

5 Conclusão

Esta dissertação examinou, através de dois estudos de caso, aspectos da mudança no processo decisório da política externa de segurança do Brasil após o fim do regime militar em 1985, buscando verificar os efeitos do processo de democratização sobre o conteúdo da política externa. O argumento central desenvolvido neste trabalho foi de que podemos traçar mudanças importantes no conteúdo da política de segurança no Brasil ao examinarmos o processo pelo qual se transformou a arena decisória de política externa ao longo do final da década de 1980 e do início dos anos 1990. Estas mudanças, segundo o argumento aqui construído, estão relacionadas a um processo contínuo e gradual de desenvolvimento institucional que possibilita um reposicionamento de atores e instituições na política brasileira e que tem suas origens no longo processo de democratização que se inicia no país ao final do governo Figueiredo.

Conforme argumentado nos capítulos anteriores, é comum equacionar - tanto na literatura de Relações Internacionais de uma maneira geral quanto no caso brasileiro especificamente - a existência de um regime político autoritário com um processo decisório centralizado em um indivíduo ou em um único grupo. Já foi demonstrado por outros que o processo decisório em política externa no regime militar brasileiro era, em muitos aspectos, relativamente fragmentado.³⁵² Esta dissertação demonstra como esse processo - que, sim, era relativamente fragmentado no que dizia respeito à política de segurança -, na verdade, se centralizou com a democratização, o que é justamente um aspecto central da explicação das decisões de política externa trabalhadas nesta pesquisa.

O argumento de que o direcionamento à centralização pode estar relacionado com a transição para o regime democrático no Brasil defendido nesta dissertação contraria algumas das teses mais estruturais de teorias da paz democrática e a expectativa de que a virada para a democratização implicaria em uma pluralização da arena decisória em política externa no país³⁵³. O que podemos observar é que o adensamento das instituições democráticas justamente

³⁵² Pinheiro, 1994.

³⁵³ Ver capítulo 1 desta dissertação.

repouso, no caso brasileiro, em um fortalecimento da figura Presidencial e, em algumas áreas específicas, da atuação da corporação diplomática.

É fácil reconhecer que o Brasil democrático é, de fato, mais pacífico desde a redemocratização: o país aderiu ao TNP e renunciou a qualquer ambição que poderia existir de construir um artefato nuclear. Aderiu também a diversos regimes de controle de armas leves e tecnologias sensíveis e deixou de “fabricar insegurança”³⁵⁴ no Terceiro Mundo. No entanto, isto não ocorreu em nenhum dos casos observados em função da entrada de novos atores ou mesmo da existência de um sistema de *checks and balances* entre os participantes da arena decisória – ou ainda pela pressão da opinião pública. O que parece ter ocorrido foi uma mudança nas preferências dos atores presentes nesta arena decisória e, mais importante, da institucionalização de canais de participação dos mesmos no cenário de competição política: enquanto a Presidência, de um lado, e o Itamaraty, de outro, acreditavam ser mais importante sanar os déficits públicos e recuperar a credibilidade do país no cenário internacional através do fortalecimento da economia e da adesão a organismos multilaterais, regimes e acordos internacionais, os militares passam a barganhar em torno de recursos mais importantes que a sua participação nos projetos aqui analisados – o Programa Nuclear Brasileiro, a existência de um programa de mísseis e satélites sob controle militar, a transferência de tecnologia para construção de armamentos e a exportação de armas brasileiras no Terceiro Mundo.

No que se refere à fragmentação da arena decisória, este estudo mostra que, como outros ressaltaram, embora a entrada de outros atores tenha sido um processo fundamental do processo decisório da política externa brasileira da Nova República, este fenômeno não ocorreu na política de segurança. Na verdade, atores que já concentravam grande poder decisório em outras arenas da política externa passaram, com esse processo, a participar mais ativamente da formulação e da implementação da agenda brasileira em segurança. Isto não significa dizer, necessariamente, que não tenha havido em outras áreas da política externa brasileira significativa transformação com a participação de novos atores, mas que, em muitos e importantes aspectos – como afirmam os realistas –, falar de segurança implica falar de uma área muito particular da agenda de política externa

³⁵⁴ A expressão original - “manufacturing insecurity” - é de autoria de Conca, 1997.

de um país, mesmo quando examinamos aspectos da agenda de segurança que a princípio parecem muito distante de conflitos armados, como no caso do Brasil.

A conclusão de que o Presidente passa a participar mais ativamente do processo decisório como consequência da redemocratização não é particular ao caso da política de segurança. Na verdade, a tese de que o Presidente não participa do processo decisório de política externa – conforme dito na introdução deste trabalho – já foi desafiada por uma série de autores e encontra ressonância na tese da autorização presidencial³⁵⁵. Autores já ressaltaram que não há de fato uma omissão do Presidente em assuntos de política externa de uma forma geral, mas a concessão de larga autonomia à corporação diplomática - questionada quando o presidente discorda da posição do Itamaraty³⁵⁶. Não é exatamente este o caso do papel do Presidente nos desenvolvimentos da arena decisória em assuntos de segurança. Nos casos examinados aqui, fica clara a importância da sua atuação enquanto árbitro dos conflitos que emergem na atuação de determinados atores com preferências divergentes na arena decisória, embora esta atuação varie de uma participação discreta ao exercício do seu poder de veto.

Esta dissertação também levantou importantes questões acerca de um problema não comumente relacionado à política externa no Brasil: o debate sobre o controle civil sobre os militares. A lição importante que as evidências aqui apresentadas podem sugerir é que, mais relevante do que a manutenção ou não de determinados privilégios por parte das Forças Armadas remanescentes do regime anterior³⁵⁷, é fundamental para explicar como ocorre o processo decisório em arenas políticas nas quais interagem grupos civis e militares observar a evolução da institucionalização dos canais de participação política por parte desses grupos e que determinam as suas dinâmicas de interação. Tomemos, por exemplo, a questão da criação do Ministério da Defesa no Brasil. Antes que marginalizar os militares da vida política, a criação deste Ministério em 1999 potencializa a sua instrumentalização pela Presidência nas dinâmicas de competição política *vis-à-vis* o Itamaraty, por exemplo, em questões de política externa.

No longo prazo, quaisquer dessas transformações institucionais significaram perdas e ganhos para os diferentes atores envolvidos no processo,

³⁵⁵ As principais referências a esse respeito são Lima, 1994; Vieira, 2001.

³⁵⁶ Vieira, *op. cit.*

³⁵⁷ Cf. Capítulo 1 desta dissertação.

dependendo da maneira e no momento em que observamos essa interação. Entretanto, ela significou certamente importante evolução institucional e marcou profundamente, no período ao qual a decisão de criação deste Ministério se seguiu, todo o processo de interação entre estes atores. Portanto, as conclusões deste trabalho não devem ser lidas a partir da pergunta sobre a predominância ou não de atores civis sobre atores militares (e vice-versa) e suas conseqüências para a arena decisória, e sim a partir do problema da evolução das instituições a partir das quais os atores participam da competição política no que tange à agenda de segurança brasileira após o regime militar.

O que acredito que as evidências trazidas neste trabalho demonstram é que esses atores passaram a interagir e tomar decisões em um ambiente de crescente competição política, escassez de recursos, mas, mais importante, com canais de participação cada vez mais institucionalizados e centrados em torno do Presidente ou do Ministério das Relações Exteriores. Isto significa dizer que o problema da relação entre democracia e política externa no Brasil não passa somente pela dicotomia entre centralização e pluralização, mas também pela existência ou não de canais institucionais consolidados através dos quais os atores participam da arena decisória que, no caso brasileiro, ocorre sob o fortalecimento da capacidade de arbitragem do Presidente na disputa dos atores por recursos e influência. Neste sentido, se é verdade que as prioridades da política de segurança mudam à medida que adentramos nas décadas de 1990 e 2000, isso está relacionado a um processo de mudança institucional de longo prazo que não possui pontos de ruptura claros e que aconteceu no pano de fundo da transição democrática.