

# POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA\*

ESLEY RODRIGUES DE JESUS TEIXEIRA\*\*  
Capitão de Corveta (FN)

---

## SUMÁRIO

Introdução  
Complementares ou paralelas?  
Inserção do Brasil na sua área de principal interesse  
estratégico e na comunidade internacional  
Influências desta inserção na concepção das Forças Armadas  
Conclusões

## INTRODUÇÃO

A política externa brasileira, desde sua gênese, com a criação do Ministério dos Negócios Exteriores e da Guerra em 1823 (e mesmo antes, ainda como Vice-Reino), foi pautada pelo universalismo, reflexo tanto da formação cultural e literária de nossas elites (SETÚBAL, *apud* BRASIL, 1993, p. 156) quanto da sinergia

existente entre as necessidades populares por desenvolvimento e prosperidade e os desígnios estatais de segurança, ordem e progresso. O desenrolar da diplomacia e do poder militar nos eventos demarcatórios de nossas fronteiras meridionais é bastante diferente dos cenários pacíficos que o Barão do Rio Branco enfrentou enquanto argumentava com franceses e holandeses sobre as fronteiras austrais. Este

---

\*Adaptação do artigo vencedor do Concurso Marquês de Tamandaré 2021, realizado pelo Clube Naval.

\*\*Possui especialização em Finanças Corporativas pela Fundação Getúlio Vargas, mestrado em Administração de Empresas com ênfase em Finanças pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e mestrado no Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM-EGN). Doutorando no Curso de Pós-graduação em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME).

fato, por si só, já denota o quão importante se torna a comunhão entre o poder militar e o poder diplomático, necessitando, uma nação que se quer respeitada, cancelar a palavra de seus diplomatas por meio do rugir de seus canhões.

A humanização do conflito coincide com o caminho civilizatório, que, por séculos, esteve fora da compreensão dos estadistas, ou, pelo menos, do sentido de civilização a que Kipling aludia em seu *The White Man's Burden*. Não devem as civilizações hodiernas fazer a guerra “sem graves motivos”, mas apenas empreendê-la “para defender suas fronteiras ou repelir uma invasão inimiga nas terras de seus aliados, ou ainda para libertar da escravidão e do jugo de um tirano um povo oprimido”, visando em sua atuação militar “apenas ao bem da humanidade” (MORE, 2004, p. 109). No Brasil, poder continental clássico, a diplomacia passou a ter maior peso nas decisões internacionais quando as Forças Armadas (FA) deixaram de ocupar o lugar de principal ferramenta nos cálculos geopolíticos. Um movimento de retorno do rígido poder ao palco foi idealizado já na República Velha, com a participação do Brasil na Primeira Guerra Mundial; no Estado Novo, com a Força Expedicionária Brasileira (FEB); e na década de 1950, com o Batalhão Suez, passando décadas robustecido por meio da participação em operações de paz das Organizações das Nações Unidas e dos Estados Americanos, sobretudo nos governos Fernando Henrique e Lula.

A atuação dos chefes de Estado nos foros internacionais também contribuiu para maior delineamento desta grande estratégia e para o balanceamento entre o *soft* e o *hardpower* (AMORIM, 2014, p. 182). A herança portuguesa nas lides diplomáticas e as condições de fraqueza relativa diante das grandes potências

militares da época contribuíram para a formação de importante tradição nacional universalista, modificada, de tempos em tempos, em prol de melhor adaptação ao ambiente externo e interno. É o que vemos com o pragmatismo equidistante e impossível, o alinhamento pragmático, o pragmatismo responsável e ecumênico e o universalismo de mais de um século de República. Com a estabilização das fronteiras terrestres e a hegemonia garantida no Cone Sul, a projeção internacional do Brasil precisa conter os elementos necessários a se contrapor às ameaças contemporâneas e aproveitar as oportunidades.

O presente artigo tem por propósito apresentar a correlação entre a política de defesa e a política externa. Para tanto está dividido em três partes que abrangem os seguintes tópicos: se há complementaridade ou paralelismo entre as duas políticas; como foi e é a inserção do Brasil em seu entorno estratégico e na comunidade internacional; e como as Forças Armadas são desenhadas para responder a essa projeção. Por meio do método comparativo e indutivo, e tendo por base largo arcabouço literário, apresentar-se-ão as bases que permitiram, hoje, uma grande sinergia entre as políticas de defesa e exterior, culminando em uma Grande Estratégia Nacional.

## COMPLEMENTARES OU PARALELAS?

O tamanho dos exércitos e a força da palavra dos diplomatas garantiram não só o delineamento das fronteiras dos países, como também a manutenção dos seus *status quo*. Em uma sociedade anárquica, o princípio da “busca egoísta pelo poder” compõe-se no mais primitivo dos princípios (GEORGE VI, 1939), pelo qual são guiadas, não raras vezes, as relações entre as nações, refletindo-se na acurácia dos

canhões das belonaves e no alcance da artilharia de campanha. A manutenção do equilíbrio entre os Estados consiste na confluência de interesses (BULL, 2012, p. 65), o que permite que o direito internacional seja utilizado de forma ótima, sem que haja a necessidade de se recorrer à *ultima ratio regis*.

Há que se compreender que uma política externa e uma política de defesa são duas entidades que dependem diretamente da concepção da Grande Estratégia, garantindo que uma não se sobreponha a outra e que os objetivos nacionais permanentes sejam dispostos de modo que tanto as gerações hodiernas quanto as futuras compreendam perfeitamente os cânones sobre os quais elas se apoiam. Enquanto a estratégia consiste na “arte de distribuir e aplicar os meios militares para se atingir os objetivos políticos”, a Grande Estratégia tem por papel “coordenar e direcionar todos os recursos da nação (...) para se atingir os objetivos políticos da guerra, definidos pela política” (HART, 1991, p. 321-322). Sendo assim, tanto a política externa quanto a de defesa precisam ser dirigidas pela Grande Estratégia Nacional, o que definirá se serão paralelas ou complementares.

A dissonância entre aspirações e capacidades, quando não tratada adequadamente, impõe freios ao ímpeto de atingir os objetivos traçados na Grande Estratégia (GADDIS, 2018, p. 203), sendo necessário um plano em que o Estado concebe como atingir seus propósitos tendo em consideração suas capacidades e limitações (GADDIS, 2018, p. 312). A Grande Estratégia exige uma comunhão entre “fatores políticos, sociais e econômicos e poder militar”, assim como um reconhecimento de que é a política, na maioria dos casos, quem guia as necessidades militares. Não é difícil perceber, por exemplo, como a construção de enorme máquina bélica pe-

los impérios francês (1804-1815) e alemão (1871-1918) foi um misto de necessidades de sobrevivência e de aspirações, com suas “vontades” formando um bloco coeso entre a diplomacia e o poder militar.

As desastrosas alianças e guerras movidas pelo segundo imperador dos franceses terminaram por minar a capacidade econômica da França, dando a Guilherme I e a Bismark a chance de unificarem a Alemanha sob a bandeira dos Hohenzollern, feito que, dois séculos antes, Richelieu havia impedido com a maestria da *Raison d'État* (KISSINGER, 1994, p. 63), unindo o Primeiro Filho da Igreja Católica aos protestantes germânicos contra a preponderância do Sacro-Império na Guerra dos 30 Anos. Os desatinos de Guilherme II durante seu reinado pós-Bismark, como a corrida naval com os britânicos, o apoio aos Boers, o envio da *Panther* ao Marrocos em desafio à França e ao Reino Unido (ALLISON, 2018, p. 65) e o acionamento da política de alianças, que acabou dando ensejo à Primeira Guerra Mundial, por exemplo, destruíram por completo a capacidade política e militar da Alemanha, apenas reativada quando este país resolveu deixar de lado a política e seus tratados firmados sob a bandeira do nazismo.

Guilherme II e Napoleão III são exemplos de que os propósitos políticos, explícitos nas políticas externa e de defesa, devem considerar as capacidades e competências e o ambiente, tanto regional quanto mundial. O mundo westphaliano, o sistema de Metternich e o pós-Guerra Fria possuem algo em comum: a presença perene de um levatã militar, baseada no equilíbrio de poder, em uma Santa (ou Quádrupla) Aliança e na onipresença do poder militar norte-americano. Os objetivos conjunturais da(s) potência(s) hegemônica(s) definiram sua abordagem diplomática e militar, exigindo tropas e

exportação da cultura e do *way-of-life*, reivindicando da potência hegemônica “contribuições financeiras, de desenvolvimento de mercados e profusões tecnológicas” (KISSINGER, 2015, p. 362). A Grande Estratégia norte-americana, desenhada com “equilíbrio entre recursos militares, instrumentos econômicos, diplomacia e poder brando” (REICH & DOMBROWSKY, 2017, p. 162), permite que haja um paralelismo entre a política externa e a política de defesa.

Nem sempre isto é possível, e o desequilíbrio é causado geralmente mais por deformidades internas (pressão política, problemas de governança ou inconsistências econômicas) do que externas (a ascensão de um contendor da posição de *hegemon*, como no caso da República Popular da China). A crise econômica e a queda do sistema de partidos nacionais subordinados ao Partido Comunista, bem como a decadência de seu poder militar, solaparam os requisitos ideológicos e militares do poder soviético (LUTTWACK, 1963, p. 42-60), não destruindo, contudo, a tradicional visão estratégica russa de expansão territorial (FULLER JR, 1992, p. XX) para a segurança política, regional e estratégica (LUTTWACK, 1963, p. 81). Ainda hoje a Federação Russa mantém o sistema de “Estados Clientes”, instituído logo após a Grande Guerra do Norte (LEDONNE, 2004, p. 151), essencial a sua Grande Estratégia.

### ***Poderes Continentais***

Tendo sua gênese como o Eleitorado de Brandenburgo, a Alemanha enfrentou, já bem cedo, os desafios relacionados à liberdade religiosa, questão de afirmação estratégica no período, instituindo, para sua sobrevivência, uma política externa voltada ao casamento do eleitor e aos

arranjos familiares da Europa (CLARK, 2006, pos. 449) durante as guerras religiosas do século XVII. Com uma *schaukelpolitik* (CLARK, 2006, p. 1.189), enquanto não possuía poder militar nem econômico suficiente, a Prússia conseguiu evitar sua conquista ou aniquilação durante os conflitos entre católicos e protestantes (luteranos ou calvinistas), mantendo esta tradição até a ascensão de Bismark. Este ativismo irrequieto, cuja gênese remonta à Guerra dos 30 Anos (CLARK, 2006, pos. 1.457), se manteve presente durante todo o período em que o rei da Prússia via, por todos os lados, o perigo da invasão e o esfacelamento político. A Grande Estratégia dos Hohenzollern consistiu na manutenção da estabilidade regional (haja vista seus poderosos vizinhos), aliando-se a um ou a outro poder de acordo com as condições, observando o “pragmatismo equidistante” até que obtivesse a hegemonia militar do continente, apenas atingida depois da Guerra Franco-Prussiana. O legado da cultura militar de Frederico Guilherme (CLARK, 2006, pos. 961), a concepção do Império alemão e a formação de sistemas de alianças mantiveram em alta a necessidade da manutenção de adequado poder de *deterrence*, permitindo um paralelismo entre as políticas externa, sob a maestria de Bismark, e de defesa, sob o bastão de Helmuth von Moltke. Este paralelismo temporário viria a ruir quando da queda de seus “pais fundadores”.

Na Ásia, a territorialidade e as ameaças também definiram as políticas externa e de defesa. Após o período de guerra civil e unificação pelo qual passou durante 250 anos (Reinos Combatentes), a China conseguiu estabilidade regional, evitando, entretanto, que os descobrimentos do Almirante Zheng He (1405-1433) durante a Dinastia Ming viessem a retirar a preponderância terrestre de sua cultura, mantendo

do seu esplêndido isolamento de potências que pudessem causar-lhe o aniquilamento, como no caso do caldeirão europeu (KISSINGER, 2012, p. 9). Hoje a China possui uma compreensão bem clara de seu papel no Concerto das Nações. Com um poder militar crescente, mas sem comparação ao atual *hegemon* norte-americano, a China apresenta-se ao mundo por meio de sua tecnologia, sua cooperação, seu generoso financiamento em infraestrutura e respeito a diferentes culturas, refletidas na One Belt, One Road (Obor). Não só para o exterior, a revolução econômica iniciada por Xiaoping e continuada até os dias atuais foi responsável por retirar milhões da pobreza extrema, produzir mais bilionários que os Estados Unidos e introduzir o país na batalha pela padronização da tecnologia de ponta de movimentação de dados, pilares levantados durante o Congresso Nacional do Povo de 2016, que, além do Obor (que cobrirá um terço do Produto Interno Bruto mundial, levando a tecnologia chinesa da Ásia à Europa e ao Oriente Médio), abarca o projeto Made in China 2025 e o Internet Plus Action Plan (JOHNSON, 2016, p.18). A China, um poder continental clássico, tem se aberto ao mar em decorrência da manutenção de sua cadeia de suprimentos e defesa territorial (HOLMES & YOSHIHARA, 2008, p. 12) e não por expansão territorial ou intimidação.

A concepção da “centralidade” chinesa no mundo é essencial para a Grande Estratégia da China. Desde sua remota e não documentada origem (KISSINGER, 2012, p. 6), passando por seu desdém à Missão Macartney (KISSINGER, 2012, p. 35), pelos problemas com a União Soviética (JIAN 2001, p. 82) e pelo Comunicado de Shangai, que colocava em *status* de

igualdade diplomática EUA e China, diminuindo o poder diplomático soviético (JIAN, 2001, p. 275), a China se colocou, primeiramente na Ásia (contendo as crises econômicas de 1997-1998 e 2008-2009) e depois no mundo (Asean Infrastructure and Investment Bank, Brics<sup>1</sup> e New Development Bank), como um *global player* preocupado com o desenvolvimento e engajado com a harmonia global, evitando demonstrar uma veia militar ofensiva. A filosofia chinesa, neste ínterim, se afasta da batalha decisiva militar ocidental, em que “a melhor estratégia é ser sempre muito forte (...) mantendo suas forças concentradas” (CLAUSEWITZ, 1989; p. 204) como o xadrez, aproximando-se de uma estratégia de desgaste do jogo de Go, já que “subjugar o exército inimigo sem lutar é o verdadeiro ápice da excelência” (SUN-TZU, 2002, p. 62).

O Império Russo foi mantido graças ao expansionismo constante e à construção de Estados Clientes (ou Comunidade de Estados Independentes). Os períodos em que deixou de exercer seu poder sobre Estados limítrofes, ou em que se aventurou em empresas danosas à sua imagem de grande força militar, foram de grande instabilidade, chegando a causar mudanças sociais bruscas, como a Revolução de 1905, causada pela derrota da esquadra russa pela japonesa, e a dissolução do Império em 1917, em meio à Grande Guerra. Não impressiona que estes acontecimentos de arroubos sociais tenham ocorrido em um país cuja base econômica empregatícia era a servidão, responsável pela manutenção da ordem sociopolítica (LEDONNE, 2004, p. 140) e por dotar o czar de características infalíveis e divinas. Esta visão perdura aos dias de hoje, levando a uma perigosa revisão

1 N.R.: Agrupamento de países de mercado emergente composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

histórica, sobretudo em um dos períodos mais truculentos da União Soviética (KHLEVNIUK, 2015).

Contando com uma Marinha para a defesa territorial e sem condições de projetar-se para muito além de suas fronteiras por problemas logísticos, o Império Russo mantinha um exército capaz de ocupar estados em suas franjas no intuito de garantir a obediência às ordens do poder central. A Grande Estratégia russa manteve-se, durante boa parte da era imperial e soviética, bastante dependente do poder militar. As campanhas de Azov, a Grande Guerra do Norte e a Grande Guerra Patriótica permitiram que os russos exercessem, aos poucos, a hegemonia continental (na campanha contra os franceses em 1814, Alexandre I chegou a ocupar Paris, instigando nos demais países europeus – sobretudo Áustria e Prússia – o reconhecimento de sua superioridade terrestre, além do temor da invasão). A fraqueza logística do Exército russo, desde os tempos das lutas contra os tártaros na Crimeia (fim do século XVII e início do XVIII), continuou a rondar sua força militar até a contraofensiva soviética a Barbarossa.

Durante os tratados de Tilsit (1807) e logo após as batalhas de Eylau e Friedland, esta última ao preço de 10 mil franceses e 30 mil russos (BIARD, BOURDIN & MARZAGALLI, 2009, p. 249), com o esfacelamento do Exército prussiano, Alexandre I, apesar de vencido, pôde negociar com Napoleão I uma supressão de qualquer nacionalismo polonês. Detendo o único exército ainda em condições de exercer pressão sobre os franceses, o Império Russo garantiu que a Polônia permanecesse dividida, criando o Grão-Ducado de Varsóvia sob a águia francesa como estado tampão. Já durante o início da Primeira Guerra Mundial, no entanto, sem a mesma força militar de

outrora, precisou realizar uma propaganda dirigida aos poderes ocidentais (França e Reino Unido, seus aliados no que ficou denominado Entendimento Cordial) ao publicar uma proclamação em que pedia que os poloneses se “unissem sob o cetro do Imperador Russo (...) com liberdade de fé, língua e com governo próprio” (FULLER JR., 2005, p. 138). Apesar do maior exército, os problemas logísticos eram sabidos por todos e não foram ignorados pelos inimigos que ceifaram a vida de mais de 1,8 milhão de russos, o maior número de mortos de todos os países participantes (STEVENSON, 2005, p. 544).

Hoje, as políticas de defesa e externa não abandonaram totalmente a *machtspolitik*, tampouco a *realpolitik*. Os poderes continentais continuam compondo um balanceamento ótimo entre seus poderes diplomático e militar. Prova disso é que não mais se batem por pedaços de terra fronteiriça ou por incompatibilidades nos objetivos estratégicos e políticos. As diversas organizações regionais e internacionais oriundas do fim da Segunda Guerra Mundial, criadas graças à vontade de democratizar as relações internacionais e tendo em mente os princípios de livre consentimento e boa fé que devem nortear os tratados internacionais, certamente ajudam na condução diplomática da busca por seus objetivos políticos, tendo como ferramentas meios pacíficos de resolução de controvérsias, a fim de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU, 1945, p. 1), mesmo tendo por certo que, entre os Estados, a corrida pelo poder é essencial para garantir o equilíbrio desejado (MACHIAVELLI, 2007, p. 46).

### ***Poderes Marítimos***

O início do papel de relevo dos Estados Unidos da América (EUA) é refletido no

crescimento econômico e na falência do sistema europeu proposto, em 1815, no Congresso de Viena (KISSINGER, 1994, p. 29). De uma política externa calcada no isolacionismo e no não envolvimento nos problemas europeus, os EUA passaram a portar-se de forma mais ativa dentro do plano internacional. A política externa norte-americana foi praticamente isolacionista até o período presidencial de Theodore Roosevelt, cujo gênio político modificou a Doutrina Monroe em benefício de participação mundial. O Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe serviu, e ainda serve, como tema base para as investidas norte-americanas em territórios estratégicos caros à sua economia. Desde suas belonaves navegando no Mar do Sul da China aos destacamentos desdobrados na Europa Central e Oriental, as concepções doutrinárias e geopolíticas de Spykman (1942), conjugadas aos seminiais ensinamentos de MacKinder (1904), orientam suas políticas de defesa e externa na direção da manutenção de sua hegemonia.

Três eventos marcam sua entrada como *global player*: a guerra hispano-americana, os desdobramentos da dívida venezuelana e a expansão norte-americana pelo Oceano Pacífico. No primeiro, mostrou o poder militar que possuía, dando ao Velho Mundo uma amostra de seu poder militar. No segundo, opondo-se a navios europeus, mostrou que estaria disposto a defender, até as últimas consequências, o Corolário Roosevelt (MACMILLAN, 2014, p. 151). A expansão pelo Pacífico incluiu-os na política imperialista do século XIX. A visão de Wilson e seus 14 Pontos não foram suficientes para motivar o cidadão norte-americano a apoiar uma política externa assertiva, mas foram essenciais para dar ao espírito nacional uma forma prática de como seu tradicional “excepcionalismo”

deveria ser encarado diante dos demais poderes existentes no concerto das nações (KISSINGER, 2015, p. 265).

Esta vantagem constituiu-se em fraqueza quando a guerra se impôs e a Marinha alemã ameaçou a hegemonia britânica no Mar do Norte durante os dois conflitos mundiais (ALLISON, 2018, p. 65). O desdobramento de poderes marítimos está diretamente ligado ao controle das linhas de comunicação marítimas e à manutenção de laços políticos e econômicos com países que garantam a fluidez destas linhas e a perenidade de sua cadeia de suprimentos. *Seapowers* fazem a correlação entre os recursos necessários para a manutenção de sua força naval e a estratégia desenhada, dependendo, indubitavelmente, de sua força mercante. O comércio marítimo, desta forma, é essencial para a manutenção de seu poder de *deterrence* e, conseqüentemente, para a força de sua diplomacia. Foram a cultura marítima e de transações comerciais e a evolução das ferramentas financeiras que permitiram à Inglaterra/Reino Unido a primazia na construção de sua Marinha (TILL, 2004, pp. 98/99).

A mera possibilidade de utilização do conjugado anfíbio foi suficiente para permitir uma vantagem competitiva entre os Aliados e o Eixo durante a Segunda Guerra Mundial (HART, 1960, p. 485), tendo tido relevante papel na distração dos alemães e na movimentação de tropas pelo teatro europeu, esforço do qual o Brasil participou ativamente com o envio de uma força expedicionária de mais de 25 mil homens. A mobilidade e a flexibilidade inerentes à projeção de poder terrestre, características preponderantes nos poderes anfíbios, permitem que sua política externa seja chancelada por seu poder militar, garantindo maior solidez em sua base de sustentação.

Atenas, como grande *talassokratia* do Mediterrâneo, baseou suas expansões colonialistas na comunhão entre um grande poder militar (TUCÍDIDES, 2001, p. 15) e diplomacia (TUCÍDIDES, 2001, p. 21). O mesmo ocorreu com Cartago e Roma enquanto detentoras da hegemonia do Mare Nostrum. A expansão dos holandeses pelo mundo, bem como dos portugueses e dos britânicos, foi uma demonstração de poder militar, mas também de diplomacia, vez que, em grande parte, as expansões eram realizadas por empresas particulares, cabendo às coroas (ou às repúblicas) o reconhecimento internacional dos novos territórios, seja por meio bélico (durante o período da União Ibérica houve guerras entre Holanda e Inglaterra e entre Inglaterra e França), seja por meio da diplomacia (a Bula Intercætera e o Tratado de Tordesilhas que dividiu o mundo entre Portugal e Espanha e as divisões da África e da China pelas potências europeias no século XIX).

O recém-empossado presidente dos Estados Unidos citou “diversidade, economia vibrante, sociedade civil dinâmica, base tecnológica inovadora, valores democráticos sólidos, larga e profunda rede de parcerias e alianças e o poder militar mais poderoso do mundo” (BIDEN JR., 2021, p. 6) como componentes da segurança nacional. As características de países vocacionados ao mar também ajudaram no conceito de uma interligação muito íntima entre militares e diplomatas. Possuidores de um povo voltado para o mar e cômicos da importância dos oceanos para o comércio e para sua subsistência, os *seapowers* mantiveram seus marinheiros em uma classe social e política alta, permitindo maior facilidade na aprovação de políticas favoráveis ao desenvolvimento do poder marítimo e do poder naval (TILL, 2004, p. 85).

Missões preventivas e reativas (TILL, 2004, p. 254) por parte de um *seapower* também podem ser utilizadas, graças à grande versatilidade e mobilidade de suas tropas pré-embarcadas, por um *amphibious power*, fazendo parte da diplomacia naval. A habilidade de projetar poder em qualquer dos oceanos, o que a União Soviética conseguiria ao fim dos anos 1960 com a genialidade de Gorshkov, permite largo paralelismo entre a política de defesa e a externa.

### **INSERÇÃO DO BRASIL NA SUA ÁREA DE PRINCIPAL INTERESSE ESTRATÉGICO E NA COMUNIDADE INTERNACIONAL**

Transformando-se em Reino Unido de Portugal e Algarves em 1808, o Brasil tornou-se a base para os projetos portugueses nas Américas. São provas disso a retaliação a Napoleão I com a Tomada de Caiena (devolvida pelas cláusulas do Congresso de Viena), a anexação da Banda Oriental (atual Uruguai) em 1817 e as “intrigas políticas” em prol de Dona Carlota Joaquina e de seu objetivo de assumir os territórios espanhóis (BARRIO, 2018, p. 106). A rápida atuação das proto Forças Armadas nacionais na região platina garantiu maior respeito por parte dos recém-independentes Estados espanhóis, não influenciando decisivamente nas relações entre o Velho Mundo e a América Latina, posto que precisaram aceitar “regras, instituições, práticas e códigos de conduta da ordem mundial eurocêntrica em troca do reconhecimento do direito dos povos americanos à sua soberania política” (GARCIA, 2006, p. 353). Diplomacia e defesa estiveram intimamente ligadas no Brasil desde a criação, por D. João VI quando aqui chegou, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da

Guerra, em 11 de março de 1808 (LAFER, 2018, p. 152), três dias após aportar com a tropa que seria seu braço armado na retaliação à Napoleão I na Tomada de Caiena um ano depois, marco incontestado da primeira vitória portuguesa terrestre e anfíbia contra as tropas francesas (SOARES, 2021, p. 43). Curioso observar que a primeira medida preparatória à Operação Anfíbia em Caiena foi realizada em agosto por dois oficiais portugueses (Valério José Gonçalves e Florentino José da Costa) lotados no Forte Macapá, vestidos de pescadores, concomitante ao desembarque de Wellington, que se deu a 1º de agosto de 1808, durante as Guerras Peninsulares, com a força-tarefa contando com três navios, um dos quais o britânico HMS *Confiance*.

A consolidação do Estado Imperial exigiu grande esforço militar, seja na delimitação fronteiriça, seja na contenção de movimentos revolucionários internos que poderiam ser motivo de separações territoriais, como a Guerra dos Farrapos (Rio Grande do Sul, 1835-45), ou subversão da ordem, como as Carneiradas (Pernambuco, 1834-35), Revolta dos Malês (Bahia, 1835), Cabanagem (Grão-Pará, 1835-1840), Sabinada (Bahia, 1837-1838) e Balaiada (1838-1841), pondo em risco não só a unidade territorial, mas também os pressupostos básicos da ordem imperial, como a escravidão e o sistema de produção baseado na *plantation*, no extrativismo mineral e na extração das drogas do sertão (BARRIO, 2018, p. 165). Os Negócios Estrangeiros continuaram com grande relevância no governo de D. Pedro II: 29 dos 72 membros do Conselho de Estado nomeados pelo imperador eram ministros dos Negócios Estrangeiros (LAFER, 2018, p. 209), fato que salta aos olhos em um país continental que, aos moldes de Rússia e China, deveria preocupar-se mais com os fatores internos.

A Batalha Naval de Corales (1825) contou com a bravura e a coragem dos almirantes Rodrigo Lobo e Pinto Guedes, por parte do Brasil, e Guilherme Brown do lado argentino, dando ganho de causa à Marinha Imperial. O mesmo não ocorreu na Batalha de Juncal, quando os argentinos conseguiram vitória sobre a Divisão Naval Sena Pereira (SOARES, 2021, p. 58). A atuação diplomática e a pressão militar inglesa permitiram a assinatura de Tratado de Paz em 1828, em prol dos interesses portugueses no Prata, não sendo capaz de motivar uma atuação mais positiva dos Estados Unidos, já envaidecidos pela Doutrina Monroe.

Durante o Período Regencial, as questões de limites continuam como grande passivo da diplomacia no Brasil. Em meio à Guerra Grande no Uruguai, o Visconde de Caravelas, ministro dos Negócios Estrangeiros, recebeu de José Ellauri, ministro da Defesa Nacional e Relações Exteriores uruguaio, uma nota que dizia serem inaceitáveis os limites dispostos. Em 1834, o Uruguai, por meio de Lucas Olbes, então ministro das Relações Exteriores, resolve unir forças com demais países sul-americanos com pendências lindeiras (ou temendo uma vertente expansionista brasileira) com o Império. Esta ideia já havia sido aventada por Simón Bolívar quando, em 1824, propusera um Congresso no Istmo do Panamá, para que tratassem como deveriam se portar contra “o inimigo comum” (SOARES, 2021, p. 77). Compondo aliança diplomática com a Bolívia, ambos os países pressionaram por demarcações fronteiriças mais alinhadas a seus objetivos. A fronteira uruguaia apenas viria a ser definida no Tratado de Limites de 12 de outubro de 1851 (SOARES, 2021, p. 81).

Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, requeria maior presença de tropas militares no Rio Grande

do Sul já em 1850 (BARRIO, 2018, pp. 151-154). A “missão civilizatória” do Brasil no Prata apenas poderia ser iniciada com grave presença da Marinha e do Exército imperiais. O “*Deus Terminus* da nossa integridade territorial” e patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco, cujas perspicácia e capacidade intelectual permitiram a demarcação pacífica das fronteiras com a Argentina (Palmas em 1895), França (Amapá em 1900), Bolívia (Acre em 1903), Venezuela (1905), Holanda (1906), Colômbia (1907), Peru e Uruguai (1909) (LAFER, 2018, p. 205), além de grande defensor da paz e do direito internacional, acreditava que o poder militar jamais poderia ser descartado nas tratativas entre as nações, apesar de compreender que, no despontar do século XX, não caberia ao Brasil uma posição de relevo no concerto das nações, devendo, portanto, tornar-se o “Campeão dos Pequenos” a partir da defesa do direito internacional (ALSINA JR., 2015, p. 275). Utilizando-se do *uti possidetis*, o Barão valeu-se da mesma teoria que Duarte da Ponte Ribeiro e seu pai, José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco, utilizaram uma geração atrás, durante os tratados de limites (LAFER, 2018, p. 265).

O *uti possidetis* tornar-se-ia, portanto, a ferramenta principal da diplomacia brasileira no que tange aos seus litígios lindeiros, exigindo um efetivo plano de povoamento dos vazios demográficos do território, além de melhor distribuição do poder terrestre e marítimo imperiais. Esta necessidade apenas viria à baila com a invasão de territórios brasileiros e argentinos pelos paraguaios, estabelecendo-se a Tríplice Aliança, tratado este assinado em 1º de maio de 1865, em Buenos Aires. Entre os pontos do tratado, a livre navegação pelos rios da região do Prata foi o mais importante, pois permitiria à maior

Marinha (a brasileira) o controle das passagens fluviais de entrada e saída do subcontinente (BARRIO, 2018, p. 415).

Este desejo, ora reforçado pela necessidade de demarcação através do poder militar, refletia um antigo desejo brasileiro consubstanciado desde as campanhas cisplatinas de 1831, sendo realizado, em parte, graças aos bloqueios dos portos de Salto e Paissandu, em 28 de outubro de 1864, ordenados por Tamandaré (SOARES, 2021, p. 121), mas apenas definido com a destruição da esquadra paraguaia na Batalha Naval do Riachuelo, alcançando o propósito de tornar-se o Brasil a potência hegemônica do subcontinente. Saliente-se que ao poder militar unia-se o poder econômico na “diplomacia dos patacões”, bem como a concepção da “bilateralidade hegemônica” que deveria reinar na diplomacia do Cone Sul (BARRIO, 2018, p. 418).

O Império do Brasil, “dada por finda sua derrota”, introduziu na tradição brasileira uma “diplomacia inteligente, sem vaidade; franca, sem indiscrição; enérgica, sem arrogância” (LAFER, 2018, p. 165). Tendo sido de grande importância na construção e manutenção das fronteiras, garantiu ao Brasil a hegemonia no subcontinente, trazendo aos olhos do mundo uma das poucas nações do sul hemisférico capaz de impor o respeito (militar ou jurídico) que impedisse uma invasão das potências europeias ou uma divisão territorial, como no caso do continente africano e dos subcontinentes chinês, indiano e meso-oriental. Esta excepcionalidade brasileira, criada não só pela introdução da máquina burocrática portuguesa na vida administrativa do Reino Unido de Portugal e Algarves, e depois do Império do Brasil, veio garantir robusta sinergia entre os desígnios defensivos e diplomáticos, assemelhando bastante as políticas brasileiras da complementaridade tradicional observada em *continental*

*powers*. A sanha imperialista das potências europeias, em franco movimento de reativação após a Guerra da Crimeia, e a dissolução da Santa Aliança atinaram os grandes estadistas brasileiros quanto à necessidade de se contrapor a possíveis tentativas de invasão, sem que a amizade nas relações exteriores para com os EUA se transformasse em dependência. Esta preocupação refletir-se-ia no Plano Noronha de 1904 (ALSINA JR., 2019, p. 212) e na formação de militares brasileiros na Alemanha guilhermina (LUNA, 2007, p. 3).

Desafios internos aumentaram a vocação de gendarmeria das Forças Armadas brasileiras, mantendo a concepção salvacionista herdada da simbiose entre o Exército e a Guarda Nacional por ocasião da Guerra do Paraguai de fins do Império e que perduraram por muito tempo (FRANCO, 2014, p. 199). Despreparado e sem recursos, o Brasil de Venceslau Brás e Getúlio Vargas se viu compelido à união com os Estados Unidos, aceitando contrapartidas econômicas, na luta contra o imperialismo guilhermino e o hitlerista. O alinhamento diplomático Catete-Washington (entre uma democracia ocidental e um país que flertava com o fascismo) é o fato mais marcante quanto à falta de paralelismo entre defesa e diplomacia nessa quadra de nossa história.

Houve mais de uma dezena de ministros das Relações Exteriores durante a República da Espada (DANESE, 2017, p. 300). Sendo o Brasil potência continental em reformulação e herdeira de uma economia dependente do setor agrícola, sua vocação marítima foi aos poucos sendo solapada pelo crescimento das demandas por segurança interna e estabilidade regional, tarefa que coube primeiro à Guarda Nacional e depois ao Exército, que, não raro, foi utilizado em políticas salvacionistas (FRANCO, 2014, p. 13). Cerca de

30 anos após a Guerra do Paraguai e três anos após a Revolta da Armada, o Brasil tentava esquecer a história da Monarquia excluindo do debate o necessário reaparelhamento da Marinha do Brasil. Alertava o Águia de Haia que “[o] oceano tem sido quase invariavelmente o campo de batalha pela independência das nações que confinam com o mar” e que “[as] raças nascidas à beira-mar não têm licença de ser míopes; e enxergar, no espaço, corresponde a antever no tempo”.

Havia na época uma corrida armamentista regional, derivada das guerras intestinas da região, sobretudo da Guerra do Pacífico. A hegemonia terrestre brasileira, despertando desconfiança de seus vizinhos desde a época de Bolívar, e a falta de pacificação quanto à questão das fronteiras entre os países hispano-americanos do Cone Sul motivaram o Peru a buscar a França para profissionalizar suas Forças Armadas; Chile e Argentina procuraram a Alemanha já em 1899 (SVATMAN, 2016, p. 363). O Brasil alinhar-se-ia doutrinária e materialmente ao Império Alemão, fruto das intercessões de Rio Branco, que lá fora embaixador entre 1901 e 1902. O passo crucial para a formação profissional da força, porém, só foi dado ao fim do primeiro conflito mundial, com a Missão Francesa, em 1919. Neste contexto, destaca-se a Reforma Hermes, com a lei de reorganização do Exército e do Serviço Militar Obrigatório de 1908. A “atuação da tropa nos conflitos sociais de Canudos (1894-1897) e do Contestado (1912-1916)” acabou sendo bastante relevante na remodelação do Exército, vez que o Presidente Venceslau Brás não desdobrou tropas no teatro europeu (SILVA RODRIGUES, 2020, p. 54). O próprio Presidente da República, Campos Salles, já visitara a Alemanha (e a Casa Krupp) durante as “visitas do presidente eleito”, percebendo o avanço

técnico-científico teutônico ao final do século XIX, voltando de sua viagem “convencido da importância de contrabalançar as relações tradicionalmente mantidas pelo Brasil com a Inglaterra e a França mediante crescente aproximação com a Alemanha” (CORRÊA, 2009, p. 23). No início de nossa República já é visível a importância da diplomacia presidencial e do protopragmatismo.

Quanto à Marinha, a postura que deveria adotar alimentava diversos debates: se uma postura defensiva ou ofensiva, o que ensinaria navios mais pesados e lentos ou mais leves e rápidos. A primeira vertente levava em conta os planos navais das potências europeias, que focavam no padrão *Dreadnought* do Almirante Fisher. A segunda, que acabou sendo a vencedora temporariamente, acreditava que navios mais leves seriam melhores na defesa territorial, como foi visto nas batalhas de Port Arthur e Tsushima do Império Russo contra o Japão. O Almirante Júlio de Noronha fora grande defensor desta concepção, conseguindo a aprovação do congresso para o programa. Na mudança presidencial, com a assunção do Presidente Afonso Pena, o Almirante Alexandrino de Alencar, que fora senador e opositor aos planos de Noronha por acreditar que o Brasil precisava de navios mais robustos, conseguiu anular a lei do programa naval, modificando as características dos navios (ARAÚJO, 2005, pp. 73-75).

A reorganização da força terrestre (baseada na supressão de revoltas internas) tornou-se grave passivo à atuação brasileira no exterior, bem como a concepção de uma Marinha focada na “batalha decisiva” sem possuir o capital necessário à sua manutenção adequada. Tanto o progresso do poder terrestre quanto o do poder naval estavam nas máquinas de Campos Salles, o que fica evidente na visita do

Encouraçado *Florianópolis* a Kiel em 1901, em retribuição à visita de belonaves alemãs na posse do Presidente, em 1898. A atuação do Barão do Rio Branco na diplomacia brasileira permitiu maior profissionalização da carreira diplomática, estabeleceu a diplomacia do chefe do Executivo como “marginal, residual e acessória” e focou na resolução de litígios fronteiriços, isto em um tempo em que as grandes potências aumentavam sua influência sobre o mundo. Não à toa coube ao Barão a mudança do eixo diplomático entre Rio x Londres para Rio x Washington (DANESE, 2017, p. 303), cabendo a Paranhos um papel similar a Talleyrand, Metternich e Bismark no que tange a dotar o país de prestígio suficiente para evitar agressões.

Com exceção das políticas salvacionistas do período, levadas a cabo sobretudo pelo Presidente Marechal Hermes da Fonseca, os grandes eventos militares que envolveram esforço brasileiro no período abordado foram as guerras mundiais. Perfazendo 1.502 almas e oito navios (cruzadores *Rio Grande do Sul* e *Bahia*; destróieres *Parahyba*, *Rio Grande do Norte*, *Piauí* e *Santa Catharina*; Tênder *Belmonte* e Rebocador de Alto-Mar *Laurindo Pitta*) (ALONZO *et al.*, 2013, p. 13), a Divisão Naval de Operações de Guerra (DNOG) suspendeu em maio de 1918 (quatro meses após o Aviso Ministerial) do porto do Rio de Janeiro, demandando Freetown, na Serra Leoa, passando por Fernando de Noronha.

Chegando a Dakar, após constatar problemas mecânicos, conseguiu evadir-se do ataque de um submarino alemão, e a tripulação começou a apresentar sintomas da pandemia de gripe espanhola, chegando a Gibraltar em 9 de novembro de 1918, horas após o afundamento do Encouraçado *Britannia* (que o esperava para escoltá-lo por Gibraltar) pelo *UB-50*, comandado

pelo Tenente Heinrich Kukat (ALMEIDA, 2017, p. 51). Dois dias depois, em 11 de novembro de 1918, às 11 horas da manhã, era assinado o armistício do fim da guerra.

Os problemas enfrentados pelos marinheiros da DNOG foram bastante brutais, em especial dadas as espartanas condições de vida a que foram impostos pelas condições sanitárias dos navios. A isso se deve somar o ataque da Gripe Espanhola, que começaria a ceifar vidas brasileiras já em Dakar, impedindo que o Almirante Frontin desse maior celeridade à sua estadia na capital senegalesa.

A falta de prontidão da Força Naval acabou sendo bastante relevante neste episódio, assim como o rápido alastramento da influenza dentro da DNOG, dizimando 157 homens (mais de 10%), e a falta de tratamento médico adequado. Sobretudo problemas logísticos relativos a “falta de mão de obra qualificada, despreparo na organização, treinamento dos soldados, problemas na manutenção dos navios” (PIOVEZAN & GRASSI, 2014, p. 222) acabaram tendo importante papel para uma participação apequenada durante a Primeira Guerra Mundial. No Arsenal de Marinha, não havia sobressalentes ou materiais suficientes ao preparo e à manutenção dos navios. O Tênder *Belmonte*, originalmente navio mercante, demandou grande esforço para ser transformado em vaso de guerra apto a prestar apoio logístico ao deslocamento. A falta de indústria naval nacional e de *know-how* e sobressalentes para o reparo de turbinas tornou muito difícil o reparo dos cruzadores. O *Rio Grande do Norte* não conseguiu terminar sua primeira derrota,

precisando ser rebocado pelo *Piauí* até o porto de Salvador. Até a política de economia de combustível (à época o carvão) foi relevante na diminuição do nível de serviços sanitários da força-tarefa (ARAÚJO, 2014, pp. 325-326), contribuindo para a disseminação da gripe espanhola.

A formação e a participação da DNOG na Grande Guerra deveriam ser bastante traumáticas para os estrategistas navais brasileiros, bem como para os gestores. Ficou evidente que Marinhas não podem ser improvisadas e que, diferente de Exércitos, a concepção naval clássica define a capacidade de projeção de poder naval. Mesmo havendo seguido o Plano Noronha modificado (ou Plano Alexandrino), a Marinha do Brasil não conseguiu chegar

a tempo no teatro europeu de modo a representar a nação brasileira nos esforços de guerra da Tríplice Entente. Ainda hoje, “em vez de uma esquadra equilibrada, centrada nas capacidades de

**Marinhas não podem ser improvisadas, e a concepção naval clássica define a capacidade de projeção de poder naval**

dissuasão, negação do uso do mar e projeção de poder, assiste-se à valorização das funções de patrulha” (ALSINA JR., 2015, p. 360). Como grande resultado da Primeira Guerra Mundial, a construção da Liga das Nações entrou na pauta do Itamaraty e da diplomacia presidencial, servindo como *buffer* entre os problemas domésticos e as aspirações estratégicas. Era de percepção geral no Brasil que deveria perseguir as “ideias, os sentimentos, as aspirações e os legítimos interesses da nação”, consagrados no pensamento diplomático brasileiro e “filiados à sua vocação liberal e pacífica, de respeito à igualdade jurídica dos Estados, conforme a tradição oriunda da Segunda Conferência de Haia”.

A saída do Brasil da Liga é, entre outros aspectos, um reflexo da diminuta capacidade militar brasileira diante das aspirações do País, desde 1921, de tornar-se membro permanente. A constituição de uma missão permanente em Genebra, chefiada pelo embaixador Afrânio de Mello Franco, demonstra que o lugar do Brasil como membro permanente era uma questão de prestígio nacional (externo e interno), característica necessária para se garantir o respeito internacional a um país que não possuía preponderância militar, econômica ou financeira (CERVO & BUENO, 2015, pp. 240-241). Mesmo com a adoção dos padrões franceses no pós-guerra, “a Primeira Guerra deixou claro que a dependência de material estrangeiro era um óbice para o desenvolvimento da defesa nacional” (MATOS, ZARY, MAXIMIANO, 2015, p. 104). A presença dos franceses na cerimônia de inauguração da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, em 1920, na Vila Militar do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 2019, p. 3), foi prova da herança doutrinária externa nas fileiras formativas de nossos oficiais da força terrestre.

Na década de 1930, já no Governo Vargas I, o Brasil teria grande participação diplomática na resolução dos conflitos de Letícia (entre Peru e Colômbia, em 1932) e do Chaco (entre Paraguai e Bolívia, na Conferência de Paz de Buenos Aires, em 1935). A visita do Presidente argentino ao Brasil em 1933, com a assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, e a participação de Getúlio Vargas na Conferência de Paz em Buenos Aires possuem um grande significado da mudança do comando do aparato diplomático do Itamaraty para o Catete (DANES, 2007, p. 342). Esta presença do Presidente da República em visitas e eventos também traz à tona outra faceta da política externa nacional: a não existência de poder militar

robusto que ratificasse as assinaturas de nossos diplomatas. Na falta de canhoneiras, esperava-se que a palavra do chefe de Estado fosse suficiente. A visita dos presidentes latino-americanos ao Brasil (Augustin Justo, da Argentina, em outubro de 1933, e Gabriel Terra, do Uruguai, em agosto de 1934) e a visita de retribuição de Vargas, a bordo do Encouraçado *São Paulo* na viagem ao Prata (17 de maio a 8 de junho de 1935), tiveram por fito tanto a necessidade de maior integração bilateral e regional do Brasil com seus vizinhos latinos quanto a demonstração de força científico-tecnológica militar.

A diplomacia “pendular” de Vargas, característica básica de seu pragmatismo equidistante, possuía a compreensão realista da posição brasileira no cenário internacional, “supridores de matérias-primas, receptores de empréstimos e investimentos e compradores de bens e equipamentos, especialmente de material bélico” (DANESE, 2017, p. 359). Esta visão está bastante clara na alocação feita no aniversário da Batalha Naval do Riachuelo, em 1940, e em seus discursos seguintes, inclusive no de abertura da 3ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, em dezembro de 1941, quando, ao mesmo tempo que deixava clara a adesão ao lado Aliado, urgia pelo “elemento material de que necessitamos (...) de modo que estaremos aptos a assumir nossa responsabilidade na defesa da integridade continental” (VARGAS, 1941 *apud* DENESE, 2017, p. 361).

Os Estados Unidos ficariam de fora dos cálculos mais prementes até 1936, com a visita de Roosevelt ao Rio de Janeiro, em uma escala a Buenos Aires, e, em 1943, na Conferência de Natal, quando o Presidente *yankee* retornava da Conferência de Casablanca com o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill. Duas escalas com

conotações extremamente realistas, tanto de considerar o Brasil o poder hegemônico do Cone Sul quanto de reafirmar a possibilidade de utilizar o Nordeste brasileiro e as Forças Armadas nacionais como ponto de apoio dos possíveis ataques norte-americanos aos países centrais do Eixo (DANESE, 2017, p. 353). Em 1942 ocorreu a Conferência do Rio de Janeiro, que criou as bases para um plano de defesa coletiva na região do continente americano (que evoluiria para o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca em 1947). Com isso, os Estados Unidos passam a ter um papel mais protagonista na formação das Forças Armadas brasileiras, apoiando o estabelecimento da Escola Superior de Guerra e transferência de material bélico. A incontestável fragilidade brasileira na área militar foi suprida, em parte, pela cessão de material, treinamento e passagem de doutrina, não havendo um planejamento para estabelecer a indústria de construção de carros de combate, navios ou aeronaves, apesar da instalação de indústrias de armas em São Paulo. Além disso, a presença de Nelson Aldrich Rockefeller nas festividades da Independência do Brasil ao lado de Getúlio Vargas é significativa, dada a importância da parceria do Brasil com o capital norte-americano, que ajudou não só no desenho do esforço de guerra brasileiro, como também na criação de uma cultura pró-Estados Unidos, unindo o Departamento de Imprensa e Propaganda ao Escritório de Relações Interamericanas (PRUTSCH, 2010, p. 184).

O envio da Força Expedicionária Brasileira ao teatro europeu teve grande significado para o Brasil, pois permitiu que o País exercesse maior influência no pós-guerra, não vinculando o Brasil a participar de novas expedições das “democracias industriais ocidentais”, como apontado por João Neves da Fon-

toura durante a Reunião da Organização dos Estados Americanos, onde afirmou que nenhuma divisão de Infantaria seria enviada à Coreia (DAVIS, 2002, p. 25).

Outro resultado direto do envio de tropas brasileiras para a Itália foi a garantia de participação ativa na Conferência de São Francisco, em junho de 1945. Diferente de Westphalen, Utrecht, Viena e Versalhes, a de São Francisco não foi uma conferência para determinar as diretrizes da paz, tampouco os termos que os vencedores exigiam dos perdedores, havendo para isso Yalta e Potsdam. A Conferência de São Francisco serviu para formar uma nova organização mundial, multilateral e democrática, que permitisse impedir que a guerra voltasse a ameaçar a paz mundial (GARCIA, 2015, p. 234), ideais positivados pela Declaração das Nações Unidas e pela Carta do Atlântico de 1943, assinadas pelo Presidente Vargas. Conforme Paranhos Jr., na II Conferência de Paz de Haia, o Brasil passou a defender maior influência do Direito Internacional dentro dos mecanismos das Nações Unidas, antevendo que o bloco dos cinco grandes formaria uma força intervencionista nos países mais fracos. Nesta mesma ocasião, os diplomatas brasileiros já identificavam ser mister a presença ecumênica e igualitária de todos os países, e que seria necessário que um membro permanente representasse a América Latina (GARCIA, 2015, p. 238).

O embaixador Leão Veloso, chefe da delegação brasileira, tendo em mente a tradição do Itamaraty, havia instruído seus delegados a manter o foco de atuação no fortalecimento da “Assembleia Geral e na Corte Internacional de Justiça e, de modo geral, ‘votar sempre pela solução mais liberal’” (GARCIA, 2015, p. 241). Entre as diversas emendas brasileiras, ressalta-se a da Doutrina do Bom Vizinho, incluída no início da Carta das Nações Unidas. Outras

emendas que merecem destaque são as de Bertha Lutz, única mulher brasileira partícipe da reunião, as quais abrangem o reconhecimento explícito à mulher do direito de ocupar qualquer função no Secretariado; o “princípio da igualdade dos seres humanos, sem distinção de sexo, credo, língua ou raça” e o pedido para criação de um órgão especial para estudar a condição da mulher, refletido na formação, em 1946, da Comissão da Organização das Nações Unidas sobre o Status da Mulher, subordinada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Com a saída de Getúlio Vargas, assume seu ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra, retomando a visão do alinhamento à política externa norte-americana como repaginação da política externa da República da Espada e da americanização de Juca Paranhos. Testemunhas do imenso poder militar dos EUA e diante de um mundo dividido entre estes e a União Soviética, os militares e diplomatas passaram a apoiar maior integração hemisférica, de maneira a se evitar tanto o retorno dos “princípios fascistas” do governo Vargas quanto do terror provocado pela Intentona de 1932. Houve uma grande reorganização do Exército Brasileiro (EB) devido não apenas à participação na guerra, como também à mudança do eixo de doutrina e equipamentos da França para os Estados Unidos (SILVA RODRIGUES, 2020, p. 56). O envio de tropas e observadores para o Comitê Especial das Nações Unidas nos Bálcãs (1947-1951) marca a tentativa de confirmar a posição do Brasil diante de desafios mundiais de manutenção da paz e da harmonia (FONTOURA, 2011, pp. 23-25). Dutra foi o primeiro chefe de Estado brasileiro, após D. Pedro II, a visitar oficialmente os Estados Unidos da América, o que ocorreu entre 17 e 29 de maio de 1949, dois anos após a

assinatura do Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (Tiar) na Conferência do Rio de Janeiro, quando Truman veio ao Brasil, país este que rompeu relações com a União Soviética.

Reativando a diplomacia presidencial alinhada ao ideal desenvolvimentista de Vargas, Juscelino Kubitschek organizou dois grandes movimentos: a participação ativa de militares em Operações Militares das Nações Unidas e a Operação Pan-Americana. Estas ações de Juscelino apenas foram possíveis graças ao “degelo” das relações internacionais, sobretudo com a publicidade dada ao discurso secreto de Krushev sobre os crimes de Stalin. O problema da nuclearização das relações internacionais foi encarado de forma bastante diplomática por Afonso Arino de Melo Franco em 1962, quando o Brasil tomou (em discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas) a iniciativa de propor, como a África fizera em setembro, uma zona livre de armas nucleares para a América Latina (WROBEL, 2017, p. 211).

A Política Externa Independente (PEI) de Quadros/Goulart não traria os resultados (desenvolvimentistas) esperados pelas elites econômicas e sociais. Além disso, os “fantasmas da Intentona” pareciam ressurgir com as agitações sociais causadas tanto pelas promessas de reformas de base de João Goulart quanto pela aproximação de seus antecessores de regimes comunistas (China e Cuba). Mais uma vez, as palavras de Góis Monteiro (1934, p. 25) ressoavam nos toques de corneta da caserna, e a “desordem cultural, política, social e econômica” precisou ser reestruturada, tornando-se imperioso que as Forças Armadas intervissem no processo político nacional pela sexta vez em menos de 70 anos. É interessante se observar que o ambiente externo (leia-se os Estados Unidos) se preocupava com os aconte-

cimentos internos do Brasil e que “[o] governo americano estava pronto para se meter abertamente na crise brasileira caso se instalasse uma guerra civil” (GASPARI, vol. 1, 2014, p. 103). Ademais, os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, transformaram-se em um *garrison-state*, “requerendo a concentração do poder nas mãos de poucos. O Executivo e os militares ganharam poder em detrimento do Legislativo e dos políticos civis. Instituições democráticas [foram] abolidas ou se [tornaram] simbólicas” (HUNTINGTON, 2000, p. 348). Os Estados Unidos, de 1946 a 1955, passaram por um período em que havia muitos militares na máquina pública, geralmente em funções ocupadas por civis; forjaram-se alianças profundas entre o estamento militar e o mundo corporativo; e houve uma forte popularidade de figuras militares icônicas (HUNTINGTON, 2000, p. 354), culminando na eleição de Dwight David Eisenhower à cadeira de Presidente dos Estados Unidos.

A Operação Brother Sam não foi tão secreta assim, e a possibilidade de intervenção norte-americana, somada ao desconcerto internacional devido à Guerra Fria, em conjugação com a percepção de desordem da PEI, legou ao governo Castello Branco uma guinada de 180° na concepção da política externa de Melo Franco/Quadros. O panorama de passagem do governo João Goulart para o de Castello Branco se deu com uma brusca mudança nas relações exteriores, que conjugou o “alinhamento automático” de Dutra à PEI de Quadros. Castello Branco, à imagem de Gaspar Dutra, voltaria sua política novamente aos Estados Unidos como grande parceiro externo, evitando-se, contudo, o alinhamento automático. Como uma das primeiras medidas, Tristão da Cunha, ministro das Relações Exteriores, cortou relações com Havana (maio de

1964) e, junto à pasta Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), criou a Força Interamericana de Paz em São Domingos, com 1.300 militares brasileiros. Juracy Magalhães, sucessor no Ministério, tentou formar uma força permanente de intervenção, não logrando êxito.

A assunção de Nikita Krushev, seu discurso secreto sobre os crimes de Stalin e a crise dos mísseis em Cuba ativaram um movimento de distensão no conflito frio entre as duas superpotências globais. A coexistência pacífica passou a fazer parte das relações internacionais (LAFER, 2018, p. 1.003), e a divisão do mundo evoluiu do Leste-Oeste para o Norte-Sul, sendo introduzida como dogma no Itamaraty na gestão Costa e Silva/Magalhães Pinto, abrindo polêmica com “todas as áreas do mundo”. Focando em processos de paz, o chanceler empossado resolveu que seria a hora de o Brasil “dar completo apoio às Nações Unidas para consecução de seus altos objetivos”. Além disso, as relações com a América Latina seriam reforçadas, aproveitando-se a Organização dos Estados Americanos (OEA) como “instrumento efetivo da integração continental, capaz de fazer das Américas um baluarte unido e próspero do mundo ocidental” (MAGALHÃES PINTO, 1967).

A diplomacia da prosperidade, longe de “meter-se em confusões ideológicas ou utópicas” (RICUPERO, 2017, p. 495), manteve-se como baluarte do Itamaraty até os dias atuais. Ao final da década de 1960, havia necessidade de apresentar ao povo maiores níveis de desenvolvimento, “que deve abranger todo um processo de transformações qualitativas no campo econômico e político” (GIBSON BARBOZA, 1969). O Itamaraty, doravante, atuaria para impedir a cristalização dos núcleos do poder internacional, apoiar o progresso dos povos, contribuir para o estabelecimento

de uma nova ordem econômica mundial, proceder com a solidariedade universal e ampliar e aprofundar o universalismo tradicional da política externa brasileira (CELSO & BUENO, 2015, p. 412), maximizando oportunidades de crescimento econômico ao mesmo tempo em que garantia a estabilidade social interna. Coube ao Itamaraty a “busca do desenvolvimento econômico e social – em que deve repousar a segurança do país”, observando o “claríssimo propósito de abrir para o Brasil as opções do futuro e de preservá-las integralmente” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1974), gestando um pragmatismo ecumênico e responsável como princípio orientador. O alinhamento automático com os Estados Unidos era de vez sepultado com os problemas entre Geisel e Carter no tocante aos direitos humanos e ao acordo nuclear com a Alemanha.

Neste contexto, Silveira compreende a real dimensão da divisão norte-americana de mundo, não cabendo ao Brasil um lugar junto às “democracias ocidentais industriais”, tampouco ao lado do bloco comunista. O problema, na realidade, exigia muito mais uma abordagem Norte-Sul que Leste-Oeste. Em 1974, o Brasil reatou relações diplomáticas com a China. A Política Externa Ecumênica, Responsável e Pragmática (SILVEIRA, 1975 *apud* LIMA, 2018, p. 133), ou Pragmatismo Ecumênico, seria uma nova roupagem da Política Externa Independente, tornando-se “instrumento na luta pelo desenvolvimento econômico e social do país” (SILVEIRA, 1974 *apud* LIMA, 2018, p. 143).

Em março de 1979, assumia o último chanceler do Regime Militar, Saraiva Guerreiro, prometendo uma diplomacia “ágil e flexível”, com amplo debate das linhas norteadores com o Congresso Nacional, estreitando também seus “contatos com a imprensa, com as universidades

e com cada setor da sociedade que revele, com ânimo patriótico, genuíno interesse no campo das relações exteriores”. Também foi de grande valia sua atuação no “desarmamento nuclear”. Pregando um papel “crescentemente protagônico”, Saraiva Guerreiro aspirava ao “desenvolvimento pacífico em todos os domínios e ao acesso completo do país ao conhecimento científico e tecnológico”, determinando uma conduta externa “despida de preconceitos inibitórios ou critérios apriorísticos” (SARAIVA GUERREIRO, 1979).

Durante o último governo militar, a política externa debruçou-se sobre os recorrentes problemas no Prata, a aproximação com a Argentina e a ambiguidade do relacionamento com Washington, sempre permeado pela constante normalização das relações Leste-Oeste e pela aproximação dos perigos intervencionistas norte-americanos. O novo paradigma da política exterior rechaçava o tradicional alinhamento norte-americano dos chefes de Estado militares (Deodoro, Hermes, Dutra e Castello), refletindo-se na denúncia do Tratado de 1942 por Geisel. Os Estados Unidos, com a intenção de manter o Brasil em sua esfera de influência, resolveu pela criação de cinco grupos de trabalho nas áreas “econômica, industrial e militar, de energia nuclear, espacial, científica e tecnológica”, cujos relatórios, apresentados em 1984, não surtiram o efeito desejado pelos norte-americanos, posto que requeriam a proibição de exportações a países tidos como “antiamericanos”, o que iria contra os anseios das maiores empresas de material bélico nacional, Engesa e Imbel (CELSO & BUENO, 2015, p. 473).

Com a queda do Regime Militar, assume a presidência José Sarney, cuja política exterior será marcada pelo improvisado, fruto não só das dificuldades de alinha-

mento com o novo panorama mundial que se avizinhava com a falência da União Soviética, como também da necessidade de firmar-se o novo governo civil com diferenças palpáveis com relação aos governos militares. Em seu discurso de posse, o chanceler Olavo Egydio Setúbal aponta América Latina, África, Ásia e Oriente Médio como regiões “não avançadas”, vítimas de um sistema desigual e que favorece os mais ricos. Apesar de manter a divisão Norte-Sul, a inclusão destes continentes no discurso tem por propósito marcar o Brasil como um país interessado no desenvolvimento e no progresso do Sul global. Esta evolução socioeconômica do Sul é essencial no combate “às disparidades sociais” e na “luta pela sua modernização econômica”. Segundo o ministro, o aumento da “assimetria entre as nações” elevaria “os graus de insegurança e instabilidade internacional”. Denunciando a “pressão dos ricos para proteger indústrias tecnologicamente obsoletas em detrimento das exportações de nações com recursos naturais abundantes e mão de obra mais barata”, o Brasil passa a dar mais valor às negociações no GATT-OMC<sup>2</sup>. A queda do comunismo traria “a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos” para o centro dos cálculos da política externa, colocando o Brasil na periferia do sistema econômico global (CERVO & BUENO, 2015, p. 487). Uma redefinição das relações regionais, a partir do fortalecimento dos “laços de amizade e cooperação com os países latino-americanos”, modificou o pensamento, reinante desde o Império, da necessidade de hegemonia no Cone Sul (ABREU SODRÉ, 1986).

O Itamaraty teve cinco chanceleres em sete anos, o que dificultou uma con-

tinuidade de trabalhos. O pensamento prevalecente foi o do ministro Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) (CERVO & BUENO, 2015, p. 488), que, tomando posse como Presidente e cômico das dificuldades econômicas pelas quais passava o Brasil (havia sido ministro da Fazenda após sua passagem pelo Itamaraty), manteve, com Lampreia e Lafer, o mesmo diapasão com o qual tocava o Brasil no concerto das nações desde Santiago Dantas. A atuação do Brasil continuou a seguir a estratégia gerada por Azeredo da Silveira, com foco no desenvolvimento e na aproximação de parceiros, tendo em mente a divisão Norte-Sul, acolhendo, contudo, as diretrizes estipuladas pelo consenso de Washington (CERVO & BUENO, 2015, pp. 490-1). Adotando o liberalismo econômico, o meio ambiente e os direitos humanos como bases de sua política externa, com foco no “progresso e desenvolvimento” (CERVO & BUENO, 2015, p. 496-8), o Brasil firmou-se como grande colaborador para a preservação do clima (foi o responsável por relevantes conferências sobre o assunto, como ECO-92, Rio+10 e Rio+20, que, acopladas ao desenvolvimento sustentável, geraram a Agenda 21, proto Protocolo de Kyoto) e dos direitos humanos (ponto que serviu como discurso para que a Organização das Nações Unidas (ONU) também se valesse de suas ferramentas a fim de garantir um “ambiente de justiça e equidade social, para homens e mulheres”).

Eivada pelo liberalismo kantiano, a política externa brasileira passou a ignorar a atuação e o papel das FA no concerto das nações, olvidando-se da importância da comunhão entre interesses econômicos e militares que, durante toda a Guerra Fria (e desde o início da civilização humana),

2 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

foi o fulcro da política externa norte-americana (CERVO & BUENO, 2015, p. 501) e do Império do Brasil. Desqualificando o uso da força como ferramenta da política externa, abandonou projetos estratégicos ligados à Base Industrial de Defesa (BID), firmando pactos em prol do desarmamento, indo ao encontro da tradição diplomática brasileira de garantir a hegemonia no Cone Sul e o respeito no cenário internacional. A diplomacia brasileira do período aplicou o multilateralismo do setor econômico ao militar, que sempre presa pela unilateralidade realista. Mesmo assim, atuou fortemente na Organização das Nações Unidas (CERVO & BUENO, 2015, pp. 501-4).

A criação do Ministério da Defesa (MD), em junho de 1999, foi de grande relevância na inserção da antiga Casa Militar no processo de “redemocratização” e desenvolvimento do País, além de garantir maior integração entre as FA. O MD, por meio de seus programas e parcerias com indústria e academia, garante a superação de “importante questão cultural, que é a identificação do setor de defesa apenas como sendo da esfera militar”, transformando a Base Industrial de Defesa em “lôcus de desenvolvimento científico e tecnológico capaz de gerar benefícios para toda a sociedade” (FLÁVIO BASÍLIO *apud* ABIMDE, 2018). A Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), criada em 2010, atende “às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiadas em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual”. No entanto a aquisição de meios navais e aéreos, não obstante permitir mitigação de falha histórica, no tocante à falta de uma indústria naval e aeroespacial adequada a dotar de independência tecnológica as Forças Armadas, mantém clara a fraqueza militar nacional.

## INFLUÊNCIAS DESTA INSERÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Os primeiros soldados “brasileiros” foram os cerca de 600 voluntários que aportaram nestas terras por São Salvador junto a Tomé de Souza em 1549. Os “militares” que começaram a se formar na capitania de São Vicente envergavam seus próprios pavilhões (ou bandeiras), não obedecendo (ou mesmo desobedecendo) às ordenanças reais. Com a descoberta de riquezas em território americano e o perigo inerente das invasões de potências europeias, começam a ser formadas tropas coloniais. Os terços (dez companhias de cem homens cada) eram divididos pela “civilização” (brancos, pretos, pardos e índios) e armados com “chuços e chifarotes” e espadas para os oficiais. A falta de maior densidade populacional obrigou Matias de Albuquerque a iniciar a defesa do Recife contra os holandeses com apenas 139 soldados, reforçados por terços de homens pretos comandados por Henrique Dias. Após a guerra contra os holandeses, o governador da província de Pernambuco resolveu criar uma reserva colonial de 6.500 homens e 800 cavalos, tropa que reuniu o esforço e a coragem de fazendeiros e colonos sem a menor formação militar, dando o pontapé inicial da Guarda Nacional. Apesar da invasão francesa no Rio, foi no Nordeste que a organização da tropa colonial teve grande impulso, cabendo a Fernando Mascarenhas, o Conde da Torre, a oficialização da força colonial.

Com a descoberta das Minas, são enviadas da metrópole portuguesa duas companhias de “Dragões Reais das Minas, aquartelados em Cachoeira do Campo”, mantendo-se a maior força (oito ordenanças) na Bahia, ainda capital da colônia. Em 1739, esta tropa foi transformada em

oito regimentos, dada a maior necessidade de atuação em todo o território colonial, que envolvia, como já vimos acima, a Colônia de Sacramento. Nesta época, a tropa colonial começou a contar em suas fileiras com batalhões de artilharia. Em 1763, com a transferência da capital do Vice-Reinado para São Sebastião do Rio de Janeiro, regimentos metropolitanos de Moura, Estremoz e Bragança passam a atuar na colônia, assolada pelos problemas fronteiriços no Sul com as colônias espanholas. Foram três grandes reformas lideradas pelos Condes da Cunha, Azambuja e Lavradio (BARROS, 1938, p. 21), com foco na Capital, mas instituídas em todas as províncias.

Em 1792, foi criada a Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, que atendia à formação de infantes, artilheiros, engenheiros e cavaleiros. Anos mais tarde, o Conde de Rezende criaria a Academia de Aritmética, Geometria, Fortificação, Desenho e Língua Francesa (para os oficiais de Infantaria). A chegada da Família Real ao Brasil traria mais “civilização” aos negócios militares da *terra brasílica* com a criação da Real Academia Militar, que estabelecia um currículo de sete anos (infantes e cavaleiros cursariam apenas o 1º e o 5º ano, e artilheiros e engenheiros todos os sete, o que acabou por dar-lhes uma imagem de armas científicas) em 1810 (SOUZA, 2008, p. 112). A Academia Real de Guardas-Marinha migrara com a Família Real para o Brasil a bordo da Nau *Conde Dom Henrique*, instalando-se no Mosteiro de São Bento. Além da reorganização das tropas terrestres e da Brigada Real de Marinha, Dom João VI criaria a Real Academia Militar, várias fábricas de armas (uma no Forte Santa Cruz e as demais em Minas Gerais) e uma fábrica de pólvora no Jardim Botânico. Observa-se, como seria mantido nos anos vindouros, que a preocupação

com o centro político, com as fronteiras e com o centro econômico na estratégia defensiva foi essencial na reorganização promovida pelo Rei de Portugal, Brasil e Algarves em seus anos brasileiros.

A instituição das academias das Forças Armadas não foi suficiente para “civilizar” a faceta bélica do Brasil. Durante a Guerra do Paraguai (mais de 50 anos depois), não havia pessoal suficiente em condições para a formação de um corpo específico com especialidade de Engenharia no Exército, que fora formado com a conjunção da Guarda Nacional, dos Voluntários da Pátria e do Exército regular, o que obrigou o comandante do 1º Corpo do Exército a criar companhias de sapadores e pontoneiros, sendo a Infantaria formada basicamente por “gente do centro e do norte, quase toda de recrutas bisonhos, que jamais manejaram uma arma” (MAGALHÃES, 2008, p. 122). A Guarda Nacional, parte importante na manutenção da ordem interna do Império, fora colocada à disposição do Exército imperial, mas encontrava-se “nua” e sem armas adequadas, o que obrigou o Marquês do Herval a formar o Exército, “contra tudo e contra todos, às barbas do inimigo” (MAGALHÃES, 2008, p. 120). Os problemas com a formação dos oficiais nada se comparavam aos das praças. Os castigos físicos (“surras de espada sem corte, depois de varas de marmelo no Exército e de chibata na Marinha, previstas na Legislação do Conde de Lippe de 1763”) eram frequentes. Neste contexto, nossa independência, apesar da reestruturação e do remanejamento de tropas serem influenciados pelos problemas derivados das guerras de independência e das questões da fronteira sul, “não nos libertou completamente do jugo estrangeiro, que nos constringe ainda, sob diferentes modalidades, por meio dos agentes para os quais temos sido país meio-colonial”

(GÓIS MONTEIRO, 1934, p. 130), fato observado seja pela necessidade de adotarmos tratados desiguais que tão mal fizeram à nossa economia e causaram dependência histórica, seja para a coisa militar, que, sem uma base industrial de defesa, viu-se refém da tecnologia estrangeira por muito tempo, com desdobramentos hodiernos.

O início do período republicano foi marcado por poucas mudanças estruturais na máquina burocrática do governo, mas um aumento expressivo nos quadros do Exército Brasileiro, com a criação de mais seis batalhões de infantaria de Exército, somando-se aos 30 existentes, e, em 1894 após a Revolta da Armada, “quatro batalhões de infantaria, dois regimentos de cavalaria, um de artilharia de campanha e um batalhão de artilharia a pé”, organização que durou até 1908 (BARROSO, 1938, p. 85). Contudo as instabilidades usuais de transformações de regime político, geradas por meio de quebras de ordem institucional, permaneceram. No início da era republicana, percebe-se uma falta de sinergia entre o braço militar e o diplomático nacional, refletindo-se inclusive na questão da bipartição de Palmas por Quintino Bocaiúva (LAFER, 2018, p. 106), projeto rapidamente rechaçado pelo Parlamento.

Apesar da precoce introdução da indústria naval no Brasil, a construção de navios de guerra, contando com projeto, mão de obra e tecnologia próprios, só conseguiu ser terminada na quarta quadra do século XX, e, mesmo assim, eram fragatas (navios que desde o século XVII possuem como principal tarefa a escolta e o reconhecimento), que demandaram grande esforço político mesmo durante os regimes militares. Os já citados planos Noronha e Alexandrino de reaparelhamento, não obstante levarem em conta componentes mahanianas de poder, tiveram pouca profundidade, não apenas

pelos ideias cotejadas nas elites quanto ao reaparelhamento naval, mas também em decorrência da eclosão da Primeira Guerra Mundial. A configuração de ameaças geopolíticas foi muito bem apresentada por Armando Burlamaqui em seu escrito de 1905 (ALSINA JR., 2015, p. 241), que acabou por incluir nos cálculos castrenses o conceito tirpiziano da teoria do risco, chancelando sua Defesa Ativa. A falta de uma indústria naval autóctone permanentemente ativada gerou forte dependência dos meios e sobressalentes estrangeiros, seja pela facilidade em adquiri-los, seja pelo alinhamento diplomático, como se observa durante o Acordo de Cooperação Militar (NEGRETE, 2016, p. 180).

Ainda havia, finda a Primeira Guerra Mundial, uma inconsistência entre qual o melhor modelo a ser seguido, em parte pela constatação de que a indústria alemã seria mais qualificada ao papel desenvolvimentista adotado por muitos militares (em especial os jovens turcos) e em parte por não concordarem com a adoção do padrão francês ou com a Missão Francesa no Brasil, já que a Alemanha pré-guerra demonstrava ser uma aliada no que diz respeito tanto aos problemas militares (como já visto, houve grande sinergia entre o Presidente Campos Salles, Paranhos Jr. e a Família Krupp) quanto aos econômicos. A contratação da Missão Militar francesa para a Força Pública Paulista foi o primeiro passo na construção de um exército feito aos moldes franceses (MATOS, ZARY, MAXIMIANO, 2015, pp. 93-96).

O movimento de maior participação do Estado nas decisões econômicas teve grande impulso com a Guerra Fria (1930-1980) e a necessidade de proporcionar proteção territorial deu novas conotações à atuação das Forças Armadas ao longo do tempo. O desenvolvimento industrial e logístico nacional foi praticamente

devido às atividades econômicas, em sua grande parte estabelecendo canais de escoamento de produção agrícola para os portos do Sudeste. Apesar da “degradação continuada das infraestruturas em geral” de 1980 até 2000, o crescimento anual do Produto Interno Bruto foi de 4,5% (BARAT, NETO & PAULA, 2014, pp. 31-32) entre 1880 e 1930 (Primeira República), contando largamente com capital estrangeiro (norte-americano, inglês, francês ou canadense), o que, por si só, já definia a falta de vontade dos detentores de capital no desenvolvimento de infraestruturas que garantissem ao Estado maior autonomia em relação a projetos estratégicos e à defesa nacional. Esta infraestrutura viria com maior ênfase nos governos Geisel, com a criação de grandes empresas de construção nacional (GASPARI, vol. 4, 2014, p. 334), e Lula, com seu Estado Logístico.

O Brasil continuou a participar ativamente de missões de paz sob a égide de organismos internacionais, como a ONU e a OEA. Desde a participação brasileira no Comitê Especial para os Bálcãs, em outubro de 1947, o Brasil manteve uma constante (porém às vezes diminuta, em decorrência de restrições orçamentárias e falta de vontade política) presença em operações de estabilização, em nome da “paz e da segurança” (DA FONTOURA, 2017, p. 18), a começar com o Batalhão de Suez.

Entre os anos 1960 e 1980, a força terrestre passou por grave remodelação, derivada das atuações no âmbito interno e externo. Com grande número de unidades hipomóveis ainda na década de 1950, a rápida motomecanização da força derivada do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos contribuiu para uma melhora considerável nos níveis de prontidão.

Hoje o Exército Brasileiro é guiado pelo Projeto da Força (Proforça), que, por meio da diretriz do Projeto de Transformação do

Exército (PTE), pretende guiar as modernizações nos seguintes pontos: “recursos humanos, educação e cultura, ciência e tecnologia, doutrina, engenharia, gestão, logística, preparo e emprego, e orçamento e finanças” (SILVA RODRIGUES, 2020, pp. 56 e 58). É interessante notarmos que a vertente interna ainda é bastante relevante no processo de modernização do EB, mesmo considerando o movimento, iniciado na gestão Lula/Amorim, de impulso no envio de tropas para missões de paz da ONU. Para um exército formado por “tarimbeiros” e “bacharéis fardados” no início do século XX (LUNA, 2007, p. 2), o Exército Brasileiro, em seu plano estratégico, define a contribuição para a dissuasão extrarregional (ampliação da capacidade operacional e da mobilidade e elasticidade da força) e para o aumento de sua projeção internacional (incremento da atuação da diplomacia militar e extensão da capacidade de projeção de poder) como objetivos estratégicos. Na Aeronáutica, destacam-se a busca pelo fortalecimento da indústria aeroespacial e de defesa e o desenvolvimento e a construção de engenhos aeroespaciais. Na Marinha do Brasil, os objetivos navais de modernizar a força naval, obter capacidade operacional plena e apoiar a política externa são essenciais à definição de como as FA comportar-se-ão nos anos vindouros, diante da necessidade de cooperação internacional para a segurança regional e global, que, “no sistema capitalista de produção do mundo globalizado”, também incluem “os conhecimentos e tecnologias de ponta que geram diferencial competitivo”, despertando “o interesse da política” (MOREIRA, 2012, p. 77). A Marinha, contudo, continua a estudar a melhor forma de atuar na região, orbitando no mesmo debate iniciado pela dicotomia Noronha x Alexandrino: Esquadra em Potência ou Batalha Decisiva. Os esforços

para se manter uma força de superfície adequada e com os navios necessários à projeção nacional no lócus de interesse acabam influenciando o orçamento, carreado aos grandes investimentos na tarefa de negação do uso do mar com a construção consorciada do submarino nuclear.

O crescimento econômico do Brasil, sobretudo nas duas primeiras décadas do século XXI (quando o Plano Real conseguiu controlar a inflação e o Legislativo garantiu o início de um processo de austeridade estatal), aumentou a “zona de influência” do Brasil, permitindo (ou obrigando) que o País se lançasse em seu entorno estratégico com missões de assessoria militar (São Tomé e Príncipe, Namíbia, Senegal etc.) e cooperação Sul-Sul, visando a maior integração regional (incluindo os países do Pacífico e do Oeste africano) e internacional (PADULA e FIORI, 2016, p. 539). Os ajustes financeiros realizados pelo Plano Real (“controle da inflação, queda da taxa de juros de longo prazo e progressiva retomada da estabilidade macroeconômica e fiscal”) deram ao Ministério da Defesa a possibilidade de “priorizar a diretriz fundamental de inserção da pauta da indústria (de defesa) como Política de Estado” (JUNGMANN *apud* ABIMDE, 2018). Faz-se mister que as FA tenham capacidade de projeção que abarque este entorno estratégico e dissemine doutrinas e tecnologias. A BID deve ser encarada como “instrumento indutor de crescimento econômico, de avanços na produtividade e de expansão das nossas exportações”.

O entorno estratégico nacional, as ameaças hodiernas e as pressões popular e política pela constante diminuição de verbas despendidas, por meio de maior controle orçamentário e aumento da eficiência, exigem grande esforço terrestre, aéreo e naval, demandando do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das

Forças Armadas planejamento detalhado quanto aos desdobramentos atuais e à visão de futuro das FA. O controle dos *chokepoints* (Cabo da Boa Esperança, Estreito de Magalhães, Golfo da Guiné, Meso-Atlântico e Caribe) e a consciência situacional marítima, que exigem diversos meios altamente complexos e com elevada carga tecnológica; uma fronteira de larga extensão terrestre com denso histórico de invasões e instabilidades internacionais e regionais; e o ambiente externo incerto devem estar na mira do olho de Argos da defesa e da diplomacia, sempre apto a “perscrutar o futuro, para assim nos prevenirmos contra as possíveis adversidades que a má vontade da Deusa Fortuna queira enviar-nos” (GÓIS MONTEIRO, 1934, p. 218). Para o Brasil, a manutenção de suas Forças Armadas em condição de prontidão é essencial, sobretudo sua Marinha de Guerra, capaz, com seu Corpo de Fuzileiros Navais, de reunir “imediatamente um exército formidável” e o expedir “para atacar o inimigo fora de suas fronteiras” de maneira a proteger aliados dentro do contexto de guerras justas (MORE, 2004, p. 118) e para proteger civis em situações de guerra, em que seja necessário garantir sua salvaguarda. Mesmo no mundo nuclear, a manutenção de uma força terrestre apoiada pela Marinha e pela Força Aérea é essencial (MERSHEIMER, 2001, p. 128). Além disso, “[a] Política de Defesa, a Estratégia de Defesa e o Livro Branco são um convite à participação da população no debate público de assuntos fundamentais para a proteção de seus interesses” (AMORIM, 2012, p. 66 *apud* AMORIM, 2016).

## CONCLUSÕES

Em decorrência de sua concepção geopolítica, sem possuir a união necessária entre os diversos agentes sociais

para ser chamado de Grande Estratégia, o Brasil gerou um ambiente pacífico em seu entorno e desafiador, porém estável, no cenário internacional, sustentando sua imagem pelo seu prestígio. Após anos de acordos diplomáticos com os quais moldou a estabilidade sul-americana, o que lhe garantiu a hegemonia no Cone Sul e posição de liderança na América Latina, refugia-se “em berço esplêndido” sem precisar se preocupar com sérias ameaças regulares à sua soberania e ao respeito às demarcações lindeiras, mesmo que forças irregulares atuem na região. Diante das hipóteses de emprego e das possibilidades das Forças Armadas dentro do entorno estratégico, o Brasil modelou seu poder militar no intuito de se tornar o *hegemon* regional (RICUPERO, 2017, p. 488), garantindo, graças à sua natureza continental, forte complementaridade entre a Expressão Militar do Poder Nacional e a atuação de seus diplomatas.

A Política Externa e a Política de Defesa constituem-se em pilares da atuação da República Federativa do Brasil no exterior. Pontos fundamentais da projeção de poder nacional, ambas refletem as necessidades e vontades do povo brasileiro, conjugadas às ameaças e capacidades de seu poder brando e duro. Desde o esboço da Política Externa, feito pelo gabinete do Reino Unido de Portugal e Algarves, sob José Bonifácio de Andrada e Silva, passando pelo Império, com a atuação de grandes expoentes da diplomacia brasileira, até o pragmatismo (equidistante, impossível, independente, ecumênico e universalista) da República, a comunhão entre Política Externa e Política de Defesa foi a grande responsável pela delimitação de fronteiras, pelo estabelecimento da hegemonia no Cone Sul e pelo impedimento de invasões militares por poderes imperiais europeus ou pelo

norte-americano. Ainda que fosse o mais fraco, o Brasil conseguiu manter seu prestígio no concerto das nações.

Muitos Estados, como Reino Unido, Alemanha e Rússia, parecem querer esquecer que se valeram do poder terrestre e naval para a consecução de seus objetivos nacionais e o delineamento de sua Grande Estratégia (OSWALD, 2021, p. 21). A história do Brasil nos traz diversos episódios nos quais o uso da força mostrou-se imperioso, seja para a defesa territorial, seja para a consecução de objetivos políticos e estratégicos, mas nunca em empresas imperialistas e expansionistas, mesmo quando a tentação por avançar por territórios se fez presente, como no caso da invasão do Paraguai.

Diferentemente do que se observou durante o Império, nos desafios republicanos o Brasil não apresentou o poder militar adequado aos seus desígnios. “As experiências da Grande Guerra não foram apreendidas como deveriam. Em 1942, o Brasil teve que contar com auxílio norte-americano para a defesa do País, pois os problemas persistiam.” (ALMEIDA, 2015, p. 117). A infeliz empresa da DNOG e a falta de soldados nos campos europeus durante o conflito de 1914-1918 impediram que o Brasil tivesse maior relevo durante o desenrolar da organização internacional cuja gênese remonta os 14 Pontos de Wilson. Da mesma forma, apesar de seu prestígio, o Brasil continuou, na Segunda Guerra, sem o *hard power* necessário a garantir maior participação na ONU. Também não possui hoje o poder rígido necessário a fazer valer seu pleito de uma profunda reforma no Conselho de Segurança da ONU. A falta de uma política de defesa que abarcasse não apenas os meios, mas também a Base Industrial de Defesa, legou ao Brasil um constante estado de dependência externa,

cujos reflexos precisaram ser calculados e mitigados pelos diplomatas e estadistas que se aventuraram a deixar alguma marca na história. O estabelecimento de uma Base Industrial de Defesa (“rede de firmas geradoras de empregos, produtos e tecnologia”) é necessário não apenas para que haja maior aceitação política do desenvolvimento da coisa militar, mas também contribui para o desenvolvimento nacional (ANDRADE, LEITE & MIGON, 2016, p. 336).

Os diplomatas e militares, cômicos de que “não pode haver bons exércitos sem bons governos” (GÓIS MONTEIRO, 1934, p. 21) e que “o grande projeto (nacional brasileiro) deveria ser estabilizar a economia” (JOSÉ SERRA *apud* BRASIL, 1993, p. 172), pretenderam, por mais de dois séculos de labutas, construir as condições suficientes à manutenção da integridade territorial, à maior projeção internacional do Brasil e ao aumento constante de seu prestígio, incentivando o desenvolvimento econômico, social e científico-tecnológico. O impulso nas operações de paz dado pelo governo Fernando Henrique, que já havia sido chanceler, e continuado pelo governo Lula, compõe uma faceta do universalismo brasileiro,

permitindo que o prestígio nacional seja refletido nas diversas presenças do Brasil em missões combinadas e como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU (VIOTTI, 2015, pp. 394-395). A projeção do País como *player global* e a complementaridade de suas políticas externa e de defesa imprimem a imagem ao mundo de que “o Brasil tem hoje consciência de que a contrapartida necessária de uma política externa independente é uma política de defesa robusta, em que dissuasão e cooperação se reforçam mutuamente” (AMORIM, 2012, p. 85 *apud* AMORIM, 2016).

Por último, deve-se pontuar que o Brasil possui uma grande potencialidade, seja em sua tradição diplomática, seja em sua capacidade militar. Sendo um *continental power*, tem uma larga vantagem sobre boa parte dos países do mundo, apesar de sua tecnologia não estar *up to date* em relação a outros países. O Exército e a Marinha do Brasil possuem prestígio, competência e capacidade de se fazerem valer diante de outros exércitos. A capacidade de projeção das forças terrestre e anfíbia definirá o quanto o Brasil está disponível a se integrar ao mundo, expandindo tanto seu *soft* quanto seu *hard power*.

#### 📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Política de Defesa; Política de Defesa Nacional;

<FORÇAS ARMADAS>; Poder Marítimo; Poder Militar; Poder Nacional; Poder Naval;

## REFERÊNCIAS

Devido à extensão da lista de Referências Bibliográficas, os interessados em obtê-la devem entrar em contato com Esley Rodrigues de Jesus pelo *e-mail* [esley.rodrigues@me.com](mailto:esley.rodrigues@me.com).