tendo como referência as transformações nas áreas nas quais antes havia grande presença das Forças Armadas no Brasil, áreas em que uma grande presença de militares em posições de decisão não é comum em democracias consolidadas – os chamados “enclaves autoritários”. Proponho aqui que se examine também a transformação no processo de condução das competências que tipicamente envolvem a coordenação entre civis e militares e as formas como esta interação se transforma a medida que são conduzidas as reformas institucionais pelos próprios agentes.

Se nos afastamos da noção de que a política externa pode ser explicada em função das preferências de um grupo de atores entre os quais há consenso, bem como das idéias de que as Forças Armadas permanecem como o ator sobredeterminante ou são completamente irrelevantes no cenário político brasileiro pós-1988, como então entender a formulação da política de segurança?

Como já vêm sendo apontado na literatura de Análise de Política Externa, escolhas sobre política internacional criam perdedores e vencedores ao nível

doméstico. A disputa interna entre aqueles que apóiam ou não uma determinada decisão de política externa afeta diretamente a probabilidade de que uma determinada escolha seja feita⁵³ e implementada⁵⁴ por um Estado na arena internacional. Questões relativas à segurança internacional não são diferentes e são afetadas por considerações ligadas ao jogo político doméstico, mesmo que a idéia de imunidades dos assuntos relativos à “segurança nacional” às disputas do dia a dia da ação política nos faça em um primeiro momento pensar o contrário.

O que se vê é que a dimensão da segurança internacional na política externa brasileira sempre foi preocupação central de civis e de militares, não havendo necessariamente consenso entre estes grupos ou mesmo dentro deles. A existência de diferentes atores com interesses nestas questões dentro do próprio Estado não significou *tout court* a divisão de competências de tipo aroniana entre “o soldado” e “o diplomata”,⁵⁵ na qual a função de um grupo termina quando a do outro começa. Na verdade, como demonstra a literatura sobre a presença dos militares na política brasileira, este é um caso no qual o tipo ideal aroniano se afasta fundamentalmente da realidade, com interferências constantes e sobreposições entre as atividades dos dois grupos, situação esta que marca profundamente a maneira como é conduzida a política externa brasileira quando esta se confronta com questões relativas à esfera de segurança e defesa.

Quando tal situação ocorre, a capacidade da burocracia diplomática em empregar os recursos sob controle dos militares pode se tornar um constrangimento importante para as opções disponíveis ao Itamaraty e a outros órgãos lidando com a política exterior. Mais ainda, a resistência que atores civis de uma forma geral podem avaliar existir quando as discussões sobre ação internacional na arena da segurança e defesa é considerada, pode ser um fator decisivo na definição do conteúdo da própria política externa.

Dessa forma, retornamos um ponto que perpassa essa dissertação: se não há, especialmente na política brasileira, marcada historicamente por um complexo processo de participação dos militares em assuntos dentro e fora de suas

⁵³ Para uma revisão desta questão na literatura de Análise de Política Externa, ver Milner, 1997. Para este argumento aplicado em um estudo de processo decisório de política externa, ver Hill, 1991.

⁵⁴ Martin, 2000.

⁵⁵ Aron, 2003.

competências, uma divisão natural entre a esfera de atuação dos militares e dos civis, cabe analisar como essa situação ocorre e, principalmente, se ela está relacionada com as mudanças institucionais em curso implementadas após o processo de redemocratização. Se este é, portanto, antes um problema a ser examinado que um princípio a ser considerado, analisar o conteúdo da política de segurança se torna uma oportunidade crucial para entendermos não só o processo de formulação de política externa no Brasil como a mudança nas relações entre civis e militares ao longo do tempo. Nesse caso, o exame se centrará nas mudanças institucionais ocorridas a partir de 1985, uma vez que elas importam nesta pesquisa a partir da avaliação de suas conseqüências para a estruturação do processo de interação entre os atores e da subsequente reconfiguração da arena decisória e da distribuição de preferências.

1.1. Desenho de Pesquisa

Como mencionado anteriormente, este trabalho pretende analisar o processo decisório em política de segurança. Para tal, proponho um exame das mudanças ocorridas na arena decisória de política de segurança, com especial ênfase nas conseqüências das reformas institucionais que se iniciam com o processo de democratização e as conseqüentes mudanças na “distribuição de preferências” entre os atores relevantes. Particularmente, argumento que as transformações que ocorrem nas relações entre civis e militares são fundamentais para a explicação das mudanças ocorridas na política de segurança na Nova República⁵⁶.

Para sustentar este argumento, esta dissertação pretende responder a seguinte pergunta: Qual a relação entre as transformações no conteúdo da política de segurança brasileira nas décadas de 1980 e 1990 e as transformações institucionais geradas pelo processo de democratização que se inicia em 1985? Responder a esta questão requer, em primeiro lugar, uma *inferência descritiva* do processo de tomada de decisões da política de segurança, o que faço através dos conceitos e indicadores desenvolvidos no capítulo 2 e, posteriormente, detalhados

⁵⁶ Este argumento é desenvolvido em detalhes no capítulo 2.

em cada um dos dois estudos de caso nos capítulos 3 e 4. De forma a responder a esta pergunta é necessário *observar a plausibilidade das hipóteses* derivadas do marco teórico desenvolvido no capítulo 2. Estas hipóteses dizem respeito justamente à relação entre o conteúdo da política externa no Brasil na área de segurança e seu processo decisório, bem como ao papel da democratização como um processo pelo qual os atores e, principalmente, as instituições envolvidos na formulação e implementação da política de segurança passam por uma gradual transformação.

O universo de casos para análise da arena decisória em política de segurança no período da Nova República é relativamente limitado. Casos a serem analisados poderiam incluir, por exemplo, decisões relativas a questões como a compra de armamentos, a programas de pesquisa em tecnologia considerada sensível (i.e. de duplo emprego), a programas nucleares e de considerações eventualmente feitas acerca do emprego da força militar em situações de guerra ou mesmo à participação em missões de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Por outro lado, o pequeno envolvimento do Brasil na agenda internacional de segurança e defesa nos últimos 21 anos torna os exemplos de ações em que existiu relativa interlocução entre diferentes atores dentro e fora do Estado mais limitado. Em virtude disto, o universo de casos disponíveis para análise é bastante pequeno, porém significativo. Esta característica do objeto acaba por apontar para um método de análise mais próprio para desenhos de pesquisa: o estudo de caso.⁵⁷ Isto permite que ao longo deste trabalho sejam observadas as múltiplas ligações entre os mecanismos que ligam as variáveis sob análise e um olhar específico para cada micro-mecanismo existente no contexto no qual as evidências foram produzidas, bem como produzir explicações específicas para os casos.

Como o principal objetivo do trabalho envolve enxergar as variações na unidade em análise em diferentes momentos no tempo, o estudo foca em variações dentro dos casos individualmente (*within-case variation*), ao invés de

⁵⁷ Para efeitos deste trabalho, adoto a definição proposta por John Gerring, que define um estudo de caso como “the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)”. Gerring, 2006, p. 20.

buscar apontar as variações entre os casos (*cross-case variation*), que será de importância secundária e abordada apenas na conclusão da dissertação.

Dado o foco deste estudo em produzir uma *explicação para os casos* e para o fenômeno em foco, meu objetivo central *não é testar* as hipóteses formuladas, mas *verificar sua plausibilidade*⁵⁸ a luz das evidências primárias atualmente disponíveis. Sendo assim, as conclusões deste estudo oferecem capacidade limitada de generalizações em relação à política externa brasileira como um todo. As inferências que faço, bem como as relações entre as variáveis neste estudo, são construídas a partir de *observações não-comparáveis* e feitas através de longas cadeias de correlações - isto é, existe mais de uma instância onde se pode observar uma relação entre as variáveis⁵⁹. Em função destas características, os estudos de caso serão feitos pelo método de *process-tracing*⁶⁰.

Os *critérios para a seleção dos casos* a serem estudados foram, em primeiro lugar, a existência de fontes significativas para a análise do processo decisório. Em segundo lugar, foram escolhidos casos nos quais se podia identificar claras diferenças de preferências entre os atores envolvidos, isto é, casos mais significativos em relação às perguntas de pesquisa a serem respondidas. Atendendo a estes critérios, escolhi dois casos específicos para serem analisados: *a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) pelo país e a reestruturação da indústria de defesa no Brasil*. As mudanças nos constrangimentos aos quais estariam sujeitos os programas nucleares brasileiros a partir da assinatura do TNP – incluindo aí o chamado “programa paralelo”, desenvolvido no interior das Forças Armadas – afetaram diretamente o desenvolvimento dos projetos de capacitação tecnológica que foram durante décadas uma prioridade dos militares brasileiros⁶¹. Da mesma forma, a política brasileira de venda de armas e de busca do domínio de conhecimento sensível para a construção de armamento com alto valor tecnológico foi nitidamente colocada em cheque a partir das medidas de reestruturação da indústria brasileira de armamentos no início da década de 1990.

⁵⁸ Eckstein, 1975.

⁵⁹ Gerring, 2006, cap. 6.

⁶⁰ *Idem*. Ver também George e Bennett, 2005, capítulos 9–10.

⁶¹ Ver, por exemplo, Barletta, 1997.

O que quero afirmar aqui não é que estes casos que analiso representam diretamente uma quebra com objetivos de autonomia e com estratégias de longo prazo mais gerais da política de segurança brasileira. Em geral, redefinir noções de “autonomia” e “interesse nacional” não era parte das discussões entre os atores durante os processos que levaram à estas decisões, como aconteceu em outros períodos. O que pretendo chamar atenção é que, mesmo quando decisores utilizam a mesma linguagem de “autonomia” ou de “segurança nacional” podem estar na verdade se referindo a coisas completamente diferentes. O que proponho é que justamente um exame das disputas internas àquelas que precedem aos discursos e às suas referências ocasionais às tradições da diplomacia brasileira e à busca pelos vagos ideais de “autonomia” e “desenvolvimento” pode revelar as diferenças com que agentes interpretam estes objetivos ao longo do tempo.

Como qualquer trabalho de *process-tracing* nesta área de estudo, esta dissertação é construída com base em uma série de premissas acerca da análise de política externa. Em primeiro lugar, assumo a existência de uma relação estreita entre processo e política (*outcomes* políticos) em política externa, com um afetando o outro constantemente. O fenômeno escolhido para análise – a política de segurança do Brasil – nos mostra o quão sensível este processo é às transformações institucionais ocorridas no país após 1985. Em segundo lugar, é importante ressaltar como as decisões tomadas no âmbito doméstico são sensíveis tanto aos constrangimentos institucionais domésticos quanto às influências de fatores no plano internacional. Conforme afirma Christopher Hill,

[F]oreign policy-making is made up of a set of moving relationships, placed out within the limits laid out by institutions, precedents, personalities and the structure of the issue of the moment. (...) They [decisores de política externa] seek to preserve major values in various arenas simultaneously, but the complexity of the interplay involved means that it cannot always be sustained. The compelling hold which politics can exert derives from our knowledge that human beings can both rise above and fall beneath the structures which normally contain them.⁶²

⁶² Hill, 1991, p.20.

Transformações que levam a uma mudança de curso na política externa de um Estado são eventos de grande significância para a compreensão das transformações nas relações entre os principais atores envolvidos. Mais ainda, demonstram a capacidade das instituições para se adaptar a novos constrangimentos domésticos e internacionais. Ambos os casos escolhidos exemplificam momentos em que estes desafios tiveram que ser enfrentados pelos atores domésticos de modo a fazerem valer suas preferências. Em outras palavras, a tentativa de um ou mais atores de imporem suas preferências sobre outros em uma decisão funciona mais como um jogo de soma variável, seja ela feita por mecanismos institucionalizados ou por métodos “informais”. Como nos mostram teorias institucionalistas, instituições restringem o comportamento dos atores políticos⁶³, mas um ambiente em constantes mudanças institucionais pode tornar mais incertas as estratégias que serão adotadas para que eles defendam uma outra posição.

Em geral, isto quer dizer que estratégias de interação são condicionadas por elementos institucionais que podem ser considerados como permanentes. Na verdade, uma crescente literatura explorada em detalhes no capítulo seguinte tem enfatizado que instituições são em si mesmas um elemento não permanente nestas análises. Em momentos de crise ou de grandes transformações, como a mudança do regime político no Brasil, instituições são transformadas de maneira bastante súbita. Como pretendo mostrar no próximo capítulo, o processo de tomada de decisões em si mesmo pode servir como um condutor de transformações graduais das instituições e das estratégias que condicionam as interações dos atores.

1.2. Fontes

Esta pesquisa faz uso extensivo das fontes primárias disponíveis sobre o assunto. Em primeiro lugar, foram consultados documentos textuais para a produção dos estudos de caso, lotados no Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, no Arquivo Histórico do Itamaraty, no Arquivo do Conselho Nacional de Pesquisa

⁶³ Milner, 1997.

(CNPq), no Arquivo Histórico do Exército, no Serviço de Documentação da Marinha, no Arquivo do Congresso Nacional e no Arquivo Nacional.

No caso do CPDOC, foram consultados os arquivos do presidente Ernesto Geisel, dos ex-ministros das Relações Exteriores Antônio Azeredo da Silveira e Luiz Felipe Lampreia, do ex-ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, e dos embaixadores Paulo Nogueira Batista e Rubens Barbosa, uma vez que tais diplomatas estiveram diretamente envolvidos nas negociações relativas à compra de material sensível e à assinatura de acordos internacionais na área nuclear.

A consulta dos demais arquivos esteve focada nos períodos entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 2000. A pesquisa, contudo, ficou restrita ao material disponibilizado pelas próprias instituições que detém custódia dos documentos e poder de veto sob sua consulta. Grande parte dos documentos foi considerado como de acesso restrito e, portanto, o acesso me foi negado mesmo estando em arquivos públicos. Não pude também saber quanto dos documentos arquivados ainda aguardam desclassificação e sua representatividade em relação ao período estudado. Isto ocorreu principalmente no Arquivo Histórico do Exército e no Arquivo Histórico do Itamaraty. No caso dos documentos arquivados no Arquivo Nacional, diversas passagens de transcrições de reuniões foram disponibilizadas com censuras em forma de “tarjas pretas” em algumas passagens. Desta forma, os documentos apareceram incompletos para consulta.

Além de documentos textuais relacionados a personalidades e instituições, esta pesquisa utiliza intensivamente bases de dados de jornais e revistas. Foram consultadas, nos principais jornais de circulação nacional matérias relativas às relações entre atores governamentais e não-governamentais que precederam o anúncio de decisões na área de política de segurança. Especial ênfase foi dada às entrevistas concedidas por aqueles que ocupavam altos postos no governo brasileiro e a oficiais das Forças Armadas, da ativa ou da reserva expressando opiniões sobre os debates em questão.

Entrevistas produzidas por outros autores, transcritas e publicadas em livros ou localizadas nos arquivos consultados, foram utilizadas como fontes primárias para a execução deste trabalho. Da mesma forma, diversas entrevistas

foram desenhadas e executadas por mim especificamente para este trabalho⁶⁴. Foram contatados altos funcionários do governo brasileiro – civis e militares –, bem como um número de pessoas ligadas a empresas estatais e a indústrias nacionais fornecedoras de material bélico para as Forças Armadas. Tais entrevistas foram fundamentais por terem sido feitas especificamente com o intuito de discutir questões relativas à política externa e ao seu processo decisório, complementando, assim, diversas entrevistas feitas com algumas destas personalidades que focam apenas em outros aspectos relativos à política externa brasileira (no caso de diplomatas) ou relativos à transição para o regime civil e à consolidação do controle civil sobre as instituições militares (no caso de altos oficiais das Forças Armadas). De toda maneira, as entrevistas realizadas obedeceram a critérios metodológicos que acompanham os recentes debates da História Oral⁶⁵. Contudo, devido ao fato de as trajetórias políticas de alguns dos entrevistados ainda estarem em andamento, foi solicitado explicitamente por alguns que suas entrevistas fossem classificadas como “confidenciais” e que seus nomes não fossem divulgados.

No caso das fontes secundárias, a busca por bibliografia não se restringiu aos trabalhos na área das Relações Internacionais ou na disciplina de Ciência Política. Muitas obras escritas por sociólogos, antropólogos, historiadores ou jornalistas elucidaram pontos importantes sobre as questões que aqui discuto, por exemplo, a constituição das instituições militares, seu processo interno de socialização, as relações entre as burocracias dentro do Estado brasileiro, entre outros. Desta forma, por mais que não haja dúvida de que este trabalho se insere diretamente no campo da política externa brasileira, é mais que necessário o diálogo interdisciplinar para responder às perguntas aqui propostas.

⁶⁴ Desta forma, existem neste trabalho muitas vezes duas entrevistas feitas com um mesmo indivíduo, uma por mim outra por outros pesquisadores que focam diferentes questões de pesquisa.

⁶⁵ Ferreira, 2002; Alberti, 2005 e 2000.

1.3. Apresentação dos capítulos

Esta dissertação se divide em cinco capítulos, incluindo esta introdução e uma breve conclusão. No segundo capítulo, desenvolvo uma abordagem conceitual para tratar o processo de tomada de decisões na política de segurança no Brasil pós-1985. Baseio-me na literatura consolidada sobre Análise de Política Externa e, principalmente, resgato diversas contribuições acerca de momentos de mudanças em instituições políticas e, principalmente, transições políticas e seus efeitos no conteúdo de políticas públicas. A partir destes trabalhos, formulo hipóteses relativas à interação entre atores e instituições.

Nos capítulos seguintes analiso decisões cruciais tomadas durante a Nova República acerca de questões de política de segurança. No terceiro capítulo, realizo um estudo de caso sobre o processo que culminou na decisão de assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) pelo Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso. Neste estudo procuro destrinchar o longo processo que ocorreu desde o fim do regime militar até a ratificação do TNP pelo Congresso brasileiro. Neste estudo argumento que a sintonia de posições entre o ministro Lampreia e o presidente Cardoso, somada a importantes *feedbacks* dos ministros militares das Forças Armadas, que já vinham se preparando para a adesão do país ao acordo, permitiu que se adotasse uma posição de meio termo, com a adesão ao tratado, ao mesmo tempo em que se concedia garantias de que os militares manteriam relativo controle sobre a tecnologia de enriquecimento de urânio desenvolvida nas décadas anteriores.

Finalmente, um segundo estudo de caso é desenvolvido no capítulo 4, acerca do processo de reestruturação do parque industrial militar brasileiro durante o governo de Fernando Collor de Mello. Aqui, argumento, primeiramente, acerca de uma relação estreita entre a política de segurança no Brasil e os interesses envolvidos da construção, manutenção ou na reforma das instituições ligadas à produção e a venda de armamentos pelo Brasil. Argumento também que a participação ainda bastante forte dos militares no processo se deveu a maneira como foram conduzidas as discussões sobre o tema entre o presidente, seus assessores diretos e a alta cúpula militar. Sendo assim, em ambos os estudos de

caso o objetivo é oferecer elementos significativos para que se possa explicar as interações institucionais e sua relação com o conteúdo das decisões tomadas. Algumas conclusões finais são apresentadas no último capítulo deste trabalho.