



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

**Trajetória institucional e autonomia decisória:
um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da
articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**

Rio de Janeiro

2019

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

**Trajétoria institucional e autonomia decisória:
um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre
política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**



Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutora ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

G635 Gonçalves, Fernanda Cristina Nanci Izidro.
Trajetória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia / Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. – 2019.
299 f. : il.

Orientadora: Leticia de Abreu Pinheiro.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil - Relações exteriores - Teses. 2. Colômbia - Relações exteriores - Teses. I. Pinheiro, Leticia de Abreu. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(81+861)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

**Trajetória institucional e autonomia decisória:
um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre
política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**

Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de doutora em Ciência
Política ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro.

Aprovada em 16 de dezembro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Junior
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Dr. Diogo Monteiro Dario
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Fabio Sánchez Cabarcas
Universidad Sergio Arboleda

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, por serem fonte inesgotável de amor e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Desde que ingressei no doutorado no IESP, em março de 2016, inúmeras foram as pessoas que me apoiaram. Na verdade, o apoio começou muito antes, quando o doutorado não era uma realidade, mas um projeto a ser realizado. Nessa época, não posso deixar de agradecer em especial a três queridos amigos, que me deram todo o incentivo necessário para que eu fizesse o projeto e o processo seletivo. Guilherme Dias, Wellington Amorim e Patrícia Nasser: vocês foram presentes que o UniLaSalle-RJ me deu.

Também no âmbito do UniLaSalle-RJ contei com inestimável apoio da Reitoria, que me concedeu ajuda financeira para participar em eventos ao longo do doutorado e, sobretudo, me apoiou institucionalmente, permitindo que eu cursasse as disciplinas e tivesse um tempo dedicado aos meus trabalhos nos grupos de pesquisa da UERJ, que muitas vezes coincidiam com os compromissos profissionais da Coordenação de Curso. A esse respeito, agradeço imensamente a confiança em mim e no meu trabalho. De coordenadora adjunta no início do doutorado, assumi integralmente a coordenação em 2018 e encontrei novamente total apoio da Reitoria quando precisei me ausentar para realizar as minhas duas pesquisas de campo na Colômbia. Obrigada Valéria Santos, Ronaldo Curi, Hugo Amazonas e Irmão Jardelino.

No UniLaSalle-RJ agradeço também a meus colegas professores, que compartilham comigo a rotina intensa de dividir o tempo entre a sala de aula, as orientações de monografias, os diversos eventos e as viagens acadêmicas com o doutorado e a tese. Em especial, agradeço à Leticia Simões e à Alice Gravelle por me ajudarem tanto (tanto mesmo) no dia a dia do curso de Relações Internacionais e ao Carlos Frederico pela amizade sincera desde os tempos da minha graduação.

Não seria justo seguir os agradecimentos sem fazer uma menção especial aos meus alunos e alunas da graduação. Obrigada por fazerem com que mesmo nos dias em que o cansaço pesa, eu me sinta feliz e realizada ao estar com vocês em sala de aula. Vocês são especiais! Obrigada pelo carinho e pela compreensão e, principalmente, por me estimularem a querer sempre dar o meu melhor.

Se cheguei até aqui, devo em grande parte ao incentivo da minha família e aos bons exemplos que sempre tive por perto. Clelia e Fernando: não há palavras para descrever o amor e o apoio que sempre recebi de vocês. Obrigada por apoiarem todos os meus projetos de vida e por me incentivarem desde pequena a seguir sempre em frente de forma independente e com determinação. E que sorte eu tenho de compartilhar esta vida com meus dois irmãos: Fábio e Cesar. Seja em São Paulo, Itajaí ou Niterói, nosso coração está sempre perto. Agradeço pelo

incentivo constante e pela preocupação com meu bem-estar. Como parte da minha família, não posso deixar de agradecer às minhas cunhadas, Michelly e Ana Helena, que tanto torcem por mim e pelo meu sucesso. Ainda em família, agradeço à Maria, Cristina e Ione, que cuidaram de mim como quem cuida de uma filha, me ajudando a manter a “casa em ordem” com muito amor e carinho.

Agradeço ainda a todos os meus amigos e amigas, que compartilham da mesma profissão e os que são amigos da vida. Em especial, à Patrícia Nasser que, professora como eu, foi meu ombro amigo e compartilhou todos os meus anseios ao longo desses quase quatro anos. Obrigada por sempre ter tempo para me escutar! E à Mônica Ferreira, que não entende das Relações Internacionais, mas entende muito da vida e sempre vibra comigo a cada conquista. Obrigada pela amizade de sempre e para sempre!

Ao ingressar no IESP tive a sorte de conhecer pessoas muito queridas com quem tenho a alegria de compartilhar muito trabalho, mas também muita diversão nos encontros dos grupos de pesquisa. Andrés Londoño, Marianna Albuquerque, Murilo Gomes, Diogo Ives e Juliana Pinto são apenas alguns dos queridos colegas pesquisadores que fiz no OPSA e no NEAAPE. Agradeço a todos da equipe pelo nosso convívio alegre e pelo trabalho de alta qualidade. Tenho muito orgulho de integrar os grupos com vocês, pesquisadores jovens e tão dedicados.

Se participo desses grupos é porque tive a sorte de conviver com duas profissionais incríveis que abriram muitas portas em minha vida profissional: Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima. Sinceramente, não tenho palavras para agradecer a confiança que depositaram em mim. Lembro como se fosse hoje quando retomamos o trabalho do OPSA, ainda com uma equipe enxuta, mas dedicada a integrar o Latitude Sul e investigar a América do Sul no cenário de tanta convulsão política. Foi no contato diário com notícias e com as nossas discussões constantes sobre a região que me apaixonei profundamente pela Colômbia e que tive certeza que o meu Norte é o Sul.

Também não vou esquecer nunca do apoio de vocês duas e dos professores Carlos Milani e Enara Echart quando assumi com Murilo a primeira rodada de edição do Conjuntura Latitude Sul. Como me orgulho de ter passado por essa experiência e ajudado a construir esse projeto!

Não tenho como dedicar poucas linhas para agradecer à minha orientadora, Leticia Pinheiro. Desde a orientação no mestrado na PUC-Rio eu nutria por você uma profunda admiração, que o convívio intenso do doutorado só fez aumentar. Você não é apenas um exemplo de profissional, mas um ser humano incrível que eu tive a possibilidade de conhecer

ainda melhor nesses últimos anos. Obrigada pela nossa parceria, pela sua generosidade, pelo seu apoio em todos os aspectos (da tese à minha vida pessoal) e por mesmo com tantas responsabilidades e frentes de trabalho abertas, ainda apoiar as ideias que trazemos para você no NEAAPE – que somam ainda mais trabalho para sua rotina já atribulada. Você é extraordinária! Sou extremamente agradecida pela sua leitura atenta dos capítulos, pelo seu apoio institucional para as pesquisas de campo e congressos, pelas nossas trocas de ideias e debates e por você me instigar a sempre fazer melhor. Eu aprendi e aprendo muito com você, todos os dias.

Agradeço a todos os professores do IESP, da Ciência Política e da Sociologia, pelos conhecimentos compartilhados. Seja em Estudos Exemplares ou nas disciplinas específicas de Relações Internacionais, tive a oportunidade de ter aulas com professores de alta qualidade acadêmica e dedicados à profissão e ao conhecimento. Um agradecimento especial ao professor Carlos Milani pelas aulas impecáveis. Você é um professor exemplar! E também um agradecimento especial à professora Maria Regina, grande exemplo para tantas gerações de estudiosos e sempre muito generosa. Obrigada pelas suas aulas, pela participação na minha banca de qualificação, pelas sugestões aos meus trabalhos nas disciplinas e no OPSA e pelas sugestões que sempre elevam a qualidade acadêmica do que eu faço. Para mim, você é uma inspiração.

Em outubro de 2018 consegui realizar a minha primeira pesquisa de campo na Colômbia, que não seria possível sem o apoio financeiro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) por meio da bolsa de investigação doutoral para estudantes da região. À ALACIP, muito obrigada pelo importante apoio concedido.

À Universidad de los Andes, em especial aos professores Victor Mijares e Sandra Borda, agradeço pelo apoio institucional durante meu período como pesquisadora de doutorado visitante no programa de Ciência Política em outubro de 2018. Se tive contato com tanta literatura colombiana e pude trabalhar a Colômbia a partir de seus autores e de suas perspectivas, foi graças ao acesso que tive ao acervo incrível da biblioteca da UniAndes.

Agradeço também à Universidad Sergio Arboleda, em especial ao professor Fabio Sánchez, por me receberem em outubro de 2019 para mais uma pesquisa de campo. Ao professor Fabio, agradeço profundamente por ter aberto tantas portas para mim desde que fiz o primeiro contato, ainda por email, em janeiro de 2018. Foram inúmeros materiais compartilhados, contatos com especialistas e professores que realizei por meio de suas indicações. Não existem palavras que expressem de forma suficiente a minha gratidão a você.

Obrigada por aceitar o convite para participar da minha banca, é uma honra contar com sua colaboração.

Aos professores Diogo Dario e Paulo Velasco, agradeço imensamente por aceitarem integrar a banca de avaliação e lerem as quase 300 páginas que compõem este trabalho. Ao professor Marco Cepik, meus sinceros agradecimentos pela participação em minha banca de qualificação e por todas as sugestões que enriqueceram este estudo.

Aos meus entrevistados no Brasil e na Colômbia, agradeço pela gentileza com que me responderam/receberam e por todas as informações compartilhadas. Não conseguiria fazer esta tese sem a importante ajuda de todos vocês!

Agradeço também à equipe administrativa do IESP pelo apoio e atenção concedidos ao longo destes quase 4 anos em que estive na casa.

Por fim, agradeço a Deus e ao Universo, por permitirem que eu esteja concluindo mais este ciclo da minha vida com saúde, fé e determinação.

RESUMO

GONÇALVES, F. C. N. I. *Trajetória institucional e autonomia decisória: um estudo comparado das organizações diplomáticas e militares e da articulação entre política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia*. 2019. 299f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta tese tem como objetivo analisar comparativamente como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia, com ênfase nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018). Especificamente, busca-se compreender como os temas de defesa integraram a agenda da política exterior destes governos, investigando-se as trajetórias institucionais das organizações diplomáticas e militares e a dinâmica interburocrática que se estabeleceu no âmbito do Poder Executivo, definindo as prioridades e direções das políticas externa e de defesa nos países. Para tanto, busca-se analisar o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Defesa (MD) brasileiro e colombiano e a interação que se estabeleceu entre estas instituições. O trabalho se apoia em uma hipótese central: o processo de articulação da política externa e de defesa dependem, no Brasil e na Colômbia, da relevância dos temas de defesa na agenda da política externa do governo, da posição institucional que as corporações diplomáticas (MRE) e militares (MD) ocupam no aparato estatal e do tipo de interação que se estabelece entre estas instituições e o presidente, podendo resultar em distintos tipos de articulação entre as políticas. A hipótese aventada deriva de pressupostos relacionados às contribuições teóricas que orientam esta tese, derivadas da área de Ciência Política e das Relações Internacionais, em particular do campo de Análise de Política Externa. A literatura utilizada é referente ao estudo das organizações e da política burocrática. Conclui-se que enquanto no Brasil a interação interburocrática resulta no compromisso mútuo, resultando em uma articulação regular das políticas, na Colômbia a interação interburocrática resulta na prevalência de uma posição e no compromisso assimétrico, resultando em uma articulação deficiente entre política externa e de defesa.

Palavras-chave: Política Externa. Política de Defesa. Brasil. Colômbia. Articulação. Organizações.

ABSTRACT

GONÇALVES, F. C. N. I. *Institutional trajectory and decision autonomy: a comparative study of diplomatic and military organizations and of the articulation between foreign and defense policy in Brazil and Colombia*. 2019. 299f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This thesis aims to analyze comparatively the process of articulation of foreign and defense policies in Brazil and Colombia, with emphasis on the governments of Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016) and Álvaro Uribe (2002 -2010) and Juan Manuel Santos (2010-2018). Specifically, it seeks to understand how defense issues were part of the foreign policy agenda of these governments, investigating the institutional trajectories of diplomatic and military organizations and the inter-bureaucratic dynamics established within the Executive Power, defining the priorities and directions of foreign and defense policies in these countries. To this end, it analyzes the roles of Brazilian and Colombian Ministry of Foreign Affairs (MRE) and Ministry of Defense (MD) and the interaction that has been established between these institutions. The study is based on a central hypothesis: the process of articulation of foreign and defense policies depends, in Brazil and in Colombia, on the relevance of defense issues in the government's foreign policy agenda, on the institutional position that diplomatic (MREs) and military (MD) corporations occupy in the state apparatus and on the type of interaction that is established between these institutions and the president, which may result in different types of articulation between policies. The hypothesis is derived from assumptions related to the theoretical contributions that guide this thesis, from the area of Political Science and International Relations, in particular from the field of Foreign Policy Analysis. The literature used refers to the study of organizations and bureaucratic politics. It is concluded that while in Brazil inter-bureaucratic interaction results in mutual compromise, resulting in a regular articulation of policies, in Colombia inter-bureaucratic interaction results in one party's position prevalence and in lopsided compromise, resulting in a poor articulation between foreign and defense policies.

Keywords: Foreign Policy. Defense Policy. Brazil. Colombia. Articulation. Organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tipo de articulação entre política externa e política de defesa	28
Figura 2 – Aspectos a serem analisados na construção, manutenção e fortalecimento das organizações	47
Figura 3 – Estrutura de Decisão	54
Figura 4 – Síntese das relações entre os elementos que afetam a tomada de decisão em qualquer tema	55
Figura 5 – Resultados do processo decisório	57
Figura 6 – Resultados do processo decisório x Tipos de articulação	58
Quadro 1 – Comparação dos MREs e MDs brasileiros e colombianos.....	147
Figura 7 –Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Lula....	189
Figura 8 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Rousseff	207
Figura 9 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Uribe .	242
Figura 10 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Santos	258
Quadro 2 – Comparação da articulação das políticas no Brasil e na Colômbia.....	260

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABED	Associação Brasileira de Estudos de Defesa
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APC	Agência Presidencial de Cooperação Internacional da Colômbia
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Chefia de Assuntos Estratégicos
CAE	Chefia de Assuntos Estratégicos
CARE	Comissão Assessora de Relações Exteriores
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CGDEF	Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIEX	Centro de Informação do Exterior
COMBIFRON	Comissões Binacionais Fronteiriças
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DAS	Departamento Administrativo de Segurança

DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DIRDAI	Diretriz de Defesa para a Área Internacional
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENV	Estratégia Nacional contra a Violência
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
EUA	Estados Unidos
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
ICEI	Instituto Colombiano de Estudos Internacionais
INCOMEX	Instituto de Comércio Exterior
IRB	Instituto Rio Branco
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PEnsD	Política de Ensino de Defesa
PISDP	Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade
PDN	Política de Defesa Nacional
PND	Política Nacional de Defesa

PNP	Programa Nuclear Paralelo
PSD	Política de Segurança Democrática
R2P	Responsabilidade de Proteger
RwP	Responsabilidade ao Proteger
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SCCG	Grupo de Coordenação para Cooperação em Segurança
SNI	Serviço Nacional de Informações
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PARÂMETROS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	23
1.1 Definições conceituais.....	23
1.2. Sobre os estudos de caso.....	28
1.3 Perguntas e Hipóteses.....	31
1.4 Método de Pesquisa e Variáveis	33
1.5 Quadro teórico	35
1.5.1 <i>A Análise de Política Externa: breve histórico do campo de estudos</i>	35
1.5.2 <i>O estudo das organizações</i>	38
1.5.3 <i>A arena decisória doméstica: processo decisório e política burocrática</i>	48
2. AS ORGANIZAÇÕES DIPLOMÁTICA E MILITARES NO BRASIL	59
2.1 A trajetória da “Casa do Barão do Rio Branco”: a institucionalização do Ministério das Relações Exteriores brasileiro	59
2.2 A adaptação institucional do Ministério das Relações Exteriores a partir dos anos 1990	70
2.3 Das Forças Armadas descentralizadas ao Ministério da Defesa no Brasil	75
2.4 A criação do Ministério da Defesa e seu processo de institucionalização	89
3. AS ORGANIZAÇÕES DIPLOMÁTICA E MILITARES NA COLÔMBIA	98
3.1 A trajetória do Ministério das Relações Exteriores colombiano: fragilidades e desafios em sua institucionalização	98
3.2 As modificações institucionais e as dificuldades de fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores a partir dos anos 1990.....	110
3.3. Forças Armadas e Ministério da Defesa na Colômbia: processo de institucionalização e ascensão.....	117
3.4 As alterações no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas e seu fortalecimento no Estado colombiano.....	134
4. SÍNTESE DOS TÓPICOS 2 e 3	147
4.1 Organizações diplomáticas e militares: trajetória institucional e autonomia decisória	147
5. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL: INTERSEÇÕES E DESCOMPASSOS	152
5.1 O lugar das questões de defesa na política externa brasileira.....	152

5.2 Em busca de uma maior articulação entre política externa e de defesa no Governo Lula: a construção do compromisso mútuo	166
5.3 A manutenção do compromisso mútuo e a busca de uma grande estratégia: articulando política externa e de defesa no Governo Dilma Rousseff	189
6. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NA COLÔMBIA: UMA HISTÓRICA DESARTICULAÇÃO	210
6.1 O lugar das questões de defesa na política externa colombiana.....	210
6.2 A prevalência de uma posição: política externa e política de defesa no Governo Uribe	223
6.3 O compromisso assimétrico entre Ministérios e seus impactos para a articulação entre política externa e de defesa no Governo Santos	242
7 SÍNTESE DOS TÓPICOS 5 e 6	260
7.1 Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia	260
CONCLUSÃO.....	264
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	271
ANEXO A - Comparação dos Gastos Militares em % do PIB (Brasil, Colômbia, EUA, Rússia e China)	292
ANEXO B – Orçamento de defesa atualizado com recursos, despesas e investimentos do Ministério	293
ANEXO C – Orçamento do Ministério da Defesa (2003-2018) - Brasil.....	294
ANEXO D – Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2003-2018) - Brasil	295
ANEXO E - Orçamento do Ministério da Defesa (2002-2010) – Colômbia.....	296
ANEXO F - Orçamento do Ministério da Defesa (2002-2014) como % do Orçamento Geral da Nação	297
ANEXO G - Gasto do setor de Defesa e Segurança de 1926 a 2014 como % do PIB.....	298
ANEXO H – Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2002-2018) – Colômbia .	299

INTRODUÇÃO

Um dos grandes expoentes da teoria realista das Relações Internacionais, Raymond Aron (2002), argumenta que as relações interestatais se manifestam por meio de duas figuras centrais, o diplomata e o soldado, que representam o Estado a que pertencem¹. Este autor ressalta a complementaridade da diplomacia e da defesa ao enfatizar que as duas são responsáveis “por dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional” (ARON, 2002, p.73). Enquanto a diplomacia “se refere à arte de convencer sem usar a força”, a defesa é a “arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 2002, p.73). Em sua visão, os dois instrumentos são essenciais para os Estados e devem operar de forma subordinada à política externa (ARON, 2002). Hector Saint-Pierre (2010), endossa a tese de Aron (2002) ao salientar que defesa e diplomacia são gramáticas da política. Neste sentido, o autor reforça que a política externa de um país é que fornece lógica e coerência à diplomacia e à defesa.

A política externa pode ser compreendida como uma política pública que envolve a totalidade das políticas e interações do Estado no plano internacional, o que abrange sua atuação externa em diferentes áreas (BREUNING, 2007; HILL, 2003). A defesa, por sua vez, também é uma política pública, responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional (ALSINA JR., 2003). Uma vez em sintonia, estas políticas oferecem benefícios para a inserção internacional dos países.

Nos últimos anos, assuntos relacionados à defesa ganharam maior espaço na agenda política sul-americana, sendo acompanhados pela criação de instituições específicas em organismos regionais. No âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) criou-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), bem como o Centro de Estudos Estratégicos (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). O mesmo ocorreu na Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), onde se estruturou a Escola de Defesa e Soberania (VILLA; BRAGATTI, 2015).

Contudo, a entrada da temática na agenda regional ocorre sem que necessariamente exista uma convergência entre as políticas externa e de defesa dos Estados na região, acompanhada, muitas vezes, por frequentes tensões entre as agendas dos atores domésticos

¹ Na concepção do autor (p.23): “As relações interestatais expressam-se dentro de condutas específicas e mediante elas, condutas de personagens que chamarei de diplomata e soldado. Dois e apenas dois homens atuam plenamente e não como membros quaisquer mas como representantes das coletividades a que pertencem: o embaixador no exercício de suas funções na unidade política em cujo nome fala; o soldado no campo de batalha da unidade política em cujo nome levará à morte seu semelhante”.

que tratam de tais temas, como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD) (DIAMINT, 2016).

Esses são os casos, por exemplo, do Brasil e da Colômbia, os dois países sul-americanos que possuem os maiores efetivos de Forças Armadas e os maiores gastos no setor, em números absolutos. A esse respeito, segundo os dados mais atuais do Banco Mundial sobre o efetivo total de Forças Armadas, referentes ao ano de 2017, no Brasil o total é de 730.000, e na Colômbia, 481.000. No que tange aos gastos militares em números absolutos, os dados mais atuais são referentes à 2018 e o Brasil ocupa a primeira posição, com gasto de 27,76 bilhões de dólares, enquanto a Colômbia ocupa a segunda posição, despendendo 10,60 bilhões. No que tange aos gastos militares relacionados ao percentual do PIB, os dados de 2018 evidenciam que a Colômbia ocupa a primeira posição na América do Sul (3,18%), seguida pelo Equador (2,37%), enquanto o Brasil tem apenas 1,47% de seu PIB relacionado aos gastos militares². É importante identificar a forma como as despesas estão estruturadas para evitar distorções na comparação e, neste aspecto, os dois países têm a maior parte de suas despesas de defesa direcionadas para gastos com pessoal³.

Com relação ao Brasil, diversos autores destacam a baixa articulação da política externa e da política de defesa salientando a existência de um diálogo tardio (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015), de uma síntese imperfeita (ALSINA JR., 2003) e de um destino paralelo (SAINT-PIERRE, 2010). O que a literatura aponta é que existe um funcionamento peculiar da diplomacia e da defesa no país, que se relaciona com a autonomia das burocracias militares e diplomática, com a contribuição historicamente nula da defesa à política externa brasileira e com a orientação da defesa ao âmbito interno, focada na manutenção da lei e da ordem (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010). Já no caso colombiano, a centralidade do narcotráfico e da guerra civil fez com que temas de defesa e segurança ganhassem prioridade na agenda política ao longo dos anos, gerando impactos para as burocracias militar e diplomática. Como observam especialistas, a priorização pelo governo de temas militares na política externa, impactou o MRE da Colômbia ao longo do tempo, criando uma hierarquia entre os Ministérios e a absorção da agenda de política exterior pela defesa (PASTRANA; VERA, 2012a; RAMÍREZ, 2012).

A partir do exposto, esta tese tem como objetivo analisar comparativamente como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia, com

² Disponível em: <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

³ Disponível em: <<http://www.infodefensa.com>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

ênfase nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018).

Entende-se como articulação a perseguição de metas comuns às duas políticas que visem a maximização dos ganhos e a minimização dos prejuízos da ação internacional (ALSINA JR, 2009). Ou seja, a articulação entre as políticas implica um alto grau de coordenação entre elas, o que é alcançado a partir da clareza sobre os objetivos do governo no plano externo e sobre quais são os meios à disposição do país para alcançá-los, com definição clara das responsabilidades de cada burocracia neste processo. Como menciona Alsina Jr. (2009), quanto mais efetiva a ação conjunta na defesa dos interesses do país em casos específicos, maior é o nível de articulação existente.

A explicação sobre a articulação das políticas externa e de defesa dos países investigados passa, neste trabalho, pelo exame dos atores domésticos que participam do processo decisório destas políticas. As instituições formalmente responsáveis pela condução da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia são os MREs e os MDs, que representam e defendem os “interesses nacionais” no plano internacional, a partir dos objetivos e dos mecanismos de articulação traçados pelo poder político legalmente constituído. A centralidade destas organizações para a condução da política exterior e de defesa, as tornam objeto fundamental de análise neste estudo.

Entretanto, embora os MREs sejam os atores formalmente responsáveis pela condução da política externa dos Estados, não detém o monopólio das relações exteriores (HILL, 2003), visto a abrangência de temas intrínsecos às políticas externas dos países e a variedade de interesses em jogo. Do mesmo modo, os MDs não monopolizam o poder decisório das políticas de segurança e de defesa em seu âmbito institucional. Como afirma Ramírez (2012), na prática, as relações de poder não passam apenas por canais institucionais formais. Muitos presidentes, por exemplo, concentram em si mesmos ou em um núcleo de colaboradores próximos, as decisões relacionadas à política de defesa. Neste sentido, tanto o MRE como o MD brasileiro e colombiano dispõem dos meios de executar a política externa e de defesa, sendo “instrumentos estatais ao serviço do governo eleito, este sim, único e legítimo formulador da política” (SAINT-PIERRE, 2010, p.5).

Esta visão nos leva a considerar que a formulação da política externa e de defesa está sujeita às interações da política governamental, que envolve os embates no Poder Executivo e no Poder Legislativo (SAINT-PIERRE, 2010). Neste estudo, é analisado o embate político que se estabelece no Executivo, focando no papel exercido pelas burocracias diplomática e de defesa, mas analisando também a interação que se estabelece entre estas burocracias e os

presidentes da República, atores centrais no processo decisório. A exclusão do Poder Legislativo, bem como de atores privados, como os grupos de interesse ou atores da sociedade civil, é uma opção analítica e não significa que estes atores não tenham capacidade de influir no processo decisório dos temas em questão⁴.

Halperin, Clapp e Kanter (2006, p.16) argumentam que o papel e a influência do presidente são qualitativamente diferentes de qualquer outro participante, pois *“in any foreign policy decision widely believed at the time to be important, the president will almost always be the principal figure determining the general direction of actions”*⁵. Embora a afirmação dos autores seja voltada à realidade estadunidense, não deixa de ser aplicável ao Brasil e à Colômbia, visto o papel protagônico exercido pelo presidente da República no âmbito do Poder Executivo destes países, regulamentado pela Constituição Federal⁶.

Assim, ao tratar da articulação das políticas nesta tese busca-se compreender como os temas de defesa integraram a agenda da política exterior destes governos, investigando-se a dinâmica interburocrática que se estabeleceu no âmbito do Poder Executivo, definindo as prioridades e direções destas políticas. Para tanto, analisa-se o papel do MRE e do MD de cada um destes países e a interação que se estabeleceu entre estes Ministérios na formulação destas políticas, considerando-se também os respectivos presidentes da República. Busca-se responder as seguintes questões: como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia? A mudança de presidentes/governos nos países promoveu modificações no processo de articulação destas políticas?

Embora o recorte temporal da tese enfatize os governos supracitados, entende-se que é necessário um histórico da articulação entre política externa e política de defesa nos dois países. Para isso, além de recorrer ao passado e expor a conjuntura que influenciou a baixa articulação entre as políticas no Brasil e na Colômbia e o lugar que historicamente as questões de defesa ocuparam na agenda da política exterior destes Estados, são apresentadas as trajetórias das burocracias diplomáticas e militares e o papel desempenhado por estas organizações no âmbito da política externa brasileira e colombiana ao longo dos anos. Assim, faz-se um histórico da construção institucional das corporações diplomáticas e militares para

⁴ Halperin, Clapp e Kanter (2006) analisam, por exemplo, a interação do Congresso em questões relacionadas à política externa e de defesa.

⁵ O trecho correspondente na tradução é: “em qualquer decisão de política externa amplamente considerada importante na época, o presidente quase sempre será a figura principal que determinará a direção geral das ações” (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006, p. 16, tradução nossa).

⁶ Tanto no Brasil como na Colômbia, o presidente da República é o comandante supremo das Forças Armadas. O MD é o órgão formalmente responsável pelas questões de defesa e articula as ações dos Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, no Brasil, e também da Polícia Nacional, na Colômbia. Assim, o MD centraliza os comandos militares, os subordinando ao controle civil.

compreender como suas posições de poder no aparato estatal relacionam-se com a capacidade de agência que possuem no processo decisório da política externa de cada país.

Como o estudo abarca um marco temporal que envolve dois governos em cada país, investiga-se também os efeitos da mudança governamental (com a chegada de Dilma Rousseff e de Juan Manuel Santos à presidência) para as políticas externa e de defesa no Brasil e na Colômbia, identificando se houve um diferente tipo de articulação entre as políticas, a partir da administração dos novos mandatários. Também é um objetivo desta tese analisar comparativamente as políticas externas e de defesa do Brasil e da Colômbia, identificando as similaridades e as distinções no conteúdo das mesmas.

O instrumental teórico e analítico que orienta a pesquisa é da área de Ciência Política e das Relações Internacionais, em particular do campo de Análise de Política Externa, cujas contribuições também se favorecem da produção sobre Políticas Públicas. A literatura utilizada é referente ao estudo das organizações e da política burocrática, de forma a investigar a influência das organizações no processo decisório, como as decisões são tomadas, as oportunidades e os constrangimentos que influenciam as opções políticas dos atores e os seus resultados.

Com relação ao campo de estudos da Análise de Política Externa, apesar do seu crescente desenvolvimento no meio acadêmico brasileiro e latino-americano (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; FARIA; LOPES; SANTOS, 2016), ainda persiste um déficit de reflexões na área sobre a interface entre as políticas externa e de defesa (ALSINA JR., 2009). Rut Diamint (2016) corrobora esta afirmação ao sublinhar a limitada atenção que a academia vem concedendo ao tema, mesmo diante de um contexto de intensificação das interações regionais no âmbito da defesa.

No Brasil, Saint-Pierre (2010) salienta que há na sociedade brasileira pouco interesse nas questões de defesa, bem como preconceito e discriminação contra reflexões a respeito. Por sua vez, Lima e Milani (2017) destacam que ainda existem lacunas entre o interesse social e o conhecimento efetivo sobre temas relacionados à segurança nacional, apesar dos esforços do governo em financiar pesquisas de pós-graduação, da estruturação de uma Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), da criação de programas de pós-graduação no âmbito militar e da participação de militares em programas civis de pesquisa. Com efeito, a pesquisa na área ainda apresenta lacunas, mas alguns esforços foram e vêm sendo

empreendidos por pesquisadores e programas de pesquisa para gerar conhecimento e lançar luz sobre a política de defesa e sobre sua integração com a política exterior⁷.

Na Colômbia, a produção acadêmica sobre política de segurança e defesa é extensa, devido ao grande peso que o combate às drogas e o conflito interno têm na realidade nacional. Nesse sentido, diversos estudos apontam para a dimensão internacional do conflito armado colombiano (BORDA, 2007; TICKNER, 2007; ARCINIEGAS, 2015). Contudo, a produção no campo da política exterior é recente, dos anos 1980, contexto no qual o estudo na área começou a se institucionalizar no país, conforme indicam Tickner e Borda (2011) em artigo em que analisam a produção acadêmica sobre Relações Internacionais na Colômbia. Nos estudos de política externa colombiana, a narrativa predominante é de que a política exterior é personalista e extremamente concentrada nas decisões presidenciais (TICKNER, 2001; GALEANO, 2012). No entanto, as pesquisas da área ainda carecem de maior atenção para o processo decisório, identificando como outros atores exercem influência na formulação das decisões nacionais, não sendo apenas implementadores ou meros observadores, possuindo, portanto, capacidade de agência (BITAR, 2014). Ademais, apesar da ampla reflexão sobre segurança e defesa, são escassos os estudos que avaliam a interação que se estabelece entre distintos atores com peso político em âmbito doméstico⁸, promovendo diferentes formas de articulação entre política externa e política de defesa no país⁹.

Assim, percebe-se que estudos que analisam como ocorre a articulação entre as políticas externa e de defesa no Brasil e na Colômbia, partindo de uma análise que privilegie o processo decisório, constituem um campo fértil para pesquisa e ainda não foram aprofundadas pela comunidade acadêmica. Deste modo, esta tese busca contribuir para esta reflexão.

Em relação à estrutura, o presente trabalho apresenta, após esta breve introdução, um primeiro capítulo no qual são discutidos os parâmetros analíticos, teóricos e metodológicos da tese. É neste capítulo em que se justifica os casos escolhidos e se apresenta os problemas de pesquisa, as hipóteses de trabalho, a metodologia e o quadro teórico e analítico que orienta o estudo.

O segundo e o terceiro capítulo integram a primeira parte da tese e tratam das organizações diplomáticas e militares no Brasil e na Colômbia, apresentando a trajetória institucional e a autonomia decisória do MRE e do MD nos dois países à luz da literatura

⁷ Ressaltam-se, neste sentido, as contribuições de Alsina Jr. (2003; 2009), Saint-Pierre (2007; 2010), Lima (2010), Fuccille, Barreto e Gazzola (2015; 2016), Lima e Milani (2017).

⁸ A esse respeito, Amaya (2017) salienta a predominância dos estudos que tratam o Estado colombiano como um ator unitário e racional, o que implica pouca atenção dada ao processo decisório e à análise da interação dos múltiplos atores públicos e privados que interferem na tomada de decisão no país.

⁹ Alguns estudos são, por exemplo, as contribuições de Ramírez (2012), Granda Henao (2015) e Diamint (2016).

sobre organizações, delimitada no quadro analítico. Busca-se explicitar a trajetória institucional destas burocracias nos países para que seja possível, na segunda parte da tese, identificar o papel que estas organizações tradicionalmente desempenham no processo decisório de temas relacionados à política exterior e à defesa. O capítulo dois é dedicado às instituições brasileiras e o capítulo três às instituições colombianas.

O quarto e quinto capítulo integram, por sua vez, a segunda parte da tese e buscam oferecer um breve histórico do lugar das questões de defesa nas agendas de política exterior do Brasil e da Colômbia ao longo do século XX e analisar a política burocrática que resulta no tipo de articulação existente entre política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia nos governos delimitados. Para tanto, apresenta-se o histórico da (des)articulação entre defesa e política externa nos países e como se estabeleceu a interação entre o MRE e o MD no âmbito do Executivo, impactando a articulação entre a política externa e de defesa nos países nos governos Lula/Rousseff e Uribe/Santos, considerando, ademais, a relação com os presidentes da República. Esta análise se apoia na literatura sobre organizações e política burocrática e busca explicitar a interação que ocorre entre estas burocracias no aparato do Estado, e entre elas e os presidentes, permitindo compreender o jogo político doméstico que envolve a tomada de decisões e que impacta no tipo de articulação resultante entre a política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia.

Ao final de cada parte da tese (parte I e parte II) os estudos de caso são confrontados nas seções de síntese, de forma a identificar as principais similaridades e distinções. Por fim, nas considerações finais deste estudo a articulação das políticas externa e de defesa dos países são comparadas, bem como o papel exercido por seus MREs e MDs e os processos decisórios no âmbito do Poder Executivo de forma a identificar os fatores responsáveis pelos resultados observados.

1 PARÂMETROS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

1.1 Definições conceituais

Este capítulo concentra-se nos parâmetros teóricos e metodológicos da tese, apresentando os problemas de pesquisa, as hipóteses de trabalho, a metodologia e o quadro analítico que orienta o estudo. Contudo, antes de apresentar estes aspectos mais substantivos, entende-se que é necessário clarificar conceitos centrais deste estudo, como *política externa* e *política de defesa*, além de explicar o que se entende como *articulação* entre estas políticas.

Esta tese apoia-se no entendimento de que política externa e política de defesa são políticas públicas. Especialistas no tema, Celina Souza (2007) e Eduardo Marques (2013), destacam que estudar política pública é estudar o Estado em ação. Isto porque a análise deste campo de conhecimento abrange “a política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implementação das políticas, focalizando seja seu processo, seja seus resultados” (SOUZA, 2007, p.83). A perspectiva de que política externa e de defesa são públicas significa considerar, portanto, que envolvem o Estado e o governo em ação no plano internacional e assumir que a formulação e a implementação destas políticas resultam das opções dos governos, das suas preferências ideológicas e partidárias, do jogo político e dos diversos interesses existentes em determinado contexto (PINHEIRO; MILANI, 2013). Sendo assim, considera-se que estas políticas não são protegidas das disputas de poder partidárias ou que são representantes de interesses perenes e nacionais, como se pressupõe ao reconhecê-las como políticas de Estado (PINHEIRO; MILANI, 2013). Significa entendê-las como resultantes da *politics*, o que nos instiga a analisar e a compreender seus processos decisórios, os atores que influenciam as suas decisões, a implementação destas decisões, assim como seus resultados.

O entendimento de ambas as políticas como públicas (e não como políticas de Estado¹⁰), vem sendo proposto por alguns pesquisadores nos últimos anos, como Sanchez et al (2006), Faria (2012), Lima (2013), Pinheiro e Milani (2013), Rudzit e Casarões (2015). A dificuldade de compreendê-las desta forma decorre da construção da disciplina de Relações Internacionais a partir da hegemonia do pensamento realista, que desconsiderava a

¹⁰ Destaca-se que mesmo políticas consideradas de Estado têm sua origem nos governos e nas suas interações com instituições políticas e atores da sociedade. Assim, as próprias políticas de Estado “não nasceram como tais” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p. 24).

complexidade dos processos de tomada de decisão dentro dos Estados¹¹ (PINHEIRO; MILANI, 2013; LIMA, 2013). Assim, durante muito tempo se atribuiu como característica à política externa e à política de defesa a ideia de que são políticas monopolizadas por atores específicos que definem os interesses do país em âmbito internacional sem sofrerem a concorrência de outras agências. Soma-se a esta compreensão o fato de que em muitos países as burocracias especializadas – MRE, MD ou antigos Ministérios Militares – foram marcadas por um *status* diferenciado no aparato estatal e pela autopercepção da legitimidade de suas autonomias corporativas (LIMA; MILANI, 2017). Deste modo, como afirmam Rudzit e Casarões (2015), a concepção destas políticas como de Estado orientou seus formuladores, o que alimentou em muitos países o insulamento das mesmas e a percepção de que há maior autonomia do tomador de decisão.

Embora nesta tese se reconheça que ambas as políticas sejam públicas, não se pode deixar de salientar que possuem uma natureza *sui generis*, pois ao mesmo tempo em que constituem-se como políticas públicas, sofrendo pressões, concorrência e estando em interface com atores domésticos e outros interesses políticos, são políticas que tratam da integridade territorial, da identidade nacional, dos interesses estatais e da defesa e segurança nacional – elementos fundamentais para a sobrevivência da nação (MILANI, 2015). Deste modo, relacionam-se com questões tradicionalmente pertinentes ao que se considera questões de Estado. Neste sentido, pode-se considerar que estas políticas fazem parte da zona cinzenta do Estado. Contudo, apesar de suas “particularidades”, não estão livres das pressões sistêmicas e domésticas e não devem deixar de estar sujeitas ao controle democrático (MILANI, 2015). São políticas que em um regime democrático estão – ou deveriam estar –, assim como as demais políticas públicas, submetidas ao controle político (LIMA, 2010; RAMÍREZ, 2012). Destaca-se, por exemplo, nos casos brasileiro e colombiano, a existência de comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal¹² que tratam das relações exteriores e de defesa,

¹¹ O realismo é uma das principais teorias das Relações Internacionais e exerceu grande influência na construção do campo de estudos. Embora não seja um corpo teórico unificado, uma vez que possui diferentes vertentes, os teóricos realistas partem de algumas premissas comuns, como a visão de que o Estado é o ator central nas relações internacionais, a ideia de que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia (ausência de uma autoridade acima dos Estados que garanta a ordem) e a assunção de que neste cenário anárquico todas as nações são movidas pelos mesmos interesses nacionais: a busca por garantir sua própria segurança e sobrevivência. Neste sentido, os autores realistas, em geral, não se preocupam em estudar os fenômenos que acontecem dentro dos Estados porque supõem que os países agem em busca dos mesmos objetivos: proteger o Estado por meio de seus recursos de poder (NEACK, 2003; RITTBERGER, 2004). O realismo é, como afirma Hudson (2003), uma teoria do ator geral, pois fundamenta sua análise no estudo do Estado, percebido como um ator unitário racional.

¹² No Brasil, existe na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e no Senado Federal, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Na Colômbia, existe a Comissão Segunda nas duas esferas, responsável pelo tratamento de temas de política internacional e defesa nacional.

operando como mecanismos para controle político. Soma-se à estas comissões as demais formas de controle existentes, inclusive dispostas na Constituição Federal de 1988 do Brasil e na Constituição Política de 1991 da Colômbia.

Além da definição de política externa e de defesa como políticas públicas, também é imprescindível clarificar o significado das mesmas. Como em outros campos do conhecimento, não há uma definição única para estes conceitos, contudo busca-se apresentar como os termos são compreendidos neste trabalho. No que tange à política externa, Breuning (2007) argumenta que esta política se refere às ações e aos comportamentos dos Estados em relação a outros Estados e ao ambiente internacional, em geral. É a totalidade das políticas de um país e as suas interações com o ambiente além de suas fronteiras. Neack (2003) também salienta a dimensão externa desta política, porém destaca que sua formulação resulta das coalizões formadas por grupos e atores domésticos, além dos atores internacionais, sublinhando que a política exterior é formulada e conduzida a partir da interação que existe entre o doméstico e o internacional.

Rittberger (2004) define a política exterior em contraposição à política internacional. Para este autor, enquanto a política internacional denota a interação complexa de vários atores internacionais, a política externa se baseia em um ator particular, geralmente um Estado. Assim, enquanto a primeira implica analisar a interação entre os vários Estados, a segunda implica analisar a ação política transfronteiriça do Estado, como ela ocorre e seus resultados. Por sua vez, Hill (2003) define política externa como a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente, em geral o Estado, nas relações internacionais. A política exterior compreende ações, declarações e valores relacionados a como este ator deseja avançar seus objetivos e impactar o âmbito internacional e relaciona-se tanto aos temas de *high politics* (voltados para questões de segurança e temas militares), como *low politics* (voltados para os demais temas, como economia, desenvolvimento, entre outros que não estão relacionados diretamente à segurança do Estado). Já Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) salientam que embora existam diversos atores nas relações internacionais que também exercem atividades externas, a política externa é tipicamente um produto de governos. Desta forma, os Estados são os atores a serem considerados e o termo política externa é relacionado às ações destes governos, seus oficiais e suas instituições.

A partir das definições aventadas, percebe-se, portanto, que política externa pode ser compreendida como uma política pública que envolve as políticas e interações do Estado no plano internacional, o que abrange sua atuação externa em diferentes áreas. Esta atuação

externa pode se manifestar de distintas formas e por meio de instrumentos diversos, como a diplomacia e o uso da força.

No que tange à política de defesa, Alsina Jr. (2003) propõe compreendê-la como a política responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional. Como a defesa é uma dimensão da política do Estado relacionada e determinada por suas condições históricas, geográficas, ideológicas e pelo contexto regional e internacional, não possui o mesmo peso para todas as nações, embora todos os países tenham como objetivo a proteção de sua soberania, de seu território e de sua autodeterminação frente às ameaças externas (BATTAGLINO, 2015). Assim, a política de defesa envolve estar preparado para responder aos riscos, conflitos e ameaças que podem surgir, empregando as Forças Armadas – que cumprem o papel definido constitucionalmente de defesa da nação – em um esforço coordenado do Estado para garantir sua segurança. Neste sentido, a política de defesa integra a área de segurança nacional do Estado, mais especificamente a segurança militar externa, uma política pública setorial (RUDZIT; NOGAMI, 2010)¹³.

Em linha com esta definição, Soares (2015) argumenta que a política de defesa pode ser entendida como um conjunto de medidas destinadas a enfrentar riscos ou reduzir a vulnerabilidade do país diante de ameaças, a partir da possibilidade de emprego da força. Saint-Pierre (2015) salienta que a defesa está epistemologicamente associada ao estudo das Relações Internacionais, uma vez que sua ontologia é externa e sua referência é o estrangeiro, o que significa associar o conceito ao âmbito da segurança internacional e diferenciá-lo do conceito de segurança interna. O conceito também pode ser analisado a partir de uma definição que preza a dimensão material, estando associado à posse de maior ou menor quantidade de armamentos por parte de um país ou à quantidade de seu efetivo de Forças Armadas, mas como argumenta Battaglino (2015) ao considerá-lo deste modo, reduz-se o conceito aos meios e não aos seus aspectos políticos e conceituais.

Com base nas definições apresentadas, percebe-se que a política de defesa – assim como a política externa – destina-se ao âmbito internacional. Contudo, diferente das ações externas do Estado que se baseiam na diplomacia, a defesa inclui a possibilidade de tomar ações estratégicas – defensivas, ofensivas e dissuasórias – que envolvem o uso da força. Deste modo, assim como afirma Aron (2002), diplomacia e defesa se complementam. A atuação

¹³ A política de segurança nacional situa-se no nível mais alto de decisão política, definindo os interesses nacionais e a estratégia para promover e defender os objetivos do Estado, especificando que meios serão utilizados para tanto (militares, políticos, econômicos). A política de defesa está situada hierarquicamente abaixo da política de segurança nacional, visto que se refere à utilização dos meios militares. É a política de defesa que define a estruturação das Forças Armadas, suas prioridades, suas missões e seu emprego em ações concretas (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

articulada da política de defesa e da política externa é fundamental para os países, dando corpo a uma estratégia de inserção internacional que defende os interesses mais amplos da nação, estabelece responsabilidades para cada setor governamental envolvido e combina os objetivos do país aos meios que serão empregados para promovê-los e protegê-los (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

Alsina Jr. (2009), ao tratar das políticas externa e de defesa salienta a importância da articulação entre elas. O termo articulação é definido pelo autor como “a perseguição de metas comuns às duas políticas públicas antes mencionadas, visando maximizar os ganhos (ou minimizar os prejuízos) da ação internacional” do país (ALSINA JR., 2009, p.79). Para que haja esta articulação entre as políticas é necessário que algumas condições sejam satisfeitas, tal como ambas possuírem uma base de entendimento comum sobre qual é o papel que o Estado deve desempenhar no âmbito internacional, o que resulta das diretrizes estabelecidas pelo poder político legalmente constituído. A partir de um entendimento claro de qual é a estratégia de inserção internacional a ser adotada pelo país e de quais objetivos são primordiais, outra condição para a articulação é que exista um planejamento destas políticas que seja aderente aos princípios gerais estabelecidos. Contudo, como o próprio autor destaca, a definição desta base comum de entendimento, bem como a compatibilização das políticas setoriais, não é algo trivial e facilmente alcançado, sobretudo por se tratarem de burocracias que muitas vezes podem competir ao invés de cooperar, “mesmo que em prejuízo de metas desejáveis do ponto de vista do interesse público” (ALSINA JR., 2009, p. 80-81).

Deste modo, entende-se nesta tese que a articulação entre as políticas implica um alto grau de coordenação entre elas, o que é alcançado a partir da clareza sobre os objetivos do governo no plano externo e sobre quais são os meios à disposição do país para alcançá-los, com definição clara das responsabilidades de cada burocracia neste processo. Como menciona Alsina Jr. (2009), quanto mais efetiva a ação conjunta na defesa dos interesses do país em casos específicos, maior é o nível de articulação existente.

Alsina Jr. (2009) propõe que se analise a articulação existente entre estas políticas por meio de um *continuum* que busca determinar o tipo de interface entre elas, correspondendo de modo genérico a uma forma de relação existente entre as políticas. O autor argumenta que a articulação entre elas pode ser: (i) incompatível; (ii) divergente; (iii) harmônica; (iv) coordenada e (v) integrada. “A primeira representaria a ausência de articulação; a segunda, articulação deficiente; a terceira, articulação pouco profunda; a quarta, adequada; e a quinta, ideal” (ALSINA JR., 2009, p.79).

A contribuição do autor é relevante por estabelecer um *continuum* em que é possível determinar o tipo de interface entre as políticas, contudo neste estudo entende-se que o uso dos termos (ii) divergente e (iii) harmônica denotam um significado distinto da explicação proposta pelo autor: articulação deficiente e pouco profunda, respectivamente. Neste sentido, propõe-se o uso dos termos *deficiente*, ao invés de divergente, e *regular*, ao invés de harmônica, para análise do tipo de articulação existente entre as políticas nesta tese, conforme esquema apresentado a seguir (Figura 1).

Figura 1 – Tipo de articulação entre política externa e política de defesa



Fonte: Elaboração própria a partir de Alsina Jr. (2009).

1.2. Sobre os estudos de caso

A escolha de Brasil e Colômbia como estudos de caso nesta tese não é aleatória e se fundamenta na possibilidade de contrastar e comparar os países estudados, o que é um dos objetivos da Análise de Política Externa Comparada (BREUNING, 2007). No campo das semelhanças, salientam-se homologias estruturais entre os países. Ambos partem da mesma condição sistêmica, estando situados na semiperiferia do sistema de poder mundial, na condição de países em desenvolvimento. Ademais, são países democráticos que adotam o sistema presidencialista e que apresentam um processo decisório em matéria de política externa que concentra grande poder na presidência da República. São também as duas maiores potências militares da América do Sul e compartilham desafios comuns à segurança nacional e regional, enfrentando problemas como violência doméstica, narcotráfico, tráfico de armas e crime organizado.

Ainda no campo das semelhanças que favorecem uma investigação comparada, Brasil e Colômbia possuem características similares em sua formação nacional, que tiveram impacto para o funcionamento de suas Forças Armadas. Como argumenta Centeno (2002), dada a relativa ausência de guerras entre Estados na América Latina, a violência política deu-se

principalmente dentro do território, pois na falta de um inimigo externo, forjou-se o combate ao inimigo interno. Assim, a ausência de guerras implicou na debilidade de centralização de poder e criou condições para que as Forças Armadas fossem empregadas na política doméstica, o que, em parte, explica a histórica ausência de sinergia entre política externa e política de defesa nestes países.

Por outro lado, Brasil e Colômbia possuem distinções no que diz respeito às suas trajetórias históricas, à formação de suas instituições diplomáticas e militares e à capacidade de agência e influência que as mesmas possuem no processo decisório em temas de política externa e de defesa. Embora os países compartilhem um histórico de fraca articulação entre defesa e diplomacia e do desvio da função clássica da defesa para o âmbito doméstico, as interações e poderes de agenda dos seus MREs e MDs são bastante distintos, em certo grau, devido às suas diferentes trajetórias institucionais.

Enquanto o Brasil possui um corpo diplomático reconhecido por seu profissionalismo e pela relativa autonomia decisória (CHEIBUB, 1985), o MRE colombiano é reconhecido por sua pouca profissionalização e dependência das decisões dos presidentes (PASTRANA; VERA, 2012a). Por outro lado, enquanto o MD brasileiro é uma instituição recente, formada em 1999 para centralizar o trabalho das Forças Armadas, reduzir a autonomia de cada ramo militar nas decisões corporativas e ampliar o controle civil (ALSINA JR., 2009), a instituição colombiana data de 1965 e teve sua capacidade organizacional fortalecida ao longo dos anos por inúmeras reformas (RAMÍREZ, 2012). Estas diferenças institucionais permitem enriquecer a análise, contribuindo para melhor compreensão da articulação das políticas externa e de defesa, bem como do papel que os distintos atores burocráticos possuem em âmbito doméstico e de como suas interações impactam na formulação destas políticas no âmbito do Poder Executivo.

Em relação aos governos delimitados para estudo (Lula/Rousseff e Uribe/Santos), a seleção dos mesmos justifica-se por serem caracterizados pela divulgação de documentos declaratórios de defesa e pela implementação de políticas nesta área, que aproximaram a frente de defesa à política externa dos Estados. No Brasil, isso pode ser observado nos Governos Lula e Rousseff, a partir do envolvimento mais ativo do país em Operações de Paz, da criação do CDS, da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), das revisões da Política de Defesa Nacional (PDN), da divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e do fortalecimento institucional do MD (LIMA, 2015; BARRETO, 2016; CEPIK; BERTOL, 2016). Na Colômbia, houve absorção da diplomacia pela defesa no governo de

Álvaro Uribe (2002-2010), como resultado da Política de Segurança Democrática (PSD)¹⁴ implementada em seu mandato, tornando a defesa a prioridade da agenda externa. Contudo, o cenário passa a ser modificado com a chegada de Juan Manuel Santos (2010-2018) à presidência e a adoção de uma nova estratégia com a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP)¹⁵ e com os Diálogos de Paz¹⁶, que propiciaram a mudança de uma agenda de política externa securitizada para uma agenda diversificada. Nesse contexto, o MRE ampliou sua capacidade de decisão na política exterior e houve preocupação em promover uma melhor articulação entre diplomacia e defesa (RAMÍREZ, 2012; DIAMINT, 2016).

A análise destes governos também se justifica por serem períodos comparáveis, visto que se estabeleceram praticamente em concomitância, estando sujeitos ao mesmo contexto regional. Este contexto esteve marcado tanto pela emergência de novas formas de regionalismo que propiciaram a cooperação e a coordenação de políticas em diferentes áreas (LIMA, 2014), inclusive no campo militar, como pela adoção de diferentes padrões de relacionamento dos países sul-americanos em relação à potência estadunidense. O Brasil e a Colômbia se inseriram de forma diferente neste contexto regional, adotando distintas estratégias e opções de política externa em suas relações com os vizinhos e com os Estados Unidos (EUA)¹⁷, o que teve implicações para o tratamento de assuntos relacionados à política externa e à defesa nos governos analisados.

¹⁴ A PSD se baseava no diagnóstico de que a fraqueza do Estado colombiano gerou condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Apoiando-se na cooperação de atores externos, solicitada pelo governo desde a gestão de Andrés Pastrana (1998-2002) para o combate às guerrilhas e drogas, o governo Uribe colocou a política em prática com apoio dos Estados Unidos (EUA) por meio do Plano Colômbia, que se baseava na assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico de drogas, e iniciativas conexas como o Plano Patriota (TICKNER, 2007). Essas iniciativas ampliaram o grau de ingerência dos EUA no país e inauguraram o período que Tickner (2007, p.91) denominou “*intervención por invitación*”.

¹⁵ Essa política envolvia buscar a redução histórica da produção de narcóticos; desarticular grupos armados ilegais; criar condições de segurança para convivência cidadã; avançar em prol de um sistema de capacidades dissuasivas efetivo; contribuir em situações de desastres naturais e catástrofes; fortalecer a institucionalidade e bem-estar do setor de segurança e defesa (PASTRANA; VERA, 2012b).

¹⁶ Desde de 2012, o governo colombiano se engajou em um processo de negociação com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), maior grupo guerrilheiro do país. Para tanto, o governo colombiano buscou dotar o processo de legitimidade e garantir o apoio de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), países vizinhos e demais atores. As negociações com as FARC contaram com mediação de Cuba, Venezuela e Noruega. O acordo foi submetido à plebiscito popular, sendo rejeitado por 50,2% dos eleitores. O governo voltou à mesa de negociações com as FARC e o acordo revisado foi submetido à aprovação do Congresso, sendo aprovado em novembro de 2016. Sua implementação teve início em 1º de dezembro (GONÇALVES, 2017).

¹⁷ Tanto Brasil como Colômbia possuem vínculos históricos com este país e muitas opções de política externa que fizeram ao longo dos anos basearem-se em modelos de busca de maior ou menor autonomia frente aos EUA. No caso brasileiro, um dos paradigmas utilizados para explicar a inserção internacional do país durante muitos anos foi o americanismo de natureza ideológica ou pragmática (PINHEIRO, 2004). No caso colombiano, a doutrina *respice polum*, “olhar para a estrela do Norte” (EUA), foi utilizada para mostrar a estratégia que

Contudo, apesar de estarem inseridos no mesmo contexto regional, salienta-se que as conjunturas nacionais e as pressões sistêmicas e domésticas a que estes governos estavam sujeitos foram bastante diferentes no período, não impedindo que existisse um traço comum, que é a maior inserção do tema da defesa no âmbito da política exterior. A partir do exposto, reforça-se que o estudo aprofundado destes casos se revela propício a uma pesquisa comparada, fomentando o conhecimento sobre as realidades nacionais e estimulando a transparência destas políticas públicas setoriais, tradicionalmente marcadas por menor controle democrático quando comparadas às demais.

1.3 Perguntas e Hipóteses

A tese em questão pressupõe a comparação da articulação da política externa e de defesa do Brasil e da Colômbia nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff e Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos. Assim, a pergunta que se pretende responder é: como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia nos governos analisados?

A resposta a esta pergunta, demanda a compreensão (i) da relevância dos temas de defesa na agenda da política externa dos países, (ii) da trajetória das instituições diplomáticas e militares nos Estados – que ajuda a compreender a posição que ocupam no aparato estatal e o papel desempenhado na política exterior brasileira e colombiana – e (iii) da dinâmica interburocrática que se estabeleceu entre os MREs e os MDs no âmbito do Poder Executivo (incluindo os presidentes da República), impactando o tipo de articulação destas políticas.

Para responder tal questão, este trabalho se apoia em uma hipótese central: *o processo de articulação da política externa e de defesa dependem, no Brasil e na Colômbia, da relevância dos temas de defesa na agenda da política externa do governo, da posição institucional que as corporações diplomáticas (MRE) e militares (MD) ocupam no aparato estatal e do tipo de interação que se estabelece entre estas instituições e o presidente no âmbito do Poder Executivo, podendo resultar em distintos tipos de articulação entre as políticas.*

predominou, durante anos, na política externa (DREKONJA, 2011). Sendo assim, embora não seja uma variável independente neste estudo, o relacionamento bilateral com este país não pode deixar de ser observado na contextualização dos governos analisados, visto que é relevante para explicar as políticas externa e de defesa do Brasil e da Colômbia na região.

A hipótese aventada deriva de pressupostos relacionados às contribuições teóricas que orientam esta tese, sobre política burocrática e o estudo das organizações. A partir desta literatura, que é apresentada na seção a seguir, entende-se que a articulação entre política externa e política de defesa nos países investigados depende de alguns fatores. Um deles é a relevância do tema da defesa na agenda da política externa, uma vez que o grau de atenção ao assunto se relaciona com o envolvimento dos participantes no processo decisório, resultando em uma estrutura de decisão. Assim, parte-se da hipótese secundária que *na Colômbia a relevância dos assuntos militares e de defesa gera maior grau de atenção e envolvimento do presidente no processo decisório, podendo refletir uma estrutura de decisão em que há “predomínio presidencial”, enquanto no Brasil a relevância moderada da questão na agenda da política externa reflete uma estrutura de “predomínio burocrático”*.

Contudo, no processo decisório não basta atentar para a estrutura que se estabelece, também é importante examinar a interação que ocorre na formulação da decisão. Para tanto, é importante compreender as preferências que informam os atores e a posição que possuem no processo decisório, que é mediada pelas capacidades negociadoras das organizações. Deste modo, infere-se que *na Colômbia, a relevância das questões militares em sua agenda política fortaleceu a posição institucional do Ministério da Defesa ao longo dos anos, ampliando sua capacidade negociadora frente à instituição diplomática no processo decisório da política exterior; enquanto no Brasil, a baixa percepção de ameaças relevantes à sobrevivência do Estado, fortaleceu a instituição diplomática no processo decisório, ampliando seu poder de agenda frente ao Ministério da Defesa na condução dos assuntos internacionais*.

Neste trabalho, além de ser analisada a interação que se estabelece entre os MREs e MDs no âmbito Executivo, avalia-se o resultado decorrente do processo decisório, que além de indicar as preferências das partes e suas posições de poder, evidencia os diferentes tipos de articulação entre as políticas. Neste sentido, esta tese apoia-se na hipótese secundária de que *na Colômbia a interação interburocrática resulta na prevalência de uma posição/compromisso assimétrico, resultando em uma articulação deficiente entre política externa e de defesa no país; enquanto no Brasil a interação interburocrática resulta no compromisso mútuo, resultando em uma articulação regular das políticas*.

Ademais, por ser uma pesquisa comparativa, tanto a nível de governos (Lula/Rousseff e Uribe/Santos) como a nível de países, busca-se responder mais uma questão: a mudança de governo no Brasil e na Colômbia promoveu modificações no processo de articulação destas políticas?

Para responder tal questão esta tese parte do pressuposto de que *uma vez que a estrutura de decisão é de “predomínio presidencial” na Colômbia, a mudança de presidente implicou uma modificação na articulação da política externa e de defesa no país, que foi aprimorada a partir de uma nova orientação presidencial; enquanto no Brasil a mudança na articulação das políticas foi menos condicionada pela mudança do presidente em exercício, que pela mudança das burocracias diplomática e de defesa no novo governo, refletindo a estrutura de decisão de “predomínio burocrático”*.

1.4 Método de Pesquisa e Variáveis

Para realizar a pesquisa, a estratégia de investigação escolhida é o estudo de caso. Nos termos de Yin (2003), o estudo de caso é o método a ser adotado quando analisamos fenômenos contemporâneos e buscamos responder questões do tipo “por que” e “como”. Tal descrição corrobora a proposta desta pesquisa, que visa compreender como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia nos governos delimitados e como a relevância das questões de defesa no contexto histórico dos países, as trajetórias institucionais das burocracias diplomáticas e militares (centralizadas no MD) e a dinâmica interburocrática no Poder Executivo impactam a articulação de suas políticas, explicando o porquê de suas articulações entre estas políticas serem distintas.

Segundo George e Bennett (2005), os estudos de caso permitem avaliar detalhadamente um acontecimento social para desenvolver ou testar explicações que possam ser generalizadas e aplicáveis a outros eventos. Este argumento é alvo de críticas por parte de alguns cientistas sociais que consideram que os estudos de caso oferecem pouca base para uma generalização científica (VAN EVERA, 1997; YIN, 2003). Contudo, Van Evera (1997) argumenta que apenas para estudos de casos isolados esta crítica é pertinente. George e Bennett (2005) ressaltam que o método de estudo de caso pode combinar a análise de casos isolados com a análise comparativa de um número pequeno de casos, tornando-se uma forma robusta para realizar inferências em uma mesma pesquisa. Breuning (2007) corrobora esta argumentação, ao afirmar que a comparação de poucos casos permite a análise detalhada de similaridades e diferenças que em uma amostra maior seriam difíceis de serem identificadas, aprofundando a riqueza analítica do estudo.

Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) ao abordarem o método comparativo, explicam que a seleção dos casos deve ser feita de forma que considere a diversidade em alguma dimensão para gerar contrastes e identificar como as mesmas variáveis podem produzir diferentes

conclusões. Faria, Lopes e Santos (2016), em publicação recente sobre os estudos de política externa na América Latina, destacam a importância da comparação entre países. Segundo os autores, a comparação permite obter conhecimento sobre como são os outros países comparados ao nosso; torna o conhecimento sobre as políticas menos complexo; possibilita a comparação de hipóteses que podem superar explicações generalistas e concorrentes sobre fenômenos e atores; permite realizar generalizações indutivas que podem nos guiar para previsões mais acuradas que envolvam outros países não estudados na amostra; e prever resultados futuros a partir de determinadas informações e condições.

Ao trabalhar no campo da Análise de Política Externa, Breuning (2007) destaca a importância de estabelecer relações de causa e efeito, visto que para compreender os resultados ou opções da política externa de um Estado é necessário investigar quais fatores contribuíram para o fenômeno. Assim, a autora salienta a relevância da identificação das variáveis dependentes (efeitos) e independentes (causas). Em geral, os analistas tendem a concordar que as decisões, os comportamentos dos Estados e os resultados da política externa são multicausais, portanto é necessário identificar o quanto e como as variáveis contribuem para o fenômeno estudado. Em seguida, é necessário investigar se essas variáveis também são aplicáveis a outros casos, podendo gerar um conhecimento generalizável. Como menciona a autora (2007, p. 169), *“the task is to develop further insight into which explanations apply to what type of cases and under what circumstances”*¹⁸.

Esse estudo entende que para compreender a articulação da política exterior e de defesa no Brasil e na Colômbia (variável dependente) é necessário pesquisar variáveis independentes que permitam compreender o fenômeno. Neste sentido, investiga-se como (i) a relevância histórica dos temas de defesa na agenda da política externa dos países, (ii) as trajetórias das instituições diplomáticas e militares e (iii) a dinâmica interburocrática entre o MRE, o MD e o presidente da República no âmbito do Poder Executivo afetaram o tipo de articulação resultante entre as políticas. Uma vez que o processo decisório não acontece em um vácuo, mas é influenciado pelo contexto que afeta os decisores, também se considera nesta tese variáveis intervenientes, como o contexto regional em que estes países estavam imersos e as suas relações bilaterais com os EUA, visto terem impacto na articulação das políticas externa e de defesa no contexto dos governos analisados.

No que diz respeito à coleta de dados, são utilizadas como principais fontes de pesquisa publicações acadêmicas concernentes ao tema e documentos oficiais dos governos.

¹⁸ O trecho correspondente na tradução é: “a tarefa é desenvolver mais visões sobre quais explicações se aplicam a que tipo de casos e sob quais circunstâncias” (BREUNING, 2007, p. 169, tradução nossa).

A realização de entrevistas semiestruturadas com membros dos governos (das instituições investigadas), bem como com especialistas no assunto também constituem importantes fontes primárias de pesquisa, que ajudam a elucidar questões não respondidas a contento por meio do levantamento bibliográfico. Destaca-se, por fim, a realização de pesquisa *in loco* na Colômbia durante o mês de setembro de 2018 e outubro de 2019, permitindo acesso aos textos acadêmicos produzidos no país e entrevistas com especialistas no tema¹⁹.

1.5 Quadro teórico

1.5.1 A Análise de Política Externa: breve histórico do campo de estudos

O estudo sistemático da política externa dos Estados se desenvolveu com o surgimento da área de estudos de Análise de Política Externa na década de 1950, a partir dos esforços de acadêmicos para definir uma subárea nas Relações Internacionais que examinasse a política exterior. Como lembra Hudson (2005), em artigo em que examina a origem e a evolução deste campo de estudos, três obras paradigmáticas construíram o fundamento da subdisciplina: (i) *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, escrita por Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (1954); (ii) *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, de autoria de James Rosenau (1966); (iii) *Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, de autoria de Margareth Sprout e Harold Sprout (1956).

Snyder, Bruck e Sapin (1954) destacaram a ênfase na análise do processo decisório, o que era diferente de estudar os resultados da política externa, como faziam as teorias das Relações Internacionais naquela época, dominadas pelo pensamento realista. Sob influência da Ciência Política behaviorista, os autores destacaram a relevância do papel dos decisores a nível doméstico. Por sua vez, Rosenau (1966) encorajou o desenvolvimento sistemático de teorias que abordassem diferentes níveis de análise para compreensão da política exterior dos Estados, salientando que as melhores explicações seriam multiníveis e multicausais, integrando informações de uma variedade de sistemas de conhecimento em Ciências Sociais. Já Sprout e Sprout (1956) contribuíram para a formação do campo enfocando o estudo do contexto psicológico dos indivíduos e dos grupos que tomam decisões, ressaltando que era necessário analisar como o contexto internacional e o doméstico são percebidos e

¹⁹ A pesquisa de campo de setembro de 2018 foi realizada na *Universidad de Los Andes*, em Bogotá, sob supervisão da professora Dra. Sanda Borda e foi viabilizada com recursos da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) por meio da bolsa de mobilidade acadêmica para alunos de doutorado que pesquisam países latino-americanos. A pesquisa de campo realizada em outubro de 2019 foi realizada no Congresso da RedIntercol em Barranquilla e na *Universidad Sergio Arboleda*, em Bogotá, sob supervisão do professor Dr. Fabio Sanchez com recursos do IESP-UERJ.

interpretados pelos tomadores de decisões. Em conjunto, estes estudiosos destacaram que o processo decisório da política externa é tão importante quanto seus resultados (HUDSON, 2005).

As investigações desenvolvidas por acadêmicos desde então avançaram a compreensão sobre a política externa e seu processo decisório, permitindo que o Estado deixasse de ser percebido como um ator unitário e monolítico, como defendido pela teoria realista, que predominava no estudo das Relações Internacionais. A criação desse campo de estudos permitiu, portanto, abrir a “caixa preta” do Estado e atentar para os fatores culturais, políticos e ideacionais que afetam o processo decisório e que a disciplina tendia a não considerar (KUBÁLKOVÁ, 2001). Nesse contexto, o foco no processo de decisão representou uma oportunidade para superar a reificação do Estado, permitindo diferenciar as unidades nacionais (LIMA, 2013) e incorporar os fatores domésticos e a dinâmica política interna (*Innenpolitik*) ao estudo da política exterior, tirando o foco dos fatores sistêmicos como únicos responsáveis pelo comportamento dos Estados (*Realpolitik*) (CARLNAES, 2012). A criação deste campo de estudos permitiu, portanto, superar o pressuposto clássico da escola realista “de que a política externa nasce onde termina a política interna” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p. 25).

O desenvolvimento desta subdisciplina ganhou terreno nos anos 1960 e 1970, favorecendo-se de abordagens próximas às da Ciência Política e das Políticas Públicas que enfatizavam a análise do processo decisório (PINHEIRO; MILANI, 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Adotando esta perspectiva, diferentes autores desenvolveram propostas analíticas para explicar o conteúdo da política externa dos Estados, focando em diferentes níveis de análise, na influência do contexto internacional, dos diferentes atores domésticos, suas preferências e ideias sobre o processo de formulação, implementação e decisão de política exterior (HILL, 2003; HUDSON, 2005).

Ao abordar a evolução do campo de estudos da Análise de Política Externa, Hudson (2005) destaca que o primeiro período durou da década de 1960 até a década de 1980, momento marcado por um esforço pioneiro de conceitualização, de desenvolvimento de teorias em vários níveis de análise e de experimentação metodológica. Destacam-se neste período contribuições sobre a tomada de decisão em grupos, o processo organizacional, a política burocrática e a política externa comparada. Estas abordagens se basearam na coleta de dados e na inovação metodológica, de forma a buscar explicações que integrassem diferentes níveis de análise e considerassem diversos aspectos que impactam a formulação da política externa dos Estados – como por exemplo, os aspectos psicológicos e sociais que afetam os

decisores, as características individuais dos líderes e as características nacionais e culturais do Estado (HUDSON, 2005).

A título de exemplo podem ser citadas as contribuições seminais de Graham Allison (1969) e Robert Putnam (1988). O primeiro elaborou sobre três diferentes modelos conceituais para explicar a crise dos mísseis em Cuba, que ocorreu em outubro de 1962. O primeiro modelo é intitulado como modelo da política racional que, influenciado pelas premissas realistas, entende a política externa como resultante das ações de governos nacionais unitários. O segundo e terceiro modelo são alternativos, rotulados como modelo do processo organizacional (ênfase nos fatores intraorganizacionais) e modelo da política burocrática (ênfase nos fatores interorganizacionais). Estes dois modelos fornecem outras bases para explicações e previsões ao considerar que os Estados não são caixas pretas e que suas ações são consequências de ações menores e, muitas vezes, conflitantes de indivíduos situados em vários níveis de organizações burocráticas, influenciados por uma variedade de concepções nacionais, organizacionais e políticas (ALLISON, 1969).

Putnam (1988), por sua vez, chamou a atenção para o entrelaçamento existente entre os campos externo e interno ao propor o modelo do Jogo de Dois Níveis. Este autor enfatiza analiticamente o papel das preferências, coalizões e instituições domésticas nas estratégias e táticas dos negociadores em arenas internacionais. O autor demonstra que como os líderes precisam ratificar os acordos assumidos no plano externo, estão sujeitos aos imperativos simultâneos do jogo político doméstico e internacional.

Segundo Hudson (2005), o período pós Guerra Fria inaugurou uma nova etapa nos estudos do campo. Houve um renovado interesse pelos diferentes níveis de análise para compreensão da política externa dos Estados – uma vez que as explicações sobre o fim da Guerra Fria que enfatizavam apenas o nível sistêmico mostraram-se insuficientes – e também houve um refinamento metodológico da subdisciplina, com novas opções de metodologia sendo incorporadas ao estudo da política externa, como análise de conteúdo, estudo de caso em profundidade, rastreamento de processos, modelos e simulações computacionais, entre outros métodos (HUDSON, 2005).

Assim, a literatura sobre Análise de Política Externa evoluiu ao longo do tempo de forma a propor que o Estado fosse analisado como uma instituição composta por inúmeros atores, interesses e influências, demonstrando que para compreender a política externa era central atentarmos não apenas para o nível internacional, mas também para o doméstico, observando as preferências, as instituições, a distribuição de poder e de informação entre os atores para compreender a formulação das opções e decisões de política externa, assim como

seus resultados (MILNER, 1997). Embora em sua origem os estudos da área tenham enfatizado a análise do processo decisório, este é apenas um dos eixos analíticos desse amplo campo de conhecimento, que inclui a observação de todos os aspectos que incidem em todas as fases da política externa do Estado – o que inclui considerar desde a formação da agenda até a implementação (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

A Análise de Política Externa contribuiu, de formas variadas, para diluir a diferença ontológica entre as políticas doméstica e externa, reforçando suas naturezas como políticas públicas que são resultantes de processos políticos comparáveis (LIMA, 2013). Assim, entende-se que diferentes demandas e conflitos de grupos diversos incidem no processo de elaboração da política externa, como ocorre em qualquer outra política pública (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Embora o campo da Análise de Política Externa seja associado à área de Relações Internacionais, sua origem e sua evolução esteve profundamente associada ao desenvolvimento teórico e metodológico de outros campos de conhecimento, como a área de Políticas Públicas e de Ciência Política. Inclusive, na academia estadunidense, durante muito tempo o estudo da política exterior esteve associado ao estudo das políticas públicas. Para além desta área, os estudos também se favoreceram das contribuições da literatura de Sociologia, Psicologia, Economia e História, que ajudaram no refinamento da subdisciplina (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Entre as contribuições teóricas do campo de estudos da Análise de Política Externa, destacam-se nesta tese os estudos sobre organizações e processo organizacional bem como as abordagens sobre política burocrática. Considerando as contribuições teóricas sobre estes dois temas, as seções a seguir ressaltam os principais aspectos salientados nesta literatura que são utilizados como parâmetros analíticos e conceituais nesta tese para dois propósitos: (i) o estudo das organizações diplomáticas e militares no Brasil e na Colômbia, de forma a compreender o lugar que tradicionalmente estas burocracias ocupam no processo decisório da política externa destes Estados, e (ii) o estudo da dinâmica interburocrática no âmbito do Poder Executivo no que tange à tomada de decisão na política externa no Brasil e na Colômbia nos governos Lula/Rousseff e Uribe/Santos.

1.5.2 *O estudo das organizações*

A contribuição de Max Weber (1978) sobre burocracia é considerada um marco no estudo das organizações²⁰. Inserido em um contexto histórico de mudança e redefinição do aparelho de Estado na Europa do século XIX, Weber identificou a burocracia como um ator importante para o Estado moderno, que naquele momento se expandia e contava com um novo corpo de profissionais técnicos e treinados e com uma classe de políticos que não se preocupava apenas com status social, mas com eleitores e partidos (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981). Este cenário foi marcado ainda por intensa industrialização e por uma complexa divisão do trabalho, que estimularam modelos de administração mais modernos no âmbito governamental. Em resposta aos modelos absolutistas, as doutrinas da democracia e da meritocracia moldaram o Estado, estimulando pressões por eficiência e por uma conduta racional em um contexto de busca pela separação das esferas pública e privada no âmbito estatal, formando a base para uma nova filosofia de serviço público (HILL, 2003).

Weber (1978), ao observar este contexto, identificou o que seria o tipo ideal de organização. Esta seria composta por funcionários dispostos hierarquicamente que seguem normas e regras técnicas e que produzem atividades funcionalmente relacionadas aos fins da organização, exercendo autoridade legal. O exercício da autoridade legal é central na concepção weberiana de burocracia, pois:

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas [...] tendem a tornar-se mais poderosas ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço (WEBER, 1978, p.27).

Partindo da definição clássica weberiana de burocracia, a organização pode ser compreendida como uma estrutura social racionalmente organizada (MERTON, 1978) que tem algumas dimensões estruturais características, como: divisão do trabalho baseada na especialização funcional, hierarquia de autoridade bem-definida, normas relacionadas aos direitos e deveres dos funcionários na organização, clara separação entre administração e propriedade e, por fim, existência de critérios de contratação e promoção baseados na competência técnica (WEBER, 1978; HALL, 1978).

²⁰ O estudo das organizações é um campo de pesquisa em diversas áreas de conhecimento, como a Ciência Política, a Economia, a Administração e as Políticas Públicas. A opção pelo termo estudo das organizações e não por teoria das organizações, processo organizacional ou outros similares não é aleatória e se justifica devido à abrangência desta área de estudos. Assim, ao tratar do estudo das organizações é possível abranger as diversas e variadas abordagens que existem sobre o tema.

Tal como indicam Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), Weber identificou a organização burocrática como um ator importante para o Estado, visto que exercia a função de evitar que traços patrimonialistas caracterizassem o governo. As burocracias tinham o papel de racionalizar a administração pública por meio de procedimentos padronizados, concursos públicos e universais, regime meritocrático, funcionários especializados e profissionais. Esta perspectiva clássica da burocracia serviu como ponto de partida para o estudo das organizações públicas no âmbito de diversos campos de conhecimento, como Administração, Ciência Política e Políticas Públicas. Porém, as abordagens existentes tratavam majoritariamente as organizações como objetos e como entidades formais e não como atores dotados de poder de decisão, cujo processo organizacional gera resultados políticos para o Estado (DUBOIS, 2014).

Diversos autores, como James March, Michel Crozier e Nils Brunsson, tiveram papel importante para esta mudança de percepção, desenvolvendo estudos entre os anos 1950 e 1980 que avançaram a abordagem sobre as organizações, as compreendendo não como sistemas coesos e coerentes, mas como atores que tomam decisões, discutem soluções e alternativas para problemas, de acordo com os recursos que possuem e com suas *expertises* (DUBOIS, 2014). Já especialistas como Aberbach, Rockman e Putnam (1981) aprofundaram o entendimento da relação entre a política e a burocracia pública, refutando o mito de que em uma democracia a burocracia é apenas mera executora das decisões tomadas por políticos. Os burocratas participam ativamente dos processos decisórios, atuando em conjunto com os políticos na definição das políticas públicas e na sua execução. Assim, como indicam estes autores, “*even the most conventionally minded participants in the process admit that bureaucrats today do more than merely implement decisions taken elsewhere*”²¹ (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981, p. 6).

A abordagem neoinstitucionalista, que ganhou força no campo da Ciência Política nos anos 1980, também trouxe importantes contribuições para o estudo das organizações. Embora esta abordagem não seja unificada, tem como característica comum a centralidade concedida às instituições em suas análises²². Dialogando com diferentes teorias que tinham predomínio na área da Ciência Política, como o marxismo, a teoria das elites e o pluralismo, o

²¹ O trecho correspondente na tradução é: “mesmo os participantes mais convencionais do processo admitem que os burocratas hoje fazem mais do que simplesmente implementar decisões tomadas em outros lugares” (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981, p. 6, tradução nossa).

²² Como discutido por Peter Hall e Rosemary Taylor (1996) é possível identificar a emergência de três tipos de pensamentos institucionalistas na década de 1980 na Ciência Política, que deram origem ao que os autores chamaram de novo institucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Para uma comparação entre estas visões ver Hall e Taylor (1996), DiMaggio e Powell (1991).

neoinstitucionalismo não explicava o Estado por dinâmicas externas a ele – pressões e demandas de grupos de interesse, de facções de elites ou das classes sociais – mas, pela dinâmica política que ocorre em seu interior. Assim, salientava a autonomia dos atores estatais em relação aos interesses presentes na sociedade, uma vez que as agências governamentais possuem identidades, interesses e recursos de poder próprios (MARQUES, 2013; HALL; TAYLOR, 1996).

Neste contexto, destaca-se a contribuição de March e Olsen (1984), que impulsionaram o estudo do neoinstitucionalismo, ressaltando a importância de compreendermos o lugar das instituições na vida política. Empenhados em renovar o estudo das organizações, os autores apresentaram diversas ideias que congregavam considerações já existentes e novas sobre como estudar e compreender as instituições, estimulando perspectivas teóricas no campo. Na concepção dos autores, a política não era apenas resultado das demandas e pressões sociais ou econômicas, mas fruto do desenho das instituições, de seus procedimentos e estruturas de operação. Assim, as instituições eram consideradas “*political actors in their own rights*”²³ (MARCH; OLSEN, 1984, p.738), o que significa que definem e defendem seus próprios interesses, ou seja, possuem autonomia. Com base nesta visão, salientava-se que os processos internos às instituições afetam os resultados políticos.

Também houve avanços no estudo das organizações no sentido de compreender sua construção social, analisando seus membros, sua cultura, sua essência e sua missão (WILSON, 1989; DUBOIS, 2014). Estes fatores passaram a ser relacionados com a função executada pelas organizações, assim como aos interesses que defende e as suas posições de poder no processo decisório de determinadas políticas públicas. Assim, percebe-se que diversos estudiosos desenvolveram o conceito de organização proposto inicialmente por Weber, bem como refinaram as dimensões organizacionais citadas como atributos burocráticos ou mesmo promoveram uma leitura mais politizada de sua obra, situando as organizações como atores políticos e não meramente técnicos (HALL, 1978; MERTON, 1978; ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981).

No campo das Relações Internacionais, Allison (1969) foi um dos pioneiros a trazer para a literatura de Análise de Política Externa a abordagem organizacional. No modelo do processo organizacional proposto pelo autor, sob influência da teoria das organizações²⁴, o

²³ O trecho correspondente na tradução é: “atores políticos em seus próprios direitos” (MARCH; OLSEN, 1984, p.738, tradução nossa).

²⁴ Em seu artigo *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (1969), o autor argumenta que sua abordagem do modelo do processo organizacional foi influenciada pela visão de Herbert Simon e pelo modelo desenvolvido por James March e Richard Cyert sobre o comportamento das empresas, embora ele tenha feito uma série de

governo consiste em um conglomerado de instituições, cada uma com rotina, autonomia, objetivos e interesses próprios²⁵. Neste modelo, os governos percebem problemas por meio dos sensores organizacionais, definem alternativas e calculam as consequências à medida que estas organizações processam informações. O comportamento do governo pode ser compreendido como produto de suas organizações que, ao se orientarem por procedimentos operacionais padrão, geram resultados políticos para o Estado. Embora as instituições possam mudar ao longo do tempo, o aprendizado institucional ocorre de forma gradual e em resposta a momentos de crise, sendo influenciado pelas capacidades organizacionais existentes. Em resumo, nesta visão, a política é considerada um *output* organizacional (ALLISON, 1969).

Quando apresentou pela primeira vez este modelo em artigo escrito em 1969, o autor mencionou que a influência dos estudos organizacionais na literatura de Relações Internacionais da época era mínima e que os especialistas em política internacional não eram estudantes da teoria das organizações. Como mencionou:

Organization theory has only recently begun to study organizations as decisionmakers and has not yet produced behavioral studies of national security organizations from a decision-making perspective. It seems unlikely, however, that these gaps will remain unfilled much longer. Considerable progress has been made in the study of the business firm as an organization. Scholars have begun applying these insights to government organizations, and interest in an organizational perspective is spreading among institutions and individuals concerned with actual government operations (ALLISON, 1969, p.699)²⁶.

Esta previsão do autor se consubstanciou na prática. No campo da Análise de Política Externa, diversos autores se basearam em seu modelo ou avançaram suas proposições sobre o processo organizacional, dando centralidade ao papel das organizações no processo decisório da política externa (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 1974; ALLISON; HALPERIN, 1972; HILSMAN, 1987), ou mesmo criticaram sua visão (KRASNER, 1972), salientando sua excessiva ênfase na rotina das organizações (WELCH, 1992). Este esforço intelectual se inseriu no período de construção da subdisciplina de Análise de Política Externa e foi

alterações para diferenciar os elementos presentes nas organizações privadas de mercado, das organizações governamentais.

²⁵ Os três modelos apresentados pelo autor neste artigo de 1969 foram aprofundados no livro publicado por ele em 1971, chamado *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Em 1999, Allison relançou o livro em coautoria com Phillip Zelikow, atualizando os modelos e inserindo novas informações disponibilizadas pelo governo estadunidense nos estudos de caso.

²⁶ O trecho correspondente na tradução é: “Só recentemente a teoria da organização começou a estudar as organizações como tomadores de decisão e ainda não produziu estudos comportamentais de organizações de segurança nacional a partir de uma perspectiva de tomada de decisão. Parece improvável, no entanto, que essas lacunas permaneçam vazias por muito mais tempo. Um progresso considerável foi feito no estudo das empresas como uma organização. Os acadêmicos começaram a aplicar essas ideias às organizações governamentais, e o interesse em uma perspectiva organizacional está se espalhando entre instituições e indivíduos preocupados com as operações reais do governo” (ALLISON, 1969, p. 699, tradução nossa).

influenciado pelas contribuições multidisciplinares de diferentes áreas das Ciências Sociais, que aprofundavam o estudo das organizações e do processo organizacional. Assim, a literatura da Análise de Política Externa passou a destacar os fatores intragovernamentais que constroem e orientam a operação das organizações no âmbito governamental, salientando aspectos técnicos e culturais das instituições que podem influenciar o resultado do jogo político doméstico²⁷.

Ao abordar as contribuições do modelo do processo organizacional na Análise de Política Externa, Hudson (2003, p.75) reforça que

*it must not be overlooked that most high-level foreign policy decisions are implemented through large executive organizations, such as departments and agencies. [...] Governments both perceive and act primarily through organizations*²⁸.

Como destaca a autora, as organizações governamentais possuem características específicas, visto que cada uma possui funções relacionadas ao propósito de sua criação e desenvolve determinadas habilidades que definem e limitam o que são capazes de fazer (HUDSON, 2003). As organizações prezam pela sua sobrevivência no aparelho de Estado e, por esta razão, buscam resguardar sua autonomia e seu campo de atuação (*turf*), isto é, o espaço em que atuam como principal *stakeholder*, que possuem competência e que têm maior interesse organizacional. A autonomia de uma organização é medida pela influência relativa que ela exerce frente a outras instituições governamentais na disputa por alocação de recursos e na preservação do que considera ser sua missão e sua essência (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006)²⁹.

A missão da organização está diretamente relacionada ao seu campo de atuação, uma vez que é a partir do entendimento de sua função no Estado que as instituições desenvolvem uma determinada identidade e missão, disseminando aos seus membros a visão de porquê existe e porquê suas atividades são importantes e necessárias. “*Without this focus and vision,*

²⁷ No campo de estudos de Teorias das Relações Internacionais, o estudo das organizações ganhou ênfase com as abordagens do institucionalismo neoliberal, que enfatizavam a criação de regimes e organizações internacionais que promovem a cooperação entre os Estados, reduzindo os efeitos da anarquia internacional (KEOHANE; AXELROD, 1985; KRASNER, 1982).

²⁸ O trecho correspondente na tradução é: “não se deve esquecer que a maioria das decisões de política externa de alto nível é implementada por meio de grandes organizações executivas, como departamentos e agências. [...] Os governos percebem e agem principalmente por meio das organizações” (HUDSON, 2003, p. 75, tradução nossa).

²⁹ Autores como Wilson (1989), Halperin, Clapp e Kanter (2006) argumentam que os funcionários de uma organização acreditam que estão em melhor posição do que outros para determinar quais capacidades devem ter e como eles devem cumprir sua missão. Neste sentido, atribuem alta prioridade ao controle de seus próprios recursos para que possam usar como escolherem e implementarem a política da forma como consideram mais adequada. Os autores afirmam que muitas vezes as organizações estão preparadas para aceitar menos dinheiro em troca de maior controle, ao invés de obter mais dinheiro e ter menos controle de suas atividades.

an organization may not develop the special skill set needed to possess influence within the bureaucracy, and it may also lose its ability to instill morale in its members” (HUDSON, 2003, p. 76)³⁰.

Neste sentido, a literatura destaca que as organizações possuem uma determinada essência, que reflete o entendimento compartilhado sobre sua identidade, missão e visão (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006; WILSON, 1989; HUDSON, 2003). A essência da organização é o elemento que promove clareza com relação às suas funções, fazendo com que as atividades sob sua responsabilidade sejam desenvolvidas de forma eficiente, ampliando sua capacidade de agência no âmbito burocrático. É a essência da organização que permite que ao longo do tempo se desenvolva o que é chamado cultura organizacional, que comporta padrões de comportamento, de pensamento e de valores da instituição. *“An organization’s essence will lead it over time to develop a distinctive organizational culture, with norms of dress, behavior, thinking and value priorization” (HUDSON, 2003, p.77)³¹.*

Além da cultura, toda organização possui uma gama de recursos à sua disposição, como pessoal capacitado, orçamento e moral de seus funcionários. O tamanho da organização, pensado em termos de números de funcionários e orçamento, é um importante indicador para avaliar a força ou fraqueza da mesma no jogo político doméstico. Mas, não é apenas o tamanho da organização que importa, pois também é preciso considerar a sua influência no processo decisório, o que pode ser avaliado de acordo com sua *expertise*, seu domínio de atuação e o escopo de suas atividades (HUDSON, 2003).

Com relação a moral dos funcionários, o que a literatura destaca é que uma organização que possui profissionais satisfeitos e comprometidos pode ter uma posição mais forte na burocracia estatal do que uma instituição que não garante o bem-estar de seu corpo técnico, visto que isto pode acarretar uma diminuição da produtividade dos funcionários ou mesmo pedidos de troca de departamento, enfraquecendo a organização (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006). Assim, a instituição busca motivar seus funcionários e se esforça para garantir que suas atividades sejam desempenhadas primordialmente por funcionários de carreira, resistindo muitas vezes a nomeações para determinados cargos. As organizações também procuram manter o moral dos profissionais, estabelecendo códigos de conduta e buscando garantir grupos homogêneos, buscando evitar conflitos

³⁰ O trecho correspondente na tradução é: “Sem esse foco e visão, uma organização pode não desenvolver o conjunto de habilidades especiais necessárias para ter influência dentro da burocracia, e também pode perder sua capacidade de inculcar moral em seus membros” (HUDSON, 2003, p.76, tradução nossa).

³¹ O trecho correspondente na tradução é: A essência de uma organização a levará ao longo do tempo a desenvolver uma cultura organizacional distinta, com normas de vestimenta, comportamento, pensamento e priorização de valores (HUDSON, 2003, p. 77, tradução nossa).

intraorganizacionais que possam enfraquecer a missão e a essência da instituição (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006).

Em geral, a literatura destaca que as organizações buscam expandir seu campo de atuação, visto que isto implica um orçamento maior, uma maior esfera de influência no aparato estatal, mais funcionários capacitados e até mesmo uma maior autonomia (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006). Contudo, Halperin, Clapp e Kanter (2006) destacam que nem sempre as organizações buscam crescer e expandir seu domínio. Para compreender os objetivos das organizações é necessário identificar quais são os interesses organizacionais, a essência da instituição (como definida por seus membros) e a competição que pode existir entre diferentes grupos dentro do Estado pelo desempenho de determinados papéis e missões. São estes fatores que permitem compreender o que motiva as organizações no processo decisório de determinadas políticas governamentais.

Todavia, Halperin, Clapp e Kanter (2006) reforçam que embora se deva evitar a ideia de que simplesmente as organizações buscam crescer em tamanho, todas buscam ampliar sua influência no aparato do Estado para atingir seus objetivos. Nesse esforço por garantir sua influência no processo decisório, as organizações favorecem políticas e estratégias que seus membros acreditam que tornarão a organização mais importante no aparato estatal e resistem aos esforços que possam existir para retirar de seu poder as funções que são consideradas parte de sua essência.

From what has been said so far, it follows that internal political conflicts over roles and missions arise constantly within the government. Furthermore, fights over roles and missions are particularly acute when they have an impact on the essence of the contending organizations. [...] Because career officials feel so strongly about the essence of their respective organizations, the conflicts have been intense and have affected officials' stands on issues as well as their implementation of decisions (HALPERIN, CLAPP, KANTER, 2006, p. 40)³².

Lawrence e Suddaby (2006), ao revisitarem as diferentes abordagens institucionalistas sobre as organizações na área da Ciência Política, propõem uma síntese da literatura que trata das estratégias de ação adotadas para criação, manutenção e ruptura das instituições, identificando como indivíduos intencionados ou atores coletivos trabalham para influenciar seus contextos institucionais. Estas estratégias de ação são chamadas pelos autores de “trabalho institucional”. Entre os diferentes trabalhos institucionais que Lawrence e Suddaby

³² O trecho correspondente na tradução é: “Do que foi dito até agora, entende-se que conflitos políticos internos sobre papéis e missões surgem constantemente dentro do governo. Além disso, as lutas por papéis e missões são particularmente intensas quando têm impacto na essência das organizações em disputa. [...] Como os oficiais de carreira se sentem tão ligados à essência de suas respectivas organizações, os conflitos têm sido intensos e afetaram as posições dos funcionários em questões, bem como a implementação de decisões” (HALPERIN, CLAPP, KANTER, 2006, p. 40, tradução nossa).

(2006) identificam como relevantes para promover a criação das instituições destaca-se como relevante neste trabalho: (i) a advocacia, que envolve a mobilização para acesso a recursos e promoção de uma agenda de interesses organizacionais; (ii) a definição, que implica a construção de um sistema de regras que conferem status ou identidade à instituição, formalizando padrões de conduta; (iii) a construção de identidades, que abrange a definição do relacionamento entre a instituição e o campo no qual opera; e (iv) a educação, que implica no treinamento dos funcionários da instituição em conhecimentos e habilidades necessários para dar suporte ao trabalho organizacional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

No que tange às estratégias de ação adotadas para manutenção das instituições, pode-se salientar: (i) a rotinização e a incorporação, que implica a infusão dos fundamentos normativos de uma instituição nas rotinas e práticas organizacionais cotidianas dos funcionários; (ii) a valorização e a demonização, que sugerem a criação de exemplos positivos e negativos que ilustram os fundamentos normativos da instituição; (iii) a criação de mitos, com o objetivo de sustentar as bases normativas da instituição por meio da criação e da sustentação de símbolos e personagens que caracterizam sua história; e a (iv) facilitação do trabalho, que comporta a criação de regras que facilitam e suportam as instituições (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

A proposta dos autores é interessante por destacar como membros de uma instituição adotam diferentes ações com vistas a influenciar o processo de institucionalização da organização e garantir sua autonomia, sua influência e seu controle sobre seu domínio de atuação, como destacado por autores que tratam do tema no âmbito da Análise de Política Externa.

Em resumo, a literatura apresentada reforça a importância de estudar o papel político das organizações e suas características institucionais para entender a dinâmica política doméstica. A figura a seguir sintetiza as informações apresentadas nesta seção.

Figura 2 – Aspectos a serem analisados na construção, manutenção e fortalecimento das organizações



Fonte: Elaboração própria a partir de Lawrence e Suddaby (2006), Halperin, Clapp e Kanter (2006) e Hudson (2003).

Como vimos, a abordagem sobre as organizações afastou-se de uma perspectiva em que as instituições eram percebidas como unidades monolíticas, entidades meramente técnicas ou que reagiam a pressões externas, para compreendê-las como atores políticos que além de se orientarem pelo conhecimento técnico e pelas rotinas procedimentais, perseguem interesses, buscam garantir ou expandir sua autonomia e possuem uma cultura organizacional que molda as ações dos seus funcionários, adotando posições de poder na elaboração de políticas públicas setoriais.

Assim, as contribuições no campo evoluíram de forma a destacar aspectos intragovernamentais que permitem compreender as instituições como atores que possuem importante papel nas decisões políticas do Estado. Esta percepção fez com que especialistas no tema observassem a existência de uma tendência nas relações governamentais: a “burocratização” da política e a “politização” da burocracia, em que os políticos baseiam tecnicamente as decisões tomadas e os burocratas ampliam sua participação e seu papel na definição das políticas públicas e na sua execução (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981; LOUREIRO, OLIVERI; MARTES, 2010). Afastando-se da perspectiva weberiana de burocracia, em que existe uma clara separação entre o papel desempenhado pelos políticos e

pelos burocratas, a evolução no estudo das organizações fez com que se percebesse que a clássica ideia de que políticos tomam decisões e os burocratas apenas as implementam não se aplica à realidade, pois “*both bureaucrats and politicians engage in policymaking, and both are concerned with politics*” (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981, p.9)³³.

Contudo, como afirmam Loureiro, Oliveri e Martes (2010), o poder da burocracia em um regime democrático depende da delegação ou do respaldo de algum ator político estratégico, capaz de sustentar sua posição como *policy-maker*, como por exemplo os presidentes da República. Neste sentido, existe uma dependência institucional das burocracias com relação à autoridade política, mas isto não implica que a burocracia seja um mero instrumento do Poder Executivo.

À luz da literatura discutida sobre organizações neste trabalho, busca-se analisar nesta tese os MREs e os MDs brasileiro e colombiano nas seções destinadas aos estudos de caso. Estas organizações são burocracias, responsáveis formalmente pela condução das políticas externa e de defesa dos Estados, possuindo papel de destaque na definição destas políticas públicas. Considerar estes Ministérios como burocracias nesta tese significa que são percebidos não apenas como organizações que executam procedimentos formais, exercem rotinas ou detém o controle do conhecimento técnico, mas também tratá-los como atores políticos relevantes, que exercem poder no processo decisório e que possuem fatores intragovernamentais (como essência, missão e cultura) que influenciam suas posições no aparato estatal. Deste modo, neste estudo estes Ministérios são tratados como organizações públicas que possuem papel tanto técnico como político na tomada de decisão no âmbito da política externa e de defesa, e que ao interagirem com outros atores domésticos produzem decisões e resultados para seus Estados. Para que seja possível compreender a dinâmica desta interação é necessário atentar-se para outra abordagem da Análise de Política Externa: a política burocrática.

1.5.3 A arena decisória doméstica: processo decisório e política burocrática

Os estudos sobre a política externa no Brasil e na Colômbia costumam atribuir ao presidente da República – no caso colombiano – e ao MRE – no caso brasileiro – a centralidade das decisões de política exterior dos Estados (TICKNER, 2001; GALEANO, 2012, BITTAR, 2014; SANÍN, 2012; FIGUEIRA, 2010; PINHEIRO; MILANI, 2013;

³³ O trecho correspondente na tradução é: “tanto burocratas quanto políticos participam da formulação de políticas, e ambos estão preocupados com a política” (ABERBACH; ROCKMAN; PUTNAM, 1981, p.9, tradução nossa).

DANESE, 2017). Contudo, como reforçam Pinheiro e Milani (2013), embora seja possível identificar indivíduos e instituições que possuam papel de destaque no processo decisório da política externa, “supor que a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência possam *per se* explicar a definição dos interesses do país no plano internacional se tornou analiticamente menos convincente” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p.11-12). Existe uma pluralidade de atores estatais e não estatais que buscam agregar suas demandas e interesses à política externa dos Estados, buscando espaços para ação política e tornando muito mais complexa a análise do processo decisório e o processo em si (PINHEIRO; MILANI, 2013).

Para retratar esta pluralização de atores que participam da formulação da política exterior dos Estados, Pinheiro (2009) propôs que o fenômeno fosse analisado em dois níveis, no plano do Estado e no plano da sociedade. No plano do Estado ocorre o que Hill (2003) denominou de descentralização horizontal, em que os assuntos de política externa não estão mais confinados aos Ministérios das Relações Exteriores, estendendo-se horizontalmente para outros departamentos governamentais, que também formulam e implementam ações de política externa. Já no âmbito da sociedade ocorre o processo que Pinheiro (2009) identificou como verticalização controlada, em que temas antes confinados às agências diplomáticas especializadas, estendem-se a alguns setores da sociedade que, gradualmente, passam a atuar nas questões de política exterior. Contudo, a participação destes setores da sociedade é controlada pelos diplomatas, que aplicam critérios seletivos às demandas a serem incorporadas na posição oficial do país em âmbito internacional (PINHEIRO, 2009).

Tanto a descentralização horizontal como a verticalização controlada foram estimuladas pelas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX, como o fim da Guerra Fria, as crises financeiras, o aprofundamento da globalização, a intensificação da ação transnacional das redes de ativismo e movimentos sociais e a porosidade das fronteiras do que é considerado doméstico e internacional, que impactaram as concepções acerca do papel do Estado e de sua prática no âmbito da política externa (PINHEIRO; MILANI, 2013). Isto não significa afirmar que a política exterior não era um campo de disputa política no passado, mas que tem se tornado um terreno mais politizado, isto é, sujeito ao maior debate de ideias, valores e interesses sobre quais devem ser as escolhas políticas da nação. Esta politização é marcada pela ampliação de disputas interburocráticas, por mais discussões no seio das próprias organizações e por debates entre diversos atores não estatais com relação às diferentes opções de política externa e aos projetos políticos que devem ser implementados por seus países (PINHEIRO; MILANI, 2013).

Tal como afirmam Pinheiro e Milani (2013), a política externa está inserida no terreno da *politics*, o que implica que sua

formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (PINHEIRO; MILANI, 2013, p.40).

Ao tratar da descentralização horizontal da política exterior, Hill (2003) argumenta que este fenômeno pode implicar em problemas de controle e coordenação da política externa dos Estados, uma vez que os MREs precisam lidar com diferentes atores e interesses. Como as burocracias possuem suas próprias identidades e missões organizacionais, não é raro que surjam embates políticos sobre qual decisão e ação o governo deve adotar (KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2013). Entre os atores que são considerados os principais concorrentes do MRE, os Ministérios de natureza militar são percebidos como aqueles que mais disputam espaço decisório. Estes podem atuar como importantes aliados dos diplomatas, mas possuem interesses institucionais e relações com congêneres em outros países, além de recursos consideráveis, *constituency* doméstica e suas próprias fontes de inteligência. Assim, suas ações podem, mesmo que não intencionalmente, constituir uma forma de política paralela à formulada pelas agências diplomáticas (HILL, 2003).

“This is not to say nothing of the numerous countries in which [...] the military has played a disproportionate part in government, and therefore been able to invert the normal servant-master relationship of defence to foreign policy” (HILL, 2003, p. 83)³⁴. Este aspecto destacado por Hill (2003) é importante, uma vez que nesta tese a ênfase analítica recai sobre a articulação entre defesa e política externa, áreas nas quais as burocracias diplomática e militar exercem papéis protagônicos. Assim, já que no jogo político doméstico os MREs não possuem o monopólio sobre a política externa, estando sujeito à competição interburocrática e de atores não-estatais, para compreender como ocorre a articulação das políticas externa e de defesa é necessário atentar para os demais atores que participam da formulação das decisões e opções internacionais do país na área, como o MD e o presidente da República. Estes atores atuam como unidades de decisão, ou seja, possuem habilidade para alocar recursos em temas de política externa e detém autoridade ou poder para influenciar decisões e evitar que as posições sejam alteradas (HERMANN, 2001). Neste sentido, podem atuar em conjunto com o

³⁴ O trecho correspondente na tradução é: “Isso sem mencionar os numerosos países em que [...] os militares desempenharam um papel desproporcional no governo e, portanto, conseguiram inverter a relação normal de subordinação da defesa com relação à política externa” (HILL, 2003, p. 83, tradução nossa).

MRE, fortalecendo sua posição, ou de forma paralela ou oposta, enfraquecendo seu papel na condução da política exterior do Estado.

Hermann (2001), ao tratar das unidades de decisão dos governos, argumenta que embora a autoridade para a decisão possa ser exercida por uma gama de atores – como presidentes, burocracias, conselheiros, juntas militares e legisladores –, a seleção de um determinado curso de ação, isto é, a decisão da ação a ser implementada, depende do tema em questão, da estrutura do governo e da forma como estes atores domésticos influenciam e conseguem canalizar suas preferências no aparato estatal.

No campo da Análise de Política Externa existe uma variedade de modelos analíticos e abordagens que permitem compreender os aspectos supracitados e analisar o processo de tomada de decisão dos Estados, identificando as unidades de decisão, os atores que participam do processo, suas ideias e interesses, a forma como participam e em que grau conseguem agregar suas preferências e posições ao conteúdo da política exterior. Existem, por exemplo, as abordagens cognitivas e psicológicas, que enfatizam as crenças, os valores, as emoções e a memória dos decisores. Também existem as abordagens que enfatizam como aspectos sociais influenciam o contexto da tomada de decisão, como a cultura, a identidade e os atributos nacionais dos países (sistema econômico e político, extensão territorial, entre outros) (HUDSON, 2005). Contudo, Kaarbo (1998) argumenta que embora estas perspectivas tenham lançado luz sobre importantes dimensões que afetam o processo decisório, deixaram em segundo plano a análise da *politics*, que contempla as disputas, as diferentes estratégias e os conflitos que existem no jogo político.

Individual, group and government behavior is explained through personality characteristics, social relations and cognitive process without explicit attention to the organizational environment and its incentive structure in which the actors reside (KAARBO, 1998, p.71)³⁵.

Neste sentido, a autora salienta a importância de conjugar abordagens multidimensionais para compreender o processo decisório e reforça a importância de se atentar para a disputa interburocrática que caracteriza a política externa, seja entre burocracias maiores ou menores.

Quando o assunto é política burocrática, Allison (1969) é novamente uma referência obrigatória. Ao propor o modelo da política burocrática em seu artigo clássico dos anos 1960,

³⁵ O trecho correspondente na tradução é: “O comportamento individual, em grupo e governamental é explicado por meio de características de personalidade, relações sociais e processo cognitivo sem atenção explícita ao ambiente organizacional e à estrutura de incentivo na qual os atores residem” (KAARBO, 1998, p.71, tradução nossa).

o autor enfatizou os fatores interorganizacionais, explicando a política externa como resultado do jogo político doméstico. Neste modelo proposto, as decisões e as ações dos governos no plano internacional são explicadas como resultado da barganha política existente entre diferentes atores governamentais que representam suas organizações e possuem distintas concepções dos objetivos nacionais a serem perseguidos, disputando espaço no processo decisório. Esta visão é centrada na política doméstica e entende que a escolha por uma determinada opção de política externa resulta de coalizões, de compromissos e de competição entre os atores nacionais que estão inseridos em uma arena decisória complexa, marcada por vários jogos de barganha.

Os jogadores centrais nesta arena são os líderes políticos que estão no topo do aparato governamental, ocupando altas posições nas organizações, disputando posições de poder e defendendo suas percepções e das suas organizações do que consideram ser a melhor decisão de política externa para seu Estado (ALLISON, 1969). Relaciona-se com esta concepção o aforismo “*where you stand depends on where you sit*” (ALLISON, 1969, p.711)³⁶, que implica considerar que o que cada ator defende no processo decisório relaciona-se com a posição burocrática que ele ocupa no Estado, ou seja, com a organização que representa.

A capacidade de cada ator ser bem sucedido nos jogos de barganha depende do seu poder. O poder é compreendido neste contexto como a influência efetiva sobre os resultados das políticas e varia de acordo com três elementos: (i) as vantagens de barganha, derivadas da autoridade formal que o ator possui, de sua *expertise*, do apoio institucional e de sua reputação (status) no aparelho de Estado; (ii) a habilidade e a vontade de fazer uso destas vantagens de barganha; e (iii) a percepção de outros atores sobre os dois primeiros aspectos (ALLISON, 1969; ALLISON; HALPERIN, 1972).

A contribuição do autor permitiu avançar a compreensão sobre o processo decisório, ao propor outras formas de explicar as decisões e os resultados políticos, que não por meio da abordagem do ator racional, como feito pela teoria realista. Contudo, apesar de suas contribuições, que aprimoraram as abordagens sobre a política externa, diversas críticas foram feitas ao modelo proposto. Criticou-se principalmente a natureza mecânica que caracterizava sua visão sobre o processo decisório e a pouca importância que ele concedia ao presidente na tomada de decisão (KRASNER, 1972; ROSATI, 1981; WELCH, 1992; KAARBO, 1998). Outro problema identificado é que em seu modelo de política burocrática os atores parecem se comportar de forma semelhante ao que propôs no seu modelo do ator racional. Assim, os

³⁶ O trecho correspondente na tradução é: “o que você defende depende de onde você senta” (ALLISON, 1969, p.711, tradução nossa).

atores, em sua concepção, perseguem os interesses de seus próprios ministérios e departamentos, buscando otimizar seus ganhos, sem que valores morais e crenças políticas incidam sobre os resultados do processo (HILL, 2003). “*Foreign policy in this perspective either gets made by accident, or it is captured unpredictably by different elements at different times*” (HILL, 2003, p. 87)³⁷.

A partir destas críticas, diversos autores aprimoraram a abordagem da política burocrática, buscando evitar os problemas destacados. Nesse universo, destaca-se Rosati (1981) que propõe um modelo sistemático para análise do processo decisório com ênfase na política burocrática, revisitando as contribuições existentes (ALLISON; 1969; ALLISON, 1971; ALLISON; HALPERIN, 1972), para avançar os aspectos mais criticados, como a pouca preocupação com o papel do presidente na formulação da política externa. Ao delimitar sua análise no âmbito do Executivo, este autor indica que integram a estrutura de decisão os seguintes participantes: o presidente, as organizações e os indivíduos que as integram.

Com relação ao presidente, o autor destaca sua relevância na dinâmica política, uma vez que seleciona os líderes das burocracias e tem a capacidade de determinar os participantes que possuem acesso a ele e ao processo decisório³⁸. Em linha com essa visão, Hermann, Hermann e Hagan (1987) destacam que o presidente é uma importante unidade de decisão e que muitas vezes os presidentes são líderes predominantes, que tomam sozinhos as decisões relacionadas à política exterior do Estado. Neste sentido, analisar a personalidade do líder e se ele é sensível ou não a informações provenientes de terceiros é importante para compreender como os governos desenvolvem suas estratégias de política externa. Pinheiro (2009) e Lima (1994) também destacam que a autorização presidencial – seja por delegação, confiança ou omissão – e a sinergia existente entre o presidente e os demais atores envolvidos no processo decisório, em especial os MREs, são requisitos fundamentais para compreensão da formulação e implementação da política externa dos países.

No que tange às organizações e aos indivíduos, Rosati (1981) não considera as organizações como caixas-pretas e, assim, identifica que os indivíduos que as integram podem

³⁷ O trecho correspondente na tradução é: “A política externa nessa perspectiva é feita por acidente ou é capturada imprevisivelmente por diferentes elementos em momentos diversos” (HILL, 2003, p. 87, tradução nossa).

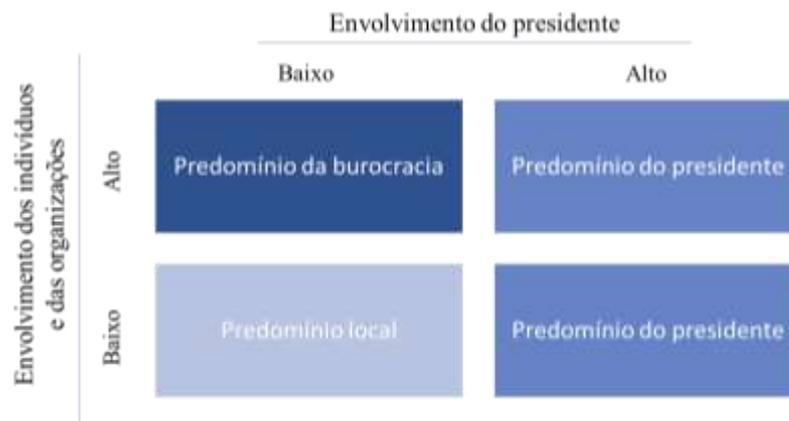
³⁸ *Furthermore, the bureaucracy must always be aware of the President's point of view, for he is capable of suppressing most plans. In other words, a President can be an omnipotent player if he so desires*” (ROSATI, 1981, p. 246).

O trecho correspondente na tradução é: “Além disso, a burocracia deve estar sempre atenta ao ponto de vista do presidente, pois ele é capaz de suprimir a maioria dos planos. Em outras palavras, um presidente pode ser um jogador onipotente se assim desejar” (ROSATI, 1981, p. 246, tradução nossa).

possuir diferentes prioridades, interesses e preocupações, alinhando-se às perspectivas teóricas anteriormente apresentadas.

O grau de atenção e de envolvimento destes diferentes atores em temas da política externa influenciam o que o autor denomina estrutura de decisão. Assim, dependendo da natureza do tema a ser tratado e se ele é considerado crítico, a estrutura de decisão pode se estabelecer de diferentes formas: (i) há o “predomínio do presidente” (*presidential dominance*), se o envolvimento do presidente é alto; (ii) há o “predomínio da burocracia” (*bureaucratic dominance*), se o envolvimento organizacional e dos indivíduos que a integram for alto e o presidencial for baixo; (iii) há o “predomínio local” (*local dominance*), se o envolvimento organizacional e presidencial for baixo, caso em que apenas alguns participantes tomam a decisão, tornando a estrutura decisória “localizada” (ROSATI, 1981).

Figura 3 – Estrutura de Decisão



Fonte: Elaboração própria a partir de Rosati (1981, p. 248).

Rosati (1981) também destaca o contexto da decisão, uma vez que a situação pode determinar quem participa do processo decisório e quais percepções e opiniões interessam. Quando as decisões envolvem questões de rotina, os presidentes estão menos envolvidos, porém quando são situações ou temas considerados críticos, há maior envolvimento dos presidentes e da alta cúpula³⁹. Assim: (i) quanto mais crítico o tema, mais provável que ocorra a estrutura de “predomínio presidencial” no processo decisório; (ii) quanto menos crítico, mais provável que se estabeleça o “predomínio local”; (iii) quando for um tema de relevância moderada, isto é, não crítico a ponto de envolver diretamente o presidente, mas importante o

³⁹ Hudson (2003), Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) concordam que quanto mais crítico for o tema, como em situações de crises no governo, mais as decisões se concentram no decisor central, como os presidentes. Em situações rotineiras, a atuação da burocracia é ampliada.

suficiente para envolver diversas organizações e indivíduos, ocorre a estrutura de “predomínio burocrático”.

Segundo o autor, a estrutura de decisão, aliada às formas de pensamento dos participantes, suas preferências, personalidades e crenças, determina o processo decisório (composto pela formulação e pela implementação da política) que, por sua vez, determina o resultado. O esquema proposto pelo autor é sintetizado na figura 4 apresentada a seguir.

Figura 4 – Síntese das relações entre os elementos que afetam a tomada de decisão em qualquer tema



Fonte: Elaboração própria a partir de Rosati (1981, p. 252).

Essa visão é avançada por Hollis e Smith (1986), que argumentam que o modelo tradicional de política burocrática, ao relacionar as preferências diretamente com as posições burocráticas dos atores⁴⁰, produz uma visão mecânica do processo decisório, relacionando a posição institucional com o papel que os atores representam. Os autores reconhecem que as organizações socializam os atores e que as preferências são afetadas pela posição burocrática, mas argumentam que essa relação não é automática, pois os indivíduos que operam em uma organização também possuem capacidades negociadoras, habilidades e julgamentos.

Como argumenta Hill (2003, p.89),

*bureaucratic animals are constrained by their terms of reference, their superiors and the culture (or 'expectations') of their group, and they also have opportunities to interpret their given roles in new ways on the basis of their own personalities and particular circumstances*⁴¹.

⁴⁰ Esta é uma proposição básica do modelo burocrático proposto por Allison (1969), como evidenciado na frase supracitada “where you stand depends on where you sit” (ALLISON, 1969, p. 711).

⁴¹ O trecho correspondente na tradução é: “animais burocráticos são constrangidos por seus termos de referência, seus superiores e a cultura (ou "expectativas") de seu grupo, e também têm oportunidades de interpretar seus

Essa percepção é importante para evitar o olhar determinista sobre o processo decisório, em que necessariamente os resultados refletem uma competição burocrática que pode limitar o desenvolvimento da política externa. Um enfoque limitado sobre o que constitui a política no processo decisório, pode gerar a tendência a assumir que as organizações e os demais atores burocráticos sejam caracterizados apenas pela busca pelo poder, obscurecendo as diferenças existentes nas responsabilidades formais dos atores e formas de entendimento sobre diversas questões (HILL, 2003).

Partindo dessa perspectiva, este estudo compreende que existem diversos resultados possíveis no processo decisório e não apenas uma competição que gera resultantes políticos. Como argumenta Hermann (2001), a dinâmica do processo decisório não tem um efeito singular e direto na política exterior, podendo produzir vários resultados. Assim, nem sempre as decisões desviam-se do curso ideal da racionalidade, constituindo um processo patológico ou que gera invariavelmente resultados subótimos⁴². É possível que os atores envolvidos na tomada de decisão cheguem a um acordo e se engajem em ações que produzam resultados satisfatórios para os envolvidos.

Como nesta tese é analisada a interação que se estabelece entre as burocracias diplomáticas (MREs) e da defesa (MDs) e os presidentes no âmbito do Poder Executivo, resultando em diferentes tipos de articulação entre as políticas, avalia-se o processo decisório e o resultado decorrente, que tem impacto sobre a articulação destas políticas. Hermann (2001) argumenta que os resultados do processo decisório indicam as preferências das partes envolvidas e podem ser analisados de acordo com uma estrutura de recompensas (*payoffs*) que indicam se o processo teve resultados simétricos ou assimétricos para os envolvidos⁴³.

Segundo a autora, ao menos seis diferentes tipos de resultados podem surgir: (1) a concorrência; (2) o compromisso mútuo; (3) o impasse; (4) a prevalência de uma posição; (5) o compromisso assimétrico; e (6) a ação simbólica fragmentada (descoordenação). Os três

papéis de novas maneiras com base em suas próprias personalidades e circunstâncias particulares (HILL, 2003, p.89, tradução nossa).

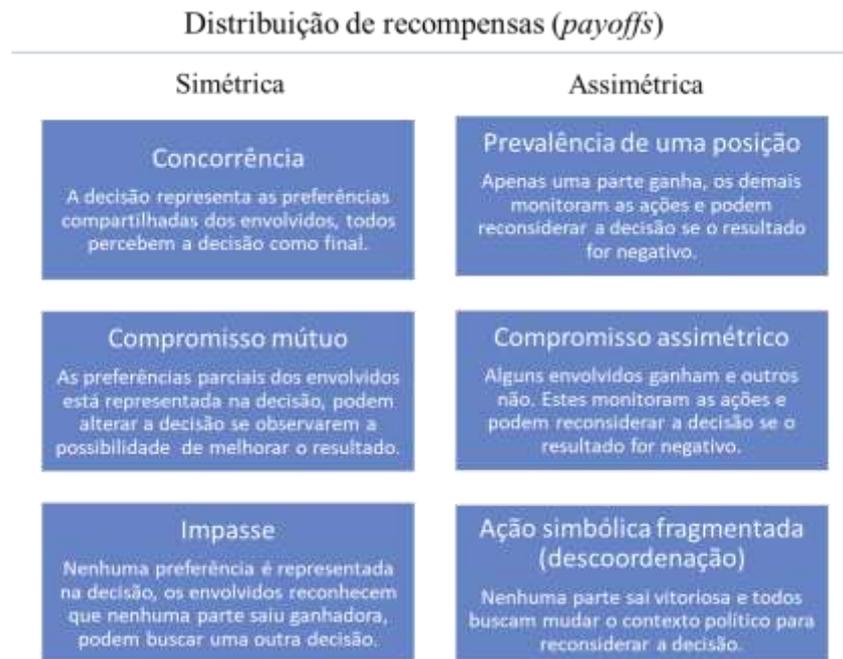
⁴² Essa visão é associada à obra de Allison (1969, p. 707), por exemplo, que considera no modelo de política burocrática que: “*what the nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others. More often, however, different groups pulling in different directions yield a resultant distinct from what anyone intended*”.

O trecho correspondente na tradução é: “o que a nação faz é às vezes o resultado do triunfo de um grupo sobre os outros. Mais frequentemente, entretanto, diferentes grupos puxando em direções diferentes produzem um resultado distinto do que qualquer um pretendia” (ALLISON, 1969, p. 707, tradução nossa).

⁴³ A abordagem da autora é direcionada para o estudo do processo de decisório em política externa iniciado a partir de situações-problema (crises) específicas. Nesta tese, a contribuição da autora é adaptada para avaliar o resultado da articulação da política externa e da política de defesa nos países.

primeiros resultados geram *payoffs* simétricos, enquanto os três últimos assimétricos, como pode ser verificado na figura 5.

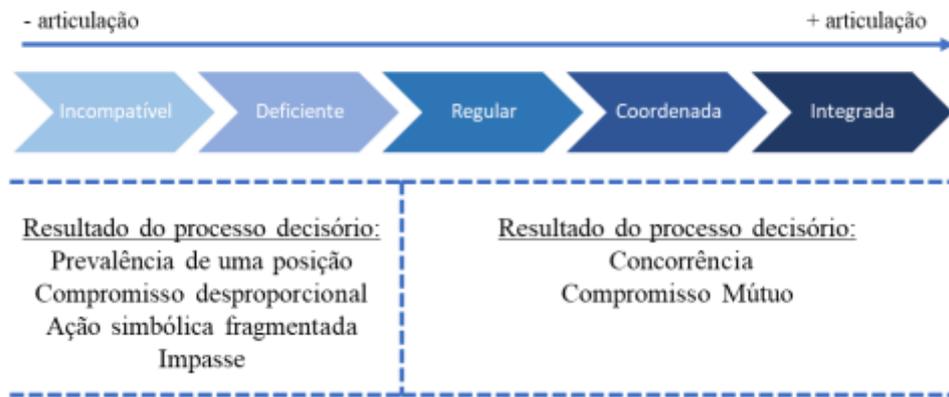
Figura 5 – Resultados do processo decisório



Fonte: Elaboração própria a partir de Hermann (2001, p. 72).

Relacionando estes tipos ideais de resultados de processo decisório propostos por Hermann (2001) com o *continuum* que determina os diferentes tipos de articulação entre política externa e de defesa proposto por Alsina Jr. (2009), percebe-se que os resultados simétricos de concorrência ou compromisso mútuo geram os melhores tipos de articulação entre as políticas, podendo torná-las regulares (ainda que pouco profundas), coordenadas ou integradas. Por outro lado, todos os resultados assimétricos ou o *payoff* simétrico que é o impasse, não geram ou geram o mínimo de articulação entre as políticas ao representar as preferências de uma parte em detrimento da outra ou não representar um resultado favorável a nenhum ator. Assim, o resultado seria uma articulação incompatível ou deficiente entre política externa e política de defesa.

Figura 6 – Resultados do processo decisório x Tipos de articulação



Fonte: Elaboração própria.

A partir da literatura apresentada ao longo desta seção (1.5) oferece-se o quadro teórico que é utilizado nesta tese para analisar a articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia, analisando a interação interburocrática entre seus MREs, MDs e presidentes, que resultam em diferentes tipos de articulações. O quadro teórico combina abordagens da Análise de Política Externa que tratam das organizações, do processo decisório e da política burocrática de forma a integrar estas perspectivas, que não são percebidas como concorrentes, mas como complementares, enriquecendo a análise.

Os capítulos 2 e 3 apresentados a seguir integram a primeira parte da tese e são dedicados à primeira tarefa analítica deste estudo: apresentar a trajetória institucional das organizações diplomáticas e militares no Brasil e na Colômbia, buscando explicar como ao longo do tempo os atores investigados, MRE e MD, consolidaram-se enquanto instituições em ambos os países, obtendo maior ou menor grau de autonomia decisória no aparato estatal. O objetivo ao retratar o histórico da construção institucional destes Ministérios à luz da literatura sobre organizações discutida neste capítulo, é salientar aspectos institucionais presentes no MRE e MD brasileiro e colombiano que permitem compreender a influência relativa que possuem no processo decisório da política exterior de seus países.

Os capítulos apresentam o desenvolvimento institucional das organizações ao longo de um período extenso e espera-se, com isso, oferecer para aqueles que não conhecem profundamente a construção e trajetória institucional dos Ministérios (em ambos ou em um dos países) a base para a compreensão da articulação das políticas externa e de defesa nos capítulos seguintes. Contudo, a apresentação histórica não é feita de forma geral, mas seletiva com foco nos dados que se relacionam com a pesquisa desenvolvida na tese.

2. AS ORGANIZAÇÕES DIPLOMÁTICA E MILITARES NO BRASIL

2.1 A trajetória da “Casa do Barão do Rio Branco”: a institucionalização do Ministério das Relações Exteriores brasileiro

Este capítulo é dedicado ao estudo de caso das organizações diplomática e militares no Brasil e inicia-se com a exposição do MRE brasileiro, instituição reconhecida internacionalmente por seu profissionalismo e uma das primeiras burocracias modernas a se consolidar no país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Um dos primeiros pesquisadores a estudar profundamente a construção institucional do MRE – ou Itamaraty como é conhecida a instituição no país⁴⁴ – foi Zairo Cheibub (1984), cuja dissertação tratou do processo de institucionalização do Ministério⁴⁵. Desde sua publicação pioneira, diversos autores produziram sobre o tema, discorrendo sobre a trajetória institucional do MRE, seus símbolos e métodos operacionais, seu alegado insulamento burocrático e sua relativa perda de autonomia, visto a necessidade de se adaptar à maior participação de atores domésticos em assuntos internacionais, precisando aprimorar a coordenação intra e intergovernamental (MOURA, 2007; PUNTIGLIANO, 2008; PINHEIRO, 2009; FIGUEIRA, 2010; FARIA, 2012).

Todavia, sua obra continua sendo um importante ponto de partida para compreender as diferentes etapas que caracterizam o desenvolvimento histórico do MRE e, por consequência, como este desenvolvimento impactou na configuração da relativa autonomia decisória dos diplomatas na formulação e implementação da política externa brasileira.

Segundo Cheibub (1985), a construção institucional da corporação diplomática esteve associada à história da formação do Estado nacional, podendo ser dividida em três etapas: (i) Período Patrimonial (1822 ao final do século XIX); (ii) Momento Carismático (anos iniciais do século XX); e (iii) Período Burocrático-Racional (final de 1910 até os dias atuais). A primeira fase caracteriza-se pela diplomacia imperial e pela não diferenciação do Ministério e dos diplomatas enquanto grupo profissional. A segunda etapa é marcada pela

⁴⁴ O MRE brasileiro também é chamado de Itamaraty porque a sua sede principal era o Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro até 1970, quando houve sua transferência para a cidade de Brasília, cuja sede também passou a ser chamada por este mesmo nome (MOURA, 2007).

⁴⁵ A partir de sua dissertação, este autor publicou dois artigos: o primeiro, em que explorou a construção institucional da organização (1985), baseando-se em uma perspectiva weberiana das organizações, e o segundo, em que tratou da carreira diplomática no país, investigando o processo de burocratização do Itamaraty (1989). Antes de Cheibub, alguns autores também se dedicaram ao estudo da instituição diplomática brasileira, como Flavio Castro (1983), Marcos Romero (1951), Lygia Azevedo e José Gama e Silva (1955) em obras citadas pelo autor em seu texto de 1985.

gestão do Barão do Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores, que rompeu com as estruturas tradicionais do MRE, iniciando um processo de transição em que prevaleceu a sua liderança carismática. A última etapa é marcada pelas grandes reformas administrativas que visaram dotar o MRE e a carreira diplomática de uma estrutura racional e burocrática, acompanhando o movimento de profissionalização e aprimoramento da gestão do Estado brasileiro (CHEIBUB, 1985).

No primeiro momento, denominado Período Patrimonial, os interesses centrais dos diplomatas eram assegurar o reconhecimento da independência brasileira de Portugal e garantir a unidade territorial do país⁴⁶. Em um contexto regional marcado por disputas territoriais e independências, e internacional caracterizado pelo expansionismo das grandes potências europeias, a diplomacia exercia um papel essencial para o Brasil, que como um Estado recém independente precisava garantir sua autonomia (CHEIBUB, 1985; CERVO, 2011). Contudo, diferentemente de seus vizinhos continentais, o Brasil tinha duas condições que o favoreceram no processo de reconhecimento de sua independência, proclamada em 1822.

A primeira foi a chegada da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, que dotou o país de uma rotina de serviços diplomáticos, trazendo representações estrangeiras para seu território e possibilitando o estabelecimento de representações luso-brasileiras no exterior (CHEIBUB, 1985; CERVO, 2011). A segunda foi a adoção do regime monárquico como forma de governo, o que facilitou sua aceitação na sociedade internacional, uma vez que este era o regime político que ainda predominava em diversos países europeus. Estes dois aspectos também foram responsáveis, em parte, pela formação no Brasil de um corpo diplomático maior e mais numeroso do que nos demais países latino-americanos (CHEIBUB, 1985).

Neste primeiro estágio, a gestão do MRE – então chamado Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – coube a José Bonifácio de Andrada e Silva, que o separou, em 1822, da Secretaria dos Negócios da Guerra (CASTRO, 2009; CERVO, 2011). No ano seguinte, o Marquês de Paranaguá, que sucedeu a José Bonifácio na pasta, conferiu plena autonomia à esta Secretaria, separando-a da Secretaria dos Negócios do Império. Paranaguá reconheceu a necessidade de dar autonomia administrativa no âmbito do governo a um Ministério exclusivamente dedicado aos Negócios Estrangeiros, que naquele momento era bastante enxuto, contando apenas com Secretaria, Legações Diplomáticas e Consulados em sua estrutura organizacional (CASTRO, 2009; CERVO, 2011).

⁴⁶ Para uma abordagem histórica sobre este período da política exterior brasileira ver Amado Cervo (2011), mais especificamente a Parte I do livro *História da Política Exterior do Brasil* (CERVO; BUENO, 2011).

Criou-se assim, em definitivo, um ministério próprio e autônomo, com uma secretaria exclusiva para os Negócios Exteriores. A Constituição de 1824 definiu as atribuições do Poder Executivo quanto às relações internacionais, reservando ao Legislativo parcela restrita de responsabilidade nesse terreno, como a aprovação de tratados somente quando envolvessem cessão ou troca de territórios (CERVO, 2011, p. 26).

No entanto, nesta época a organização diplomática não se diferenciava de outras instituições do governo e da elite nacional, pois predominava na administração pública brasileira os traços patrimoniais e o baixo grau de profissionalismo. Como apontam Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.30), os atores burocráticos neste período só podem ser compreendidos se levarmos em consideração a sua “intersecção com o sistema político”. Isto porque os critérios de seleção para os cargos públicos não tinham regras claras e as decisões eram centralizadas no chefe de Estado, o que fazia com que os cargos fossem ocupados de acordo com interesses privados (FIGUEIRA, 2010). A política de recrutamento baseava-se na noção da administração pública como propriedade senhorial, onde há uma distinção pouco clara entre os interesses pessoais do administrador e os interesses públicos do cargo que ele ocupa⁴⁷ (CHEIBUB, 1985). Com relação ao cargo de diplomata, era restrito a um grupo específico da elite aristocrática, apenas àqueles que “possuíam condições financeiras de ir estudar no exterior, possuidores de títulos e honrarias, regidas, em geral, por Viscondes e Barões” (FIGUEIRA, 2010, p.8)⁴⁸.

O que naquela época garantia uma certa superioridade da diplomacia brasileira frente a dos países vizinhos, não era, portanto, uma particularidade no modelo organizacional do Ministério, mas a estabilidade e coesão da elite imperial brasileira que, devido à sua herança das estruturas sociais coloniais e de sua socialização à tradição portuguesa, possuía o grau de homogeneidade necessário para representar o país nas disputas de fronteiras e levar adiante o processo de formação do Estado nacional (CHEIBUB, 1985). Como sublinha Cheibub (1985), era a elite imperial – isto é, os grandes estadistas do Império – e não os diplomatas de carreira, que chefiavam as missões diplomáticas.

⁴⁷ Como ressaltam Abrucio, Pedroti e Pó (2010), neste período as administrações públicas, em geral, eram marcadas por traços patrimonialistas, uma vez que as reformas em direção à instituição de um modelo burocrático weberiano só começou a se estabelecer entre meados e o final do século XIX.

⁴⁸ Nota-se que no período do Império alguns decretos e leis foram divulgados com o objetivo de estabelecer um padrão de recrutamento para a pasta dos Negócios Estrangeiros, durante por exemplo a gestão do Marquês de Aracati (1827-1829), do Visconde de Sepetiba (1833-1834) e do Visconde do Uruguai (1849-1853). Os critérios relacionavam-se com qualificações que apenas uma parcela restrita da população da época teria, de certo os membros da elite aristocrática, como fica claro no trecho da Lei nº 614/1851 que especifica os critérios de qualificação para seleção dos adidos de legação: “bacharéis formados nos cursos jurídicos do Império, e aos graduados em academias ou universidades estrangeiras que mais versados se mostrarem em línguas” (MRE, 2018a). Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/historia>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Apesar da falta de profissionalismo e do patrimonialismo que caracteriza este período, Cheibub (1985) identifica alguns fatores que ajudaram no processo de fortalecimento institucional do Ministério, como a criação do cargo de Oficial-Maior, que posteriormente tornou-se o cargo de Diretor-Geral e, no período recente, refere-se ao cargo de Secretário-Geral. Ao Oficial-Maior cabia a organização administrativa da corporação diplomática, o que Cheibub (1985) identifica como importante por garantir estabilidade institucional e continuidade das tradições, em contraposição ao cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, que desempenhava uma função política.

As funções do Oficial-Maior variaram ao longo do tempo, ampliando em escopo conforme regulamentos e diretrizes do Ministério, conforme pode ser observado no minucioso levantamento histórico da organização do Itamaraty elaborado por Castro (2009). Mas, o que se percebe entre a ampla gama de responsabilidades do Oficial-Maior é a relevância do seu cargo, uma vez que era o substituto imediato do Ministro.

De fato, este cargo teve sua relevância na história da instituição diplomática brasileira. Como destaca Cheibub (1985), foi muito importante para o Itamaraty contar com o Visconde de Cabo Frio⁴⁹ como Diretor-Geral durante o período de transição do Regime Monárquico (1822-1889) para o Republicano (1889), pois ele garantiu uma tradição diplomática no Itamaraty, diante da frequente mudança de Ministros na instituição. Isto propiciou que a organização “atravessasse incólume um período em que quase todas as instituições do Estado sofreram uma série de transformações” (CHEIBUB, 1985, p. 119).

Assim, o Visconde representou, naquele momento, um símbolo significativo para a corporação diplomática, uma lembrança de sua essência, de sua identidade e de sua missão, que se relacionavam com os interesses brasileiros de reconhecimento da independência nacional e de garantia da unidade territorial, elementos que vinham sendo defendidos desde o período da diplomacia imperial. Assim, embora Cabo Frio não fosse uma figura carismática, exercia um “papel simbólico enquanto representante das tradições imperiais” (CHEIBUB, 1985, p. 119), o que foi essencial para garantir a continuidade da prática diplomática, a coesão e a identidade dos diplomatas brasileiros, que continuaram sendo recrutados no âmbito da elite nacional, cujas ligações remetiam à elite monárquica.

A partir da proclamação da República, com a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que autorizou o presidente da República a reorganizar os serviços da Administração Federal, o órgão diplomático passou a ser designado Ministério das Relações Exteriores, como é

⁴⁹ O Visconde de Cabo Frio assumiu o cargo em 1864 e nele permaneceu até sua morte em 1907 (CHEIBUB, 1985).

denominado até os dias atuais (MAPA, 2018)⁵⁰. Apesar da mudança de regime político, diversos estudiosos destacam que a passagem do Império para a República não foi marcada por mudanças imediatas na política externa brasileira, uma vez que os objetivos prioritários da era monárquica continuaram sendo centrais no Brasil republicano, como a consolidação territorial do país, o exercício pleno da soberania brasileira e o equilíbrio de poder na Bacia do Prata (PINHEIRO, 2004; BUENO, 2011, LYNCH, 2014). Cheibub (1985) salienta, ainda, que foram mantidos no âmbito do Itamaraty os métodos de recrutamento, refletindo-se sobre a composição social do serviço diplomático brasileiro, apesar de um novo estágio ter sido iniciado na composição das elites nacionais⁵¹. A esse respeito, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) reforçam que a necessidade de ter um corpo diplomático forte para tratar das sensíveis questões fronteiriças à época, fez com que os próprios presidentes da Primeira República (1889-1930) buscassem o apoio para a formulação da política externa brasileira entre os membros da elite imperial.

Contudo, apesar destes traços de continuidade no que diz respeito ao período anterior, Cheibub (1985) identifica a partir de 1902 uma etapa diferente na vida institucional do MRE, inaugurada com a gestão do Barão do Rio Branco⁵², que deu início ao chamado Momento Carismático. “E aqui entra o fator estratégico: Rio Branco sabia que sua posição e de seus comandados era frágil, num país dominado por instituições oligárquicas, e barganhou um status diferenciado à diplomacia” (ABRUCIO, PEDROTI; PÓ, 2010, p. 34).

A principal razão para o lugar privilegiado que Rio Branco possui na história nacional é o fato de ter, antes mesmo de assumido o MRE, atuado com êxito na delimitação do território nacional sem o recurso à guerra, garantindo a integridade territorial do Brasil em um

⁵⁰ Disponível em: < <http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=485>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁵¹ O MRE continuava recrutando predominantemente diplomatas entre os setores da oligarquia, garantindo a coesão e a uniformidade do corpo diplomático, o “*esprit de corps*”. Os diplomatas eram descendentes das antigas famílias do Império, cujos parentes tinham ocupado postos na monarquia. Tinham, portanto, a mesma origem social, a mesma mentalidade e educação, o que garantia uma homogeneidade dos diplomatas frente a outros grupos da elite nacional (CHEIBUB, 1985).

⁵² José Maria da Silva Paranhos Júnior, era filho do Visconde do Rio Branco, um dos grandes políticos do Segundo Reinado (1840-1889) que integrava a elite imperial. Sua família possuía fortes vínculos com a carreira militar, tendo Rio Branco, assim como seu pai, apoiado o intervencionismo no Prata, como faziam os políticos saquaremas, que defendiam a consolidação do território nacional por meio do princípio do *uti possidetis*, pela livre navegação dos rios limítrofes pelos ribeirinhos e pelo equilíbrio de poder na região do Prata (LYNCH, 2014). Bacharel em Direito, geógrafo e historiador, tinha sido deputado por Mato Grosso, atuado como jornalista em alguns jornais, cônsul do Brasil em Liverpool e atuado com sucesso em litígios internacionais, nos quais representou os interesses do Brasil contra a Argentina e a França (Missões de Palmas e do Amapá), antes de se tornar Ministro com 57 anos de idade (BUENO, 2012).

contexto em que os países vizinhos estavam envolvidos em diversos conflitos⁵³. Assim, seu carisma resulta, em grande parte, do fato do Barão ter contribuído decisivamente para demarcar as fronteiras do país por meio de negociações e arbitragens internacionais. Seu sucesso político nas disputas de fronteiras, aliado ao seu carisma, traduziu-se em um grande prestígio político para o MRE, sobretudo por terem sido os diplomatas considerados os responsáveis por uma das tarefas essenciais à formação do Estado Nacional: a consolidação territorial (CHEIBUB, 1985).

Como aponta Puntigliano (2008, p. 30) “*Brazil is indeed a rare country in the sense that its most relevant historical personality is not a Chief of State, a military, or a national liberation hero: it is a diplomat, known as the Barão do Rio Branco*”⁵⁴. Já para Cheibub (1985, p. 120), a “força simbólica do Barão em relação ao Ministério das Relações Exteriores só é comparável àquela exercida pelos patronos das forças armadas brasileiras – Caxias e Tamandaré – nas suas respectivas instituições”. O que se pode notar, portanto, é a tamanha relevância do Barão do Rio Branco, que entrou para a história brasileira como grande estadista, herói nacional, *Deus Terminus* das fronteiras (ALSINA JR., 2015), angariando grande credibilidade institucional para os diplomatas.

Contudo, apesar do seu enorme carisma, Rio Branco modificou a rotina de trabalho e os procedimentos organizacionais, centralizando a administração no Gabinete do Ministro. Devido a seu estilo personalista, os cargos de Diretor-Geral e de chefes de seção perderam força na estrutura administrativa do MRE. É por esta razão que Cheibub (1985, p. 122) afirma que embora a gestão do Barão do Rio Branco tenha unido simbolicamente o Itamaraty e ampliado seu prestígio, também teve um “custo administrativo” ao enfraquecer a estrutura organizacional e alterar as rotinas do Ministério, modificando métodos de trabalho e ritos.

Apesar de no âmbito do MRE ainda predominar durante este período os traços patrimonialistas que caracterizaram o período anteriormente apresentado, a gestão do Barão à frente do Ministério trouxe um componente carismático que permite distinguir esta etapa do Período Patrimonial. É importante salientar que a experiência deste Momento Carismático viabilizou, posteriormente, a criação da ideia de uma tradição na instituição, permitindo aos diplomatas justificar o comportamento brasileiro por meio do recurso ao passado, forjando

⁵³ A garantia do território nacional reforçava a identidade imperial brasileira, objetivo máximo da política externa e interna do projeto saquarema (que buscava a unidade territorial), o qual Rio Branco conhecia intimamente, devido sua própria formação no âmbito da elite imperial e do convívio com importantes estadistas brasileiros que buscavam perpetuar que as especificidades de formação do Estado brasileiro o garantiriam um futuro de grandeza (LYNCH, 2014).

⁵⁴ O trecho correspondente na tradução é: “O Brasil é de fato um país raro no sentido de que sua personalidade histórica mais relevante não é um chefe de Estado, um militar ou um herói da libertação nacional: é um diplomata, conhecido como Barão do Rio Branco” (PUNTIGLIANO, 2008, p.30, tradução nossa).

seu principal símbolo e patrono, criando na organização um elemento de identidade: o Barão do Rio Branco (BUENO, 2012; LYNCH, 2014). Assim, como afirma Cristina Patriota de Moura (2007, p. 38), o Barão foi uma figura histórica “que, ao mesmo tempo, deu à casa e à nação a sua configuração”.

Este símbolo é criado ao longo do período de burocratização e racionalização do Itamaraty, o chamado Período Burocrático-Racional, quando a instituição – inserida no processo de reforma administrativa do Estado brasileiro – precisou se adaptar às características do novo modelo de gestão pública, sem perder sua identidade. Como salienta Moura (2007, p. 109), a racionalização do MRE ocorreu ao mesmo tempo em que “os símbolos e rituais da casa” foram “ganhando contornos mais definidos e formando uma tradição”.

Cheibub (1985) identifica que é a partir da década de 1910 que começaram a ocorrer diversas reformas organizacionais no MRE, tendência que foi intensificada com a reforma do Estado brasileiro de 1936 e com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, órgão encarregado pela administração pública. A partir de então, o objetivo central do governo brasileiro foi completar o processo de construção do Estado voltado para a industrialização e para o desenvolvimento econômico, com uma administração pública competente, que fosse capaz de conduzir as diretrizes de modernização estatal (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010)⁵⁵. Este período de amplas mudanças administrativas atingiu o MRE pós Barão do Rio Branco, como notado pelo diplomata Flávio Mendes de Oliveira Castro (2009, p.231), que argumenta que:

O falecimento do Visconde de Cabo-Frio, em 1907, e o do Barão do Rio-Branco, cinco anos depois, marcaram o começo do declínio de um estilo de diplomacia à La Belle Epoque e o advento da fase moderna na história da organização do Ministério das Relações Exteriores.

Com efeito, o movimento de burocratização do Estado brasileiro, impulsionado a partir dos anos 1930, trouxe desafios à organização diplomática que precisou adotar as novas características deste modelo administrativo que se baseava na profissionalização, na hierarquização, na meritocracia, na tecnicidade e na racionalização dos métodos e dos procedimentos (FIGUEIRA, 2010).

Assim, diante de uma nova etapa institucional que impactava sua estrutura orgânica, incluindo concursos públicos para os cargos de diplomatas, era importante garantir a coesão, a

⁵⁵ Para uma abordagem sobre as reformas administrativas que afetaram o Estado brasileiro e a formação de sua burocracia, ver Abrucio, Pedroti e Pó (2010).

uniformidade e o “*esprit de corps*” da instituição (CHEIBUB, 1985), de forma a manter sua identidade e seu campo de atuação preservados no aparato estatal. Por isso, foi tão importante durante este período acionar um plano simbólico para fortalecer a instituição, destacando a existência de exemplos positivos que ilustrassem os fundamentos normativos do MRE, e criar um mito, com o objetivo de sustentar símbolos e personagens que caracterizassem sua história. Assim, se fortaleceu uma cultura organizacional, que comporta padrões de comportamento, de pensamento e de valores, conferindo status e identidade diferenciada à corporação diplomática no aparato estatal. Neste sentido, além de identificar o processo de burocratização do MRE, como faz Cheibub (1985) em sua obra, é importante atentar-se também para a dimensão simbólica e o chamado “trabalho institucional” (LAWRENCE; SUDDABY, 2006), que permitiu que durante este período de profundas reformas, que poderiam ocasionar uma grave crise na instituição, o MRE tornasse-se uma instituição ainda mais forte e respeitada no aparelho de Estado.

Sobre as reformas que afetaram o serviço diplomático, Figueira (2010) e Cheibub (1985) destacam a reforma Mello Franco (1930-1933), quando o MRE foi reorganizado e se estabeleceu a unificação da carreira, que possuía três ramos distintos até aquele momento (Serviço Diplomático, Serviço Consular e Oficiais da Secretaria de Estado). Esta unificação das carreiras foi consolidada na gestão de Oswaldo Aranha (1938-1944) que definiu, ademais, critérios para o ingresso no serviço, como concurso de provas e títulos (CASTRO, 2009; FIGUEIRA, 2010). Além destas importantes reformas, um dos marcos mais significativos na trajetória da organização foi a criação do Instituto Rio Branco (IRB), em 1945. O IRB foi criado como uma escola de formação profissional de diplomatas, cujo papel foi central para que o MRE garantisse a homogeneidade do corpo profissional diante da maior abertura social da organização frente ao ingresso de funcionários via concurso público.

Assim, o IRB era uma forma de responder às mudanças administrativas do Estado brasileiro que impactavam a organização ao trazer maior diversificação e heterogeneidade ao seu corpo diplomático. O Instituto, em semelhança ao que existia no âmbito militar – com a formação ofertada nas Academias Militares e nas Escolas de Comando (CHEIBUB, 1985) – permitia promover a formação de quadros profissionais, a socialização de valores e de princípios e a garantia de uma organização coesa e com identidade definida.

As primeiras atividades do Instituto tiveram a forma de cursos de extensão destinados ao aperfeiçoamento dos funcionários da carreira de diplomata e à difusão de conhecimentos relativos à geografia e à cartografia do Brasil. A publicação do Decreto-Lei nº 9.032, em 6 de março de 1946, traria finalmente para a esfera do Instituto a realização de concurso de provas e a seleção entre candidatos aprovados

nos exames finais do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD) para o ingresso na carreira diplomática. Ademais do CPCD, o decreto-lei instituiu o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e competia-o também ao Instituto, inicialmente obrigatório para o diplomata em primeira remoção para o exterior [...]. No início da década de 1960, sob inspiração do depois Embaixador Jaime Azevedo Rodrigues, importante inovação ocorreu em matéria de aperfeiçoamento de diplomatas: a Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961, criou o Curso de Altos Estudos (CAE), o qual se tornaria, após cinco anos de sua instalação, condição para promoção dos Ministros de Segunda Classe a Ministro de Primeira Classe e comissionamento na função de Embaixador. O CAE só viria a ser efetivamente implementado em 1977, quando, já então criada a classe de conselheiro, tornou-se condição para promoção a ministro de segunda classe. A evolução do Instituto e o desenvolvimento de seus três cursos derivam do esforço empreendido na busca pela excelência na seleção, formação e aperfeiçoamento de diplomatas. É interessante notar como o aprimoramento dos cursos contribuiu para o fortalecimento institucional, e vice-versa (MRE, 2018a)⁵⁶.

A criação do IRB não foi importante apenas por constituir uma importante iniciativa de fortalecimento institucional, mas também por seu simbolismo, compondo o processo de invenção da tradição⁵⁷ da instituição, como lembra Moura (2000). O ano de 1945 – portanto, de fundação do Instituto – foi destinado à comemoração do centenário do nascimento do Barão e um marco de sua consolidação como patrono da diplomacia brasileira. Além ter sido lançada sua primeira biografia⁵⁸, foi também o ano dos Decretos-leis associados à sua imagem, como indica a autora:

Datam de 1945 o decreto-lei que considera data de comemoração cívica nacional o dia 20 de abril daquele ano, quando se completa o primeiro centenário do nascimento de José Maria da Silva Paranhos; o Decreto-Lei 7.473, que cria o Instituto Rio Branco, e o Decreto-Lei 7.547, que institui a medalha comemorativa do centenário de nascimento do barão do Rio Branco. Todos esses decretos são assinados pelo presidente Getúlio Vargas. Os outros decretos que compõem o processo de invenção da "tradição Rio Branco" são o de fevereiro de 1963, que institui a Ordem de Rio Branco, assinado pelo então presidente João Goulart, e o de 1970, que cria o Dia do Diplomata na data de aniversário do barão do Rio Branco (MOURA, 2000, p.82).

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/historia>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

⁵⁷ Um importante trabalho que trata do conceito no âmbito brasileiro é o estudo de Celso Castro (2002) em que analisa a invenção e a institucionalização de tradições do Exército brasileiro. O autor, baseando-se no conceito proposto por Eric Hobsbawm, argumenta que os símbolos permitem construir a identidade e o sentimento de permanência, por meio da evocação a um passado comum. A criação destes símbolos busca expressar coesão e estabilidade em meio a situação de transformações, buscando traçar a continuidade do passado no presente ao recorrer a cerimônias e símbolos. Para o autor, este é um processo permanente, que permite pensar também na ideia de tradição da invenção, uma vez que elementos simbólicos são constantemente “reinventados e atualizados em diferentes contextos históricos” (CASTRO, 2002, p. 8).

⁵⁸ Esta biografia foi escrita por Álvaro Lins (1945) que, segundo Alsina Jr. (2014, p.68), pode ser considerado o “principal representante do oficialismo historiográfico, em sua vertente de história da política externa”. A biografia foi encomendada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, e foi uma das obras que mais contribuiu para criar a narrativa oficialista do MRE do legado e da vida do principal personagem e do patrono da diplomacia brasileira, retratando Rio Branco como um “homem de estado amante da paz, altruísta, paladino da justiça, defensor de princípios humanistas e do direito internacional” (ALSINA JR., 2014, p.68).

A partir de então, o Barão do Rio Branco tornou-se “sinônimo da tradição na diplomacia brasileira, que se distingue por um *ethos* específico”⁵⁹ (MOURA, 2000, p. 82). Os diplomatas passaram a recorrer a sua figura para justificar ações internacionais, princípios basilares da política externa e padrões de conduta, ou seja, a prática diplomática adotada. Neste sentido, em paralelo às reformas organizacionais que adaptavam o MRE aos novos tempos, a organização também era fortalecida pela construção de identidade, infusão de fundamentos normativos em sua rotina e criação de regras e procedimentos que robusteceram sua organização e prestígio no Estado brasileiro.

Como afirma Figueira (2010, p. 9), “a estrutura particular que aos poucos o MRE foi assumindo em relação às demais burocracias estatais tornou-o mais forte e respeitado frente às demais instituições que compõe o Poder Executivo Federal”. Esta percepção da autora é compartilhada por diversos estudiosos que sublinham que a excelência na profissionalização da corporação diplomática do país foi um elemento importante para ampliar o prestígio da instituição no âmbito doméstico e, inclusive, no internacional (CHEIBUB, 1985; MOURA, 2007; FARIA, 2008). Cheibub (1985, p.129) argumenta que com a “casa arrumada”, a formação de quadros profissionais homogêneos e profissionais e a disposição dos diplomatas de exercer um papel mais significativo na política nacional, a organização ampliou sua influência na formulação da política externa brasileira, tendência que foi expandida no período pós-1964, quando se iniciou o Regime Militar (1964-1985).

Este autor destaca que o MRE passou pelo período quase sem sofrer cassações políticas e que os militares reconheceram a competência e a credibilidade dos diplomatas, de forma que mesmo no imediato pós golpe militar e com o reforço das diretrizes da Escola Superior de Guerra (ESG) sobre a política externa, manteve-se um diplomata à frente da condução do Ministério, na época Vasco Leitão da Cunha. As características organizacionais do MRE – como profissionalismo, formação técnica dos quadros, rigidez hierárquica e formação coesa – facilitaram o reconhecimento da instituição por parte dos militares, que percebiam no Ministério características semelhantes às das suas instituições (CHEIBUB, 1985; FIGUEIRA, 2010).

Para além destes componentes, Penna Filho (2009) ressalta que ao longo deste período os diplomatas colaboraram em diversos níveis com os militares na tarefa de espionar políticos

⁵⁹ Moura (2007) explica que *ethos* está relacionado a atitudes emocionais, estilo de vida e comportamentos típicos de um grupo relacionados a um sistema de crenças, símbolos e práticas rituais, conformando uma visão de mundo própria.

e militantes contrários à ditadura brasileira, que estavam exilados em outros países⁶⁰. O autor argumenta que embora diplomatas tenham destacado que o MRE teve grande autonomia institucional ao longo deste período, esta autonomia foi relativa, uma vez que a instituição estava inserida em uma rede de colaboração “com as principais agências responsáveis pela repressão no Brasil, como o temido Serviço Nacional de Informações (SNI), com o Exército, com a Marinha e com a Aeronáutica” por meio do Centro de Informação do Exterior (CIEX) (PENNA FILHO, 2009, p.44). Nesse contexto, é possível observar que a organização diplomática buscou adaptar-se ao novo cenário político da época, até mesmo como forma de garantir seu campo de atuação preservado no aparato burocrático.

Figueira (2010), Abrucio, Pedroti e Pó (2010) salientam que durante o Regime Militar houve a tentativa por parte do governo brasileiro de diminuir a rigidez burocrática, a hierarquização e os procedimentos que impediam a celeridade no processo decisório, ampliando a flexibilidade gerencial da administração pública, tendo também impactos sobre a estrutura administrativa do MRE.

No plano particular da reforma aplicada ao Ministério das Relações Exteriores, alguns instrumentos foram criados com o objetivo de coordenar competências, bem como o de responder às demandas emergentes do empresariado nacional. Foi durante esse período, portanto, que pela primeira vez na história organizacional o critério de divisões funcionais e geográficas foi regulamentado, buscando impedir sobreposições de funções bem como possibilitar a melhor articulação possível das tarefas em andamento (FIGUEIRA, 2010, p.11).

Contudo, a ampla reforma do Estado brasileiro só ocorreu nos anos 1990, com a reorganização da administração pública empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir da condução do ministro Bresser-Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). No que tange ao MRE, houve novamente uma reestruturação institucional, não apenas de forma a se adequar ao novo modelo de gestão pública federal, mas também para responder aos novos desafios e às novas dinâmicas políticas e econômicas intensificadas com a globalização, a redemocratização do regime político, a abertura comercial e a participação mais ativa do país nas discussões internacionais que abrangiam uma ampla variedade de temas (LIMA, 2000; FARIA, 2008; PINHEIRO, 2009; PINHEIRO; MILANI, 2013).

⁶⁰ Como apresenta Penna Filho (2009), em 1966 foi criado no MRE o Centro de Informações do Exterior (CIEX), órgão vinculado ao Serviço Nacional de Informações (SNI). As funções eram monitorar e vigiar os exilados brasileiros que eram contrários ao regime, coletar informações estratégicas para o Estado, elaborar análises de conjuntura política, econômica e militar sobre os países que possuíam relações com a esquerda ou tinham o risco de tornarem-se comunistas.

2.2 A adaptação institucional do Ministério das Relações Exteriores a partir dos anos 1990

No cenário em que sua relativa autonomia e controle sobre os rumos da política externa vinham sofrendo concorrência de novas esferas de autoridade em âmbito internacional (organizações internacionais e regionais) e doméstico (burocracias estatais e atores da sociedade), a instituição diplomática buscou, segundo Puntigliano (2008), Figueira (2010) e Faria (2008) garantir a liderança e a influência que tradicionalmente possuía ao lidar com temas de política externa. Assim, o Itamaraty buscou se reestruturar institucionalmente, ampliou o número de temas a serem abordados dentro de suas divisões departamentais, sem priorizar a divisão geográfica como anteriormente, e estabeleceu canais de diálogo com os demais atores estatais e não-estatais, mormente em readequações institucionais em 2004 e em 2006 (FIGUEIRA, 2010). Acompanhando este movimento de readequação organizacional, o característico insulamento⁶¹ da política externa brasileira, centralizado no Itamaraty, sofreu alterações importantes, dando origem a um processo de “desencapsulamento da produção da política externa”, nos termos de Faria (2008, p. 84).

A esse respeito, é importante ressaltar que a centralização da política externa no MRE, ou seja, a tradicional autonomia decisória que a instituição desfrutou na formulação desta política, não deve ser compreendida *apenas* como fruto de aspectos organizacionais, isto é, como se fosse resultado direto de seu fortalecimento institucional e prestígio na máquina de Estado, pois outros importantes fatores confluíram para que o Itamaraty tivesse, ao longo do tempo, um papel significativo no processo decisório da política exterior brasileira. Faria (2008) destaca que, de forma geral, os seguintes fatores também explicam o padrão centralizado da condução da política externa e o fortalecimento da organização diplomática no aparato estatal brasileiro:

- (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal [...];
- (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política

⁶¹ Segundo Nunes (1997, p. 34), o insulamento burocrático cria “ilhas de racionalidade e de especialização técnica”, buscando proteger o núcleo técnico do Estado contra a interferência do “mundo exterior”, entendido como o público ou outras organizações intermediárias. Não é um processo apolítico e meramente técnico, visto que envolve competição entre diferentes atores pelas escolhas políticas. Nas palavras do autor, “insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas” (NUNES, 1997, p.34).

externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país (FARIA, 2008, p.81).

Estes fatores contribuíram para diminuir o grau de politização⁶² da política externa (FARIA, 2008), permitindo à instituição diplomática – em concomitância ao seu processo de construção e fortalecimento institucional – resguardar seu campo de atuação, garantir sua esfera de influência no aparato estatal e sua relativa autonomia, elementos importantes para ocupar uma posição mais forte na burocracia estatal, como salientado pela literatura que estuda as organizações mobilizada no capítulo 1 (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006).

A maior diferença na adaptação institucional do Itamaraty a partir dos anos 1990, em relação aos períodos anteriores, residiu em ter que lidar com mais pressões no processo de produção da política externa, uma vez que houve mudança nos padrões de impacto dos fenômenos internacionais no âmbito doméstico brasileiro. Por um lado, isso gerou diferentes efeitos distributivos para segmentos sociais, ampliando a necessidade de diálogo e interação do Itamaraty com setores empresariais, organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos sociais, entre outros atores. Por outro, estimulou um processo de internacionalização de políticas públicas, que demandou uma articulação dos diplomatas com outras burocracias domésticas, cuja atuação, em geral, estava confinada ao tratamento e discussão de temas considerados nacionais, estimulando a coordenação interburocrática para lidar com a diversificação e complexificação da agenda internacional brasileira (LIMA, 2000; FARIA, 2008; PINHEIRO, 2009; PINHEIRO; MILANI, 2013).

Assim, se a autoridade institucional do MRE e sua fonte de legitimidade anteriormente residiam nos traços patrimonialistas, no carisma de seu patrono e na racionalidade burocrática organizacional, Pinheiro e Milani (2013, p. 27) reforçam que “hoje sua autoridade tem como nova fonte de legitimidade o pressuposto do exercício da democracia”. Ciente dos desafios

⁶² Assim como Pinheiro e Milani (2013), compreende-se politização como a intensificação do debate sobre as escolhas políticas, reflexo de disputas burocráticas e de atores sociais distintos que buscam agregar suas preferências e demandas às decisões e às ações externas. Isto não significa, portanto, despolitizar a política externa de períodos anteriores, até porque existem estudos que comprovam que em períodos pretéritos também existiam debates de ideias sobre as escolhas internacionais do país – por exemplo Pinheiro (2013) e Ramanzini Jr. e Farias (2016).

dos novos tempos, o processo de adaptação organizacional do Itamaraty ao longo deste período foi conduzido com cautela pela instituição.

[...] the changes since the 1990s created new kinds of difficulties and challenges, but these problems were also regarded as possibilities. Instead of criticizing the decision-making (or opinion creating) arenas from outside, Itamaraty sought to restructure its organization in order to influence as much as possible from inside (PUNTIGLIANO, 2008, p. 51)⁶³.

Ao ampliar sua interlocução com outros atores burocráticos ou mesmo com segmentos sociais, a instituição buscou criar mecanismos de coordenação para lidar com o aumento de sua “porosidade institucional” (FIGUEIRA, 2010, p.15), buscando, por exemplo, coordenar posições em negociações comerciais e que envolvem temas transversais como meio ambiente, direito das mulheres e direitos humanos (OLIVEIRA, 1999; CARVALHO, 2003; HADDAD, 2007; FIGUEIRA, 2010; CASTELAN, 2016). Também ampliou expressivamente sua participação em Comissões Interministeriais, aprofundando seu diálogo com outras agências governamentais, e cedeu diplomatas para serem alocados em outras pastas ministeriais, diante da incorporação de temas internacionais na agenda de outras agências do governo e da competência técnica de seu corpo profissional para tratar de tais assuntos (FIGUEIRA, 2010; PINHEIRO; MILANI, 2013).

Outra iniciativa do MRE foi criar departamentos que ficassem incumbidos da interação com atores governamentais, como a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que trata da interação com os governos subnacionais e com o Parlamento, e os Escritórios Regionais, que subordinados à AFEPA, buscam cooperar com as unidades subnacionais e, inclusive, com atores de segmentos sociais (FARIA, 2012). Também foram medidas importantes iniciativas como o Programa de Ação Afirmativa, estabelecido em 2002, com o objetivo de ampliar as condições de ingresso de brasileiros negros na carreira diplomática e, portanto, propiciar maior diversidade étnica no serviço exterior (MRE, 2018b)⁶⁴. Soma-se a isso o investimento na “diplomacia pública” como forma de divulgar as ações de política externa e aproximar-se do público doméstico, como por meio de canal no YouTube e maior participação na mídia escrita (FARIA, 2012).

⁶³ O trecho correspondente na tradução é: “[...] as mudanças ocorridas desde a década de 1990 criaram novos tipos de dificuldades e desafios, mas esses problemas também foram considerados possibilidades. Ao invés de criticar as arenas de tomada de decisão (ou criação de opinião) de fora, o Itamaraty procurou reestruturar sua organização para influenciar o máximo possível a partir de dentro” (PUNTIGLIANO, 2008, p. 51, tradução nossa).

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

Deste modo, a burocracia diplomática vem buscando se adaptar aos novos tempos. Diante do processo de descentralização horizontal (HILL, 2003) a nível estatal, busca articular-se com os demais atores governamentais para não perder controle e influência sobre o processo decisório. Frente a maior pressão e demandas da sociedade vem buscando coordenar e selecionar quais preferências serão incorporadas na posição internacional do país, garantindo um processo de verticalização controlada (PINHEIRO, 2009) no nível societal.

Com efeito, as mudanças administrativas do Estado brasileiro, de seu regime político, de seu modelo de desenvolvimento econômico e de sua estratégia de inserção internacional, associados à diluição da dicotomia doméstico/internacional estimulada pelos processos de globalização, promoveram, principalmente a partir dos anos 1990, uma modificação na arena decisória da política exterior brasileira ao ampliar os espaços de diálogo e os atores envolvidos com temas internacionais. Essa maior abertura da política externa impactou o Itamaraty e suas bases institucionais, tornando necessária a readequação da instituição e de suas práticas. Embora a maior abertura do campo da política externa possa suscitar mais concorrência e conflitos de interesses na produção desta política, também pode gerar convergências e compromissos mútuos entre os atores, o que torna relevante investigar os resultados do processo decisório e as articulações possíveis, como sugerido no quadro analítico do capítulo anterior.

Por fim, o que não se pode perder de vista é que mesmo diante deste novo cenário, o MRE tenta garantir sua autoridade institucional e reconhecida competência na máquina de Estado, buscando promover mecanismos de coordenação e articulação com os diversos atores e possíveis concorrentes, como os militares, para preservar o seu *status quo* organizacional. Porém, se, por um lado, a instituição passa por estas modificações nas interações interburocráticas e intersetoriais, por outro, mantém sua tradicional rigidez hierárquica e conserva os aspectos da funcionalidade da carreira e dos cargos (FIGUEIRA, 2010), buscando conservar sua identidade, sua essência e sua missão organizacionais. Assim, como sublinha Figueira (2010, p. 15), “no que se refere à organização interna de suas repartições e o relacionamento entre os diversos níveis hierárquicos intra-burocrático”, o padrão racional-burocrático ainda é preservado no interior da instituição, que mantém uma estrutura funcional bastante hierarquizada se comparada às demais organizações da máquina pública.

Contudo, como apontado ao longo desta seção, esta organização racional baseia-se também no plano simbólico, promovendo a socialização dos seus membros, o culto aos seus símbolos e rituais, a internalização dos valores e da tradição diplomática. Desse modo, reforça o espírito de grupo e garante a “reprodução do *ethos* institucional” (MOURA, 2007, p.110).

Assim, a trajetória da “Casa de Rio Branco” é marcada por uma gama de características organizacionais e históricas que permitem compreender o lugar privilegiado que a corporação diplomática ocupa na burocracia brasileira, obtendo, como consequência, uma considerável autonomia decisória em seu campo de atuação.

À luz das contribuições sobre a construção institucional do Itamaraty, sua adaptação organizacional aos diferentes períodos da administração pública brasileira e aos novos desafios que surgiram no campo da política exterior, é possível observar diversas características organizacionais e ações que foram empregadas pelos diplomatas com o intuito de estruturar e fortalecer a corporação, ampliando sua capacidade de mobilização de recursos e de promoção de sua agenda de interesses organizacionais – elementos essenciais destacados pela literatura de organizações apresentada no capítulo 1. Estas ações passaram pela construção da identidade organizacional, definição do campo de atuação institucional, treinamento e profissionalização do corpo técnico, formalização de padrões de conduta que conferiram identidade e reforçaram o *status* privilegiado da instituição, criação de mitos e exemplos positivos que caracterizaram a história institucional e, por fim, estabelecimento de uma cultura organizacional que defende e renova a ideia de uma tradição diplomática. Como mencionado pelo ex-chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira em seu discurso de posse em 1975 – e frequentemente lembrado por diplomatas brasileiros – “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”⁶⁵.

Inclusive, esta máxima diplomática foi utilizada pelo atual Ministro das Relações Exteriores do governo Jair Bolsonaro (2019-atual), Ernesto Araújo, para justificar algumas das mudanças que está implementando em seu pouco tempo de gestão na organização. O Decreto n^o 9.683, de 9 de janeiro de 2019, promoveu uma reforma na estrutura organizacional do Itamaraty, buscando maior eficiência administrativa com vistas a adequar o funcionamento da Chancelaria às novas orientações diplomáticas do governo. As alterações também impactaram as regras e a formação da carreira diplomática, flexibilizando os requisitos para ascensão de quase todos os cargos na carreira (SANTOS, 2019)⁶⁶. Neste sentido, mesmo em momentos de renovação e mudança, reforça-se o *ethos* e a ideia de tradição da organização diplomática brasileira como forma de garantir sua força institucional e sua legitimidade no aparelho de Estado.

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/153-antonio-francisco-azeredo-da-silveira>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

⁶⁶ Para uma discussão sobre as mudanças em curso na organização no atual governo, ver o artigo “Mudanças institucionais no Itamaraty nos primeiros meses do governo Jair Bolsonaro: entre a tradição da renovação e a ruptura da tradição diplomática brasileira” (SANTOS, 2019).

2.3 Das Forças Armadas descentralizadas ao Ministério da Defesa no Brasil

Esta seção busca traçar a trajetória institucional do MD brasileiro a partir de uma perspectiva organizacional, que entende que fatores intraorganizacionais (como identidade, missão, visão, cultura e interesses) influenciam a posição das organizações no campo político. Contudo, diferentemente do MRE brasileiro, o MD foi criado apenas em 1999. Até então, a missão da defesa externa do país era executada pelos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas), que atuavam de forma descentralizada. Esta seção reconstrói resumidamente a trajetória das Forças Armadas no país, destacando os traços característicos das instituições castrenses que conformam a identidade, a missão, os valores e os interesses das corporações militares brasileiras e que fornecem os subsídios institucionais para a criação do MD e para sua interação com outros atores no âmbito governamental. Neste sentido, aborda-se a construção do MD brasileiro por meio de uma breve reconstituição da trajetória institucional das Forças Armadas no país, para que seja possível compreender os traços característicos deste jovem Ministério, sua autonomia decisória e como se estabelece sua interação com os demais atores burocráticos, como o MRE, no que tange às decisões políticas, no capítulo 4.

Destaca-se que é um desafio retratar, em poucas páginas, a construção institucional das Forças Armadas, incorrendo-se o risco de simplificar excessivamente o histórico da formação institucional destes atores. Contudo, para que seja possível compreender o lugar da defesa na política externa brasileira e a forma como os atores responsáveis pelos assuntos internacionais do país interagiram ao longo do tempo na formulação desta política, é imprescindível retornar ao passado e compreender como historicamente as decisões associadas à política externa tornaram-se prioritariamente decisões sob responsabilidade do MRE, enquanto os militares possuíam menor ingerência sobre os assuntos estrangeiros. Para tanto, entende-se que não é suficiente reconstituir o histórico da baixa articulação entre as políticas externa e de defesa no país (o que será feito no capítulo 4), sendo necessário evidenciar como as características, as missões, os interesses e a delimitação dos campos de atuação organizacionais influenciaram o papel dos militares, assim como foi feito com os diplomatas, na formulação da política externa.

Desse modo, esta seção demonstra que em contraposição à instituição diplomática – que ampliava sua capacidade de controle sobre a formulação da política exterior, ganhando prestígio e credibilidade diante do restante da burocracia estatal e da sociedade – os militares passaram pelo desvio da sua clássica missão de defesa externa, o que contribuiu para limitar

sua participação na política exterior nacional, ao ampliarem sua ingerência na política doméstica e nos temas de segurança interna.

O histórico das Forças Armadas e de suas características institucionais é realizado de modo abrangente, sem que sejam consideradas as especificidades de cada Força e de seu histórico institucional individualmente, embora em alguns períodos históricos o papel de determinada organização, como o Exército, seja mais destacado.

Assim como ocorre no estudo da organização diplomática brasileira, a abordagem sobre as Forças Armadas no Brasil também possui autores pioneiros, que investigaram em profundidade as características organizacionais dos militares, a consolidação dos valores, do pensamento e da cultura castrense. Em artigo recente, Maria Celina D`Araujo (2016) revisitou as obras consideradas clássicas na literatura brasileira sobre as corporações militares. Partindo do pressuposto de que até os dias atuais as Forças Armadas são uma instituição caracterizada por ampla autonomia institucional e decisória, a autora apresentou como estes estudos evoluíram no país em termos de abordagem teórica para analisar as organizações. Das abordagens de classe, que tratam as corporações militares como forças pretorianas que atuam para proteger interesses da elite, passando pela vertente que associa as Forças Armadas ao surgimento da nacionalidade e do Estado e pelas correntes que associam os militares com ideologias políticas ou com o autoritarismo, D`Araujo (2016) apresentou o eixo de análise que privilegiou o estudo das relações das Forças Armadas com a política, isto é, que tratou os militares como atores políticos e como organização. É este último eixo que se relaciona com o estudo desenvolvido nesta tese.

Um estudo pioneiro que se insere nesta abordagem foi realizado por Alfred Stepan (1975, p.101), que considera a instituição militar “como um subsistema que reage a mudanças no conjunto do sistema político”. Ao investigar as características organizacionais dos militares brasileiros, o autor argumenta que dado que as Forças Armadas são uma instituição burocrática bem desenvolvida, valorizam a manutenção de seu comando e a estrutura disciplinar, buscando garantir sua unidade institucional. Inclusive, o receio de fragmentação da instituição funcionou como um limitador em golpes de Estado, fazendo com que os estímulos para as deposições dos presidentes viessem do exterior da instituição, consubstanciada no “modelo moderador”⁶⁷ do relacionamento civil-militar, em que após a deposição, o poder era transferido a um grupo civil alternativo (STEPAN, 1975). Neste

⁶⁷ “No modelo moderador os militares têm uma tarefa que consiste essencialmente na atividade conservadora de manutenção do sistema” (STEPAN, 1975, p.50).

padrão de relacionamento, os políticos procuraram cooptar os militares, que embora politizados e heterogêneos, buscavam garantir uma unidade institucional.

Segundo este autor, este modelo predominou no Brasil até 1964, quando houve a ruptura deste padrão com o Regime Militar (1964-1985), em contexto em que o aprofundamento dos conflitos econômicos, sociais e ideológicos geraram um sentimento de insegurança nas Forças Armadas, que buscaram transformar o sistema. Esta mudança foi profundamente influenciada pelas doutrinas elaboradas no seio da Escola Superior de Guerra (ESG) nos anos 1950 e início dos 1960, em que o desenvolvimento nacional foi fortemente associado à segurança (STEPAN, 1975). As doutrinas da ESG permearam “os principais grupos militares no Brasil e foram aceitas como um fato novo fundamental na vida política e militar” (STEPAN, 1975, p. 137), influenciando a identidade e o papel dos militares na política brasileira.

Na mesma época, em 1976, Edmundo Coelho lançou a primeira edição de sua obra paradigmática em que se posiciona contra as concepções instrumentais das Forças Armadas, que as consideram instrumentos da oligarquia, dos setores médios ou um poder moderador⁶⁸. O autor reforçou que as Forças Armadas são organizações e que para compreender seu comportamento era necessário analisá-las por este prisma, entendendo seus interesses e objetivos próprios. Na perspectiva adotada por Coelho (2000, p.43), as organizações “não servem a objetivos, mas são servidas por eles”, ou seja, os objetivos da instituição são redefinidos ao longo do tempo como forma de ampliar sua capacidade competitiva, seu controle sobre a alocação de recursos e seu controle político. Assim, os interesses das Forças Armadas não se confundem com os interesses do Estado ou da sociedade, uma vez que as corporações militares são atores movidos por orientações próprias (D`ARAÚJO, 2016).

Por meio de uma abordagem institucional e histórica, Coelho (2000) apresenta como a organização militar se estruturou e evoluiu, construindo sua identidade e ampliando sua autonomia no aparato do Estado, processo que atingiu o ápice com o regime autoritário. A abordagem do autor é direcionada para o Exército brasileiro e permite compreender como, ao longo do tempo, os militares ganharam um importante papel na sociedade e nos assuntos domésticos, desviando-se da tradicional função que deveriam desempenhar: proteção do território das ameaças externas.

⁶⁸ Em sua visão, a própria ideia de poder moderador é incorporada pela organização militar como um princípio legitimador de intervenções a partir de racionalizações de atores excluídos do poder ou de seus benefícios (COELHO, 2000).

Para compreender este processo é importante resgatar o papel dos militares na sociedade brasileira. Segundo Coelho (2000), ainda no período colonial a experiência com as tropas portuguesas havia gerado uma repulsa ao estamento militar no Brasil, uma vez que a imagem dos militares estava associada ao fisco, ao serviço de guarda dos vice-reis e à repressão política, às fraudes e ao contrabando. As atividades relacionadas à defesa e à expansão territorial eram realizadas, muitas vezes, pela iniciativa privada e pelas milícias, demonstrando a marginalização dos militares, em especial do Exército, ao longo desta época.

Com a independência brasileira de Portugal (1822) e a adoção do Regime Monárquico, coube ao Legislativo definir as leis de emprego da força militar e de seu recrutamento, dando poder aos parlamentares para enfraquecer ou fortalecer as Forças Armadas (à época o Exército e a Marinha, subordinados ao Ministério da Guerra e da Marinha, respectivamente). Neste cenário, preponderava entre os parlamentares um “espírito antimilitar liberal”, uma vez que temiam a existência de uma força militar profissional e treinada, entendida como uma ameaça à ordem pública (COELHO, 2000, p.53). O controle da organização militar foi descentralizado e os comandantes militares foram subordinados aos presidentes de províncias, que buscavam utilizar os militares a favor de seus interesses regionais. Assim, como destaca Almeida (2013), a presença dos militares no Brasil, desde sua independência, foi declinante, em contraposição ao que ocorria em diversos países vizinhos que tinham uma forte presença militar na política. Neste sentido, o caso brasileiro pode ser considerado *sui generis* no que tange ao papel das Forças Armadas, se considerado o que ocorria em âmbito regional.

Uma iniciativa implementada neste contexto e que significava uma tentativa de enfraquecer os militares e afastá-los dos centros de decisão política foi a criação da Guarda Nacional em 1831, após a abdicação do Imperador (COELHO, 2000).

No segundo reinado, a guarda nacional será crescentemente percebida como uma rival do exército. A má vontade dos oficiais do exército para com a Guarda Nacional é compreensível. Os sacrifícios da carreira militar eram consideráveis. Transferências e viagens constantes, promoções lentíssimas [...] soldo baixo, alimentação precária, material e infraestrutura ruim. Comparado com a guarda era injusto que um civil sem nenhuma formação militar, por razões políticas tivesse patente de coronel, e para todos os fins fosse assim tratado, sobretudo durante a Guerra do Paraguai. Após a guerra a oposição à guarda nacional atinge proporções insustentáveis e o gabinete do Visconde do Rio Branco decide por sua desmobilização em 1873 (ALMEIDA, 2013, p. 260).

A Guarda Nacional era vinculada ao Ministério da Justiça e estava subordinada hierarquicamente às autoridades locais (MENEZES, 1997). Passou a partilhar os recursos e o

recrutamento de efetivos das Forças Armadas e a ter um lugar de maior prestígio no âmbito societal. Com o tempo, obteve maior interesse dos recrutas, fazendo com que restasse ao Exército o recrutamento nas camadas inferiores da sociedade⁶⁹ (CARVALHO, 2005). Nesse contexto, as formas violentas de recrutamento associadas às práticas de castigos físicos e aos atrasos nos soldos das Forças Armadas ampliavam o repúdio aos militares brasileiros e davam subsídios para que a classe política percebesse a instituição castrense como dispensável ou sem função específica (COELHO, 2000). Soma-se a este quadro o esforço deliberado dos liberais que estavam no poder “para diminuir guarnições, desmobilizar regimentos e deixar em estado de penúria a organização castrense no país” (ALMEIDA, 2013, p.258). Como relembra Menezes (1997), as oligarquias latifundiárias, que detinham o poder político, percebiam as Forças Armadas, em especial o Exército, como uma ameaça aos poderes regionais.

Nessa época, os militares se ajustaram ao ambiente hostil à sua existência, adotando um comportamento rotineiro e tendo níveis mínimos de aspirações organizacionais. Predominavam preconceitos – no seio da sociedade e no âmbito político – contra a organização militar, assim como estereótipos negativos do serviço, baixo profissionalismo e falta de prestígio da organização, mesmo após a participação na Guerra do Paraguai. Ademais, poucos recursos orçamentários eram alocados nas organizações, mesmo em contexto de contenção de rebeliões nacionais (COELHO, 2000).

Os militares ainda não tinham formado uma comunidade com identidade própria e nem mesmo a liderança carismática de Duque de Caxias⁷⁰ foi capaz de promover uma reação militar à “política de erradicação”⁷¹ promovida pelo governo, que marginalizava a organização castrense, seja por temor ou por repulsa (COELHO, 2000, p.60). Assim, esse período foi caracterizado pela fase de hibernação dos militares, isto é, a busca por não despertar atenção e crítica da sociedade e da classe política, de forma a manter sua sobrevivência (COELHO, 2000).

⁶⁹ Nesse período começa a existir uma diferença na composição do Exército, como salienta Almeida (2013). Enquanto a primeira geração militar do pós-independência recrutava os oficiais militares entre os filhos dos comerciantes ricos e dos grandes proprietários, como um legado das estruturas sociais portuguesas no Brasil imperial, a partir do Segundo Reinado o ingresso no Exército tornou-se uma alternativa de ascensão social para a classe média baixa, uma vez que não havia cobrança de matrícula para a Academia Militar. No âmbito da Armada (Marinha), a vinculação dos oficiais com a monarquia permaneceu durante mais tempo, fazendo com que ainda fossem recrutados como oficiais os membros das famílias abastadas e dos setores aristocráticos.

⁷⁰ Coelho (2000) salienta que naquele contexto, a origem aristocrática de Caxias e sua forte ligação com a monarquia também não estimularam uma reação das Forças Armadas ao governo, o que viria a acontecer a partir de lideranças como Deodoro da Fonseca e Benjamin Constant.

⁷¹ Nos termos de Coelho (2000, p. 49), esta política “se nutre de atitudes hostis à existência de uma força armada permanente e profissional, consiste em aplicar à organização militar a máxima do conformar-se ou perecer”.

A situação começou a mudar com a vitória brasileira na Guerra do Paraguai (1864-1870), que despertou nos militares intensas aspirações de maior profissionalismo e de reconhecimento. Nessa época, os ideais abolicionistas e positivistas (propagados principalmente por Benjamin Constant na Escola Militar da Praia Vermelha) ganharam terreno, o que favoreceu a maior homogeneização da corporação castrense e incitou a visão favorável à adoção do regime republicano na década de 1880. Ademais, a desmobilização da Guarda Nacional após a Guerra do Paraguai foi outro elemento importante para melhorar o prestígio dos militares, que após se engajarem em uma série de conflitos com as autoridades civis imperiais entre 1884 e 1887, no que ficou conhecido como Questão Militar, iniciaram uma etapa de ascensão no aparato estatal brasileiro (CARVALHO, 2005, ALMEIDA, 2013)⁷².

Essa ascensão foi iniciada com a mudança de regime político – a implantação da República – quando se observou o aumento substancial do poder político das Forças Armadas a partir de sua mobilização para promover a intervenção de 1889, que alçou Marechal Deodoro da Fonseca à presidência, dando início à Primeira República (1889-1930) (CARVALHO, 2005).

Como afirma Coelho (2000, p. 79),

A efêmera unidade do movimento militar e o sucesso com que este havia contestado a autoridade do Governo, somados à facilidade com que cederam as instituições monárquicas, impregnaram o espírito militar da crença na deterioração da ordem civil e na superioridade moral da ordem militar.

Nesse período, começou a emergir autoconsciência e autoestima entre os militares, embora ainda não estivessem estabelecidos os valores que transformariam a instituição na consciência dos seus membros. Foram realizadas reformas, promoções e aumentos salariais, inseridos em uma política de cooptação patrocinada pelos governos civis a partir de Prudente de Moraes (1894-1898) (COELHO, 2000). Como sublinha Coelho (2000, p. 85), o retorno dos civis ao poder, após o fim do período florianista (1891-1894), foi feito de forma a manter a elite militar com uma “co-participação” no poder, buscando garantir as “benesses dos cargos burocráticos na administração militar” e “modesta co-participação no mando político”, permitindo que os governos civis conseguissem reagir de forma rápida às manifestações

⁷² Surge nesta época a concepção do soldado-cidadão, que serviu de instrumento de afirmação militar e refletiu o ressentimento dos militares em relação à sociedade e à elite política, que os marginalizavam. Esta ideia baseava-se na “suposição de que o soldado, por ser militar, era um cidadão de segunda classe e que devia assumir a cidadania plena sem deixar de ser militar ou, nas formulações mais radicais, exatamente por ser militar” (CARVALHO, 2005, p. 39). Esta ideia defendida por jornalistas republicanos consagrou-se entre os oficiais que a “adotaram e a usaram para justificar sua ação a 15 de novembro” (CARVALHO, 2005, p. 38).

contestatórias à administração pública, uma vez que contavam com apoio dos militares (oficiais superiores).

A esse respeito, Menezes (1997, p.59-60) argumenta:

[...] ao longo do tempo e à custa das profundas dissensões internas do País, as instituições militares, notadamente o Exército, passaram a exercer plenamente sua função orgânica de braço armado do Estado, sempre que foi preciso, anulando movimentos de rebeldia contra a unidade nacional [...] Dentro desse enfoque, os políticos sempre viram as Forças Armadas mais como uma instituição de sustentação política do que como uma instituição profissional voltada para objetivos específicos vinculados à defesa nacional.

A partir dos anos 1920, as Forças Armadas passaram por um processo de profissionalização e modernização intensos, estimulado pela participação, ainda que pouco expressiva⁷³, do Brasil na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e pela conscientização da necessidade de profissionalização dos militares, estimulada pelos chamados “jovens turcos” – oficiais brasileiros que demandavam a modernização do Exército⁷⁴ (COELHO, 2000). Data desta época também a Missão Francesa, que chegou ao Brasil em 1920 e complementou a profissionalização das Forças Armadas. Essa missão influenciou a educação militar, tornando-a mais técnica.

A missão “se encarregou de três diferentes cursos: o de Aperfeiçoamento de Oficiais, para capitães e tenentes, que se tornou permanente; o de Estado-Maior, e o de Revisão de Estado-Maior, este último para capitães, majores e coronéis que já tivessem feito o curso” (CARVALHO, 2005, p. 28). Como aponta José Murilo de Carvalho (2005), a Missão Francesa teve duas consequências centrais: (i) auxiliou no processo de reformulação do Estado-Maior, que se tornou mais centralizado e coeso e (ii) permitiu aos militares expandir seu papel no Estado, estimulando uma nova concepção de defesa que abrangia todas as dimensões da vida nacional, desde a preparação militar até o desenvolvimento de indústrias estratégicas. “É significativo que já em 1927, por influência da missão, foi criado o Conselho de Defesa Nacional, cujo objetivo era planejar a mobilização nacional para a defesa” (CARVALHO, 2005, p. 29).

⁷³ Além do envio de oficiais, o esforço de guerra do Brasil baseou-se na cessão de navios apreendidos dos alemães, no envio de aviadores para o Reino Unido, na cooperação na segurança dos mares, no envio de equipe médica e na alimentação de tropas e apoio logístico (CERVO; BUENO, 2011).

⁷⁴ Os jovens turcos eram os cadetes que, melhor colocados no curso de formação da Escola Militar, foram enviados à Alemanha entre 1906 e 1912, medida sugerida pelo então Ministro das Relações Exteriores, Rio Branco (CARVALHO, 2005). Ao voltarem oficiais “gozavam de enorme respeito entre seus pares e estavam em posição de disseminar horizontalmente os aprendizados que tinham obtido na Europa. Foram chamados de ‘jovens turcos’ em referência aos colegas revolucionários otomanos que também tinham sido treinados pelos alemães anos antes” (ALMEIDA, 2013, p. 290).

O período de ascensão caracterizou-se, portanto, pela busca por ampliar o reconhecimento e prestígio das Forças Armadas no aparato estatal, tornando-as capazes de planejar e executar a política de defesa da nação (CARVALHO, 2005). Portanto, não foi um período marcado por Forças Armadas apolíticas, que se caracterizavam por serem instituições desvinculadas do contexto social, orientando-se por interesses nacionais, estando impermeáveis aos conflitos (COELHO, 2000). As Forças Armadas possuíam interesses organizacionais, ambições de fortalecimento institucional e de sua posição no aparato político. A esse respeito, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) relembram que durante a Primeira República, o Exército lutou política e institucionalmente para extinguir a Guarda Nacional e estabelecer o recrutamento obrigatório, o que foi conseguido em 1906. Ao final desse período, os efetivos militares haviam ampliado e estavam distribuídos de forma mais estratégica no território; o treinamento militar tinha se profissionalizado; os processos de trabalho e a estrutura institucional tinham sido reorganizados; os cursos de formação haviam melhorado significativamente e o alistamento universal havia sido instituído (CARVALHO, 2005).

As reformas empreendidas nas Forças Armadas dotaram as organizações castrenses de maior racionalidade e profissionalismo, fazendo com que fossem consideradas, junto com o Itamaraty, ao final da Primeira República as primeiras burocracias modernas no Brasil, que mais se aproximavam ao projeto de modernização administrativa proposto nos anos 1930 por Vargas, enquanto nas demais instituições e no nível subnacional predominavam o modelo de patronagem e os fortes traços patrimonialistas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O grande problema naquele contexto de fortalecimento institucional era a falta de coesão entre os militares, sendo difícil conciliar o espírito revolucionário das novas gerações com o princípio de hierarquia e as ideias das gerações anteriores (COELHO, 2000). Sobre esse período, Carvalho (2005, p.62-64) afirma que

Com a inauguração da Segunda República, em outubro de 1930, as Forças Armadas, particularmente o Exército, se viram instaladas no centro do poder nacional de maneira muito mais decisiva do que no início da Primeira [...] A consolidação do poder militar, no entanto, e a definição do conteúdo de sua ação política exigiria ainda um longo esforço e o choque entre correntes antagônicas dentro e fora da organização [...]. Em meio a esses conflitos, ganhou força um projeto hegemônico de um setor do Exército, que já se vinha desenvolvendo há algum tempo [...]. O projeto incluía mudanças na estrutura interna da organização militar, nas relações da organização com o Estado e a sociedade, e na sociedade em geral.

Inicia-se a partir da inauguração do Estado Novo, em 1937, um novo período nas Forças Armadas, em que a identidade e a coesão militar foram lapidadas, fortalecendo as corporações castrenses. Contribuíram para isso o impacto da Revolução Constitucionalista

(1932)⁷⁵, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a Intentona Comunista (1935)⁷⁶. O General Goés Monteiro teve papel fundamental nesta fase, elaborando e disseminando uma doutrina que fortalecia a organização militar – Exército e Marinha – e a transformava em um modelo para a sociedade e para a nação (COELHO, 2000; CARVALHO, 2005; TREVISAN, 2005). Sua ideia baseava-se na concepção de que a defesa nacional é resultado do desenvolvimento nacional, que pressupõe uma estratégia de contenção de forças políticas e de disciplina social (COELHO, 2000). Nos termos de Garcia (1997, p.24),

Góes Monteiro preconizava, entre outras coisas, o nacionalismo econômico e um Estado forte para a implantação de indústrias nacionais de base e exploração autônoma das riquezas do subsolo, única maneira, segundo ele, de construir a verdadeira segurança da nação e de fazer valer a “política do Exército”. A capacidade industrial do país confundir-se-ia com a capacidade militar, e a forma de viabilizar esse projeto estaria na ordem e na disciplina, em conformidade com os princípios da organização militar.

Segundo Coelho (2000), esta doutrina política militar, aliada ao sentimento anticomunista que emergiu ao longo desse período, marcou fase decisiva na evolução da organização, cujos vínculos com o Estado vinham se ampliando em decorrência de seu apoio ao governo e à manutenção da ordem interna, sobretudo após a Revolução de 1930, que marcou a ascensão de Getúlio Vargas ao governo. Soma-se a isto a criação de elementos simbólicos que remetiam a um passado comum, homenageavam heróis militares e reverenciavam as vítimas da Intentona Comunista, criando um sentimento identitário.

Celso Castro (2002), em livro em que analisa a invenção e a institucionalização de tradições do Exército brasileiro, argumenta que os símbolos permitiram construir a identidade e o sentimento de permanência, por via da evocação a um passado comum. A criação destes símbolos buscou expressar coesão e estabilidade, o que foi particularmente importante em um

⁷⁵ Após a Revolução de 1930, que depôs o presidente Washington Luís e estabeleceu um governo provisório sob liderança de Getúlio Vargas, setores oposicionistas no Estado de São Paulo manifestaram-se contra o governo, considerado autoritário e intervencionista, buscando convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, já que a vigência da Constituição de 1891 havia sido encerrada com a Revolução. Os conflitos entre os constitucionalistas – que esperavam contar com o apoio de outros Estados, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – e o governo provisório ocorreram entre julho e outubro de 1932, com Getúlio Vargas mantendo o poder (ALMEIDA, 2013).

⁷⁶ Como discute Castro (2002), o “perigo comunista” no Brasil teve seu ápice com a revolta de 1935, sendo percebido até então como um perigo remoto. Em novembro de 1935, eclodiram revoltas comunistas em Natal, em Recife e no Rio de Janeiro, que “protagonizadas principalmente por militares, foram rapidamente derrotadas pelas forças leais ao governo. A tentativa de tomada violenta do poder pelos comunistas causou grande comoção pública [...]. O episódio logo viria a ser nomeado, pelos vencedores, de “Intentona” – intento louco, plano insensato, desvario –, nome com que ficou, por muito tempo, consagrado na história” (CASTRO, 2002, p. 29).

contexto marcado por intensas divisões no interior da corporação militar⁷⁷. Como afirma o autor,

Mais do que a “reorganização” de uma instituição fragmentada após décadas de clivagens organizacionais e ideológicas, o que ocorreu foi a invenção do Exército como uma instituição nacional, herdeira de uma tradição específica e com um papel a desempenhar na construção da Nação brasileira. Vencidas as resistências internas e externas e os projetos alternativos, chegou-se a um arranjo organizacional e simbólico que vigorou, com poucas modificações, por mais de meio século (CASTRO, 2002, p. 8).

Percebe-se, assim, que similar ao processo que ocorreu com a corporação diplomática brasileira, que em momento de crise institucional buscou criar mitos e símbolos que constituíssem uma identidade e uma cultura organizacional, os militares também utilizaram esta estratégia, evocando exemplos positivos de seu passado que pudessem criar sentimentos de pertencimento e fortalecer uma cultura organizacional no presente, diante da intensa disputa e falta de consenso entre os militares.

É assim que no Exército ao invés do culto ao General Osório – comandante das Forças brasileiras na Batalha de Tuiuti na Guerra do Paraguai e que era desde 1901 oficialmente homenageado pela instituição e considerado seu principal herói – que, em 1923, o grande herói se tornou Duque de Caxias, reconhecido como pacificador e homem de Estado exemplar por ter lutado, meio século, para assegurar a independência brasileira e consolidar as fronteiras nacionais. Nos termos de Castro (2002, p. 11):

Nas três primeiras décadas republicanas, Osório desfrutava de amplo prestígio no Exército e era o personagem histórico mais comemorado. [...] Qual o sentido da instituição de Caxias como patrono do Exército? Creio que o objetivo a ser alcançado, no plano simbólico, era a afirmação do valor da legalidade e do afastamento da política, a bem da unidade interna do Exército, despedaçada, nos anos 20, por diversas revoltas internas e clivagens políticas. É interessante observar que a oficialização do culto a Caxias se dá em 1923, ano seguinte ao da revolta que inaugurou o “ciclo tenentista” – nos anos seguintes, o Brasil viveria seguidas rebeliões militares. [...] Nesse espírito, o conteúdo das mensagens transmitidas pelos chefes militares em relação a Caxias e ao Dia do Soldado teria o objetivo de funcionar simbolicamente, no plano interno à instituição, como um “antídoto” contra a indisciplina e a politização dos militares. [...] A data escolhida para Dia do Soldado correspondia ao nascimento daquele que foi o “protótipo das virtudes militares”.

⁷⁷ Com efeito, o período que antecede o Estado Novo (1937-1945) e a doutrina proposta por Goés Monteiro foi marcado por profundas divisões na instituição, como evidenciaram as revoltas “tenentistas” (de 1922, de 1924 e a Coluna Prestes), que resultaram na Revolução de 1930 (CASTRO, 2002). Para mais detalhes sobre as correntes antagônicas nas Forças Armadas, em especial no Exército, e as diferentes ideologias e propostas que estavam em disputa no seio das corporações castrenses, ver o livro *Forças Armadas e Política no Brasil* de José Murilo de Carvalho (2005), em especial o capítulo 2.

Por outro lado, instituía-se na Marinha, nesta mesma época, o Dia do Marinheiro, em homenagem a Almirante Tamandaré, elevado a patrono da Marinha brasileira em 4 de setembro de 1925 por meio do Aviso 3.322, expedido pelo então ministro da Marinha Alexandrino Faria de Alencar. Assim como Caxias, o patrono da Marinha tem sua memória marcada como um militar exemplar, de longa carreira e perfil técnico-profissional, que não se envolveu com a política partidária e exerceu apenas cargos na Armada. O Almirante teve sua carreira durante o período imperial e participou de praticamente todas as ações militares desde a Independência até a Guerra do Paraguai (SANCHES, 2007).

Este período de evolução da organização militar, amadurecimento institucional, criação de uma identidade e de um pensamento doutrinário majoritário, fez com que as Forças Armadas tivessem maior consciência da sua existência como entidade distinta na sociedade, criando valores e objetivos com os quais os membros se comprometeram (COELHO, 2000). Segundo Coelho (2000), o Estado Novo (1937-1945) permitiu o exercício pleno do poder pela organização militar, que ao invés de marcada por ambiguidades e dissensos foi caracterizada pela coerência e maior consistência, ampliando seu grau de autonomia decisória e sua “simbiose” com o Estado em cenário em que a doutrina proposta por Góes Monteiro e o sentimento anticomunista ganharam terreno.

No tocante ao comunismo, a luta contra os seus ideais em âmbito nacional foi um importante elemento aglutinador das Forças Armadas, visto que a percepção de um inimigo comum aproximou os chefes militares e dotou a instituição de maior coesão, criando laços de solidariedade. Esta época foi marcada, assim, pela ascensão de uma doutrina definidora do papel dos militares na sociedade brasileira ao mesmo tempo em que elementos simbólicos ajudaram a criar um passado comum e um clima de solidariedade estabelecia-se na caserna. A experiência da Intentona Comunista estimulou naquele contexto o fortalecimento da organização (COELHO, 2000). Esse movimento de fortalecimento institucional continuou a ser incitado nos anos seguintes, com a prática de repressão intraorganizacional aos que tivessem ideias comunistas e sob a influência crescente dos militares estadunidenses no Exército brasileiro.

A esse respeito é importante destacar a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, que contou com a cooperação dos EUA. A participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tornou nítida a fraca articulação entre as três Forças Armadas brasileiras⁷⁸ e a dificuldade em coordenar os componentes

⁷⁸ Ressalta-se que a Força Aérea Brasileira (FAB) foi criada em 1941, unificando as aviações da Marinha e do Exército. As discussões para criação de um Ministério da Aeronáutica existiam desde os anos 1920 e ganharam

militares, industriais e burocráticos durante o conflito, o que fez com que os militares buscassem formalizar um Estado-Maior de Serviço Conjunto e um Conselho de Segurança Nacional e estruturar uma escola que formulasse uma nova doutrina de segurança e desenvolvimento nacional (STEPAN, 1975).

Devido aos vínculos estabelecidos com os militares estadunidenses – com os quais os brasileiros haviam servido na campanha na Itália durante a Segunda Guerra – optou-se por solicitar a ajuda dos EUA para criar a escola de guerra. A missão norte-americana estabeleceu-se no Brasil entre 1948 e 1960 e a ESG foi estruturada seguindo os moldes da Escola Nacional de Guerra dos EUA (*National War College*), com duas diferenças fundamentais: combinou a ênfase nos aspectos do desenvolvimento econômico nacional e da segurança interna com a ênfase nos assuntos de política exterior e permitiu a participação de civis nos cursos da Escola, ampliando os laços dos militares com importantes lideranças civis (STEPAN, 1975). Como notou Stepan (1975), a criação da ESG teve importante papel para fortalecer as Forças Armadas, tanto no viés institucional e do planejamento militar⁷⁹, como ideológico, por possibilitar a criação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que mais tarde seria utilizada como base para justificar a intervenção na política doméstica.

Outro aspecto organizacional importante desse período foi a criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) em 1946. Este órgão foi originalmente pensado para ser um Ministério que integrasse as três Forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), tema que foi discutido na Constituição de 1946, mas que foi obstaculizado pela disputa entre os distintos ramos das Forças Armadas. Criou-se, assim, o EMFA, que – com status de Ministério – buscava aprimorar a coordenação operacional das Forças e garantir igualdade de representação entre elas, a partir de um rodízio instituído na chefia em 1965 (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

As diversas mudanças organizacionais ocorridas ao longo do tempo ajudaram a fortalecer a organização militar e a existência de uma doutrina comum tornou-a mais coesa. É neste contexto que ocorre o Golpe Militar em 1964⁸⁰, inaugurando o período em que as

força na década seguinte, com o lançamento de uma campanha que defendia as vantagens que a criação deste Ministério representaria para o país em termos de defesa e desenvolvimento (FAB, 2018). Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/13921/72-anos---Na-d%C3%A9cada-de-40,-cria%C3%A7%C3%A3o-do-Minist%C3%A9rio-da-Aeron%C3%A1utica-impulsionou-a-avia%C3%A7%C3%A3o-brasileira>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

⁷⁹ Segundo Stepan (1975), o fato da ESG ter formulado planos de desenvolvimento nacional e treinado pessoal deu confiança aos militares em suas próprias capacidades de governo.

⁸⁰ A respeito do golpe, Carvalho (2005, p. 119) argumenta que havia falta de conhecimento sobre as características da nova organização militar à época, que não era mais manipulável pela cooptação dos generais. Desde os anos 1930, sob a liderança de Góes Monteiro, as Forças Armadas sofriam transformações internas que as preparavam para o que o autor denomina como “exercício de um papel hegemônico na política”. Assim, não

Forças Armadas tiveram um grau de autonomia e de poder decisório sem precedentes na história nacional (COELHO, 2000) e em que se observa uma mudança substancial de sua missão e visão institucionais. Se até então as Forças Armadas atuavam como moderadoras em contextos de crise e restauração da ordem, a partir de então não estavam dispostas a serem apenas moderadoras, mas dirigentes da política (STEPAN, 1975).

“O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 47). Com efeito, o Golpe Militar baseou-se na DSN, criada no seio da ESG, que fornecia uma ideologia legitimadora para o projeto nacional de um Estado autoritário. Embora existissem grupos divergentes, ela se tornou majoritária nas Forças Armadas e foi eficaz em reforçar a identidade dos militares, gerando condições para sua integração na sociedade como elite política e social (COELHO, 2000). A DSN era uma versão atualizada e sistematizada do pensamento de Goés Monteiro e fundamentava-se no eixo segurança-desenvolvimento (TREVISAN, 2005; GARCIA, 1997). Esta doutrina se valia do pensamento geopolítico brasileiro, cujo principal expoente era o General Golbery do Couto e Silva e, em menor escala, o General Carlos de Meira Mattos, cujas visões refletiam o destino do Brasil como grande potência, relacionado às suas condições geográficas, recursos naturais e projeção de poder regional (GARCIA, 1997).

Em paralelo, os militares engajaram-se no projeto de modernização nacional por meio do aperfeiçoamento da gestão pública, com o fortalecimento dos princípios meritocráticos, reforço dos mecanismos de planejamento e de informações, além da busca por expandir e institucionalizar políticas públicas como saneamento, habitação e educação. Ao mesmo tempo, ampliaram o tamanho e o poder de intervenção do Estado (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Assim, ao longo do Regime Militar existia uma ideologia modernizante que unia a organização castrense e mantinha, apesar da existência de correntes antagônicas, uma imagem de coesão e um sentido de pertencimento e de identidade.

Contudo, após o período de abertura política iniciada no governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e concluído no governo de João Figueiredo (1979-1985), as Forças Armadas passaram pelo que se convencionou chamar de “volta aos quartéis” para se referir ao fim do

aceitariam mais a competição de novos atores e o conflito democrático em um contexto de absoluto repúdio e combate ao comunismo e em que políticas nacionalistas se confundiam com políticas de esquerda. É neste sentido que o autor menciona que tanto Vargas em seu segundo governo (1951-1954) como João Goulart (1961-1963) não souberam lidar e compreender a organização militar (e que a elite, em geral, não teve capacidade de antecipar que uma intervenção militar duradoura estava por vir).

período de intervenção direta dos militares na política e seu retorno às suas atividades fins (SOARES; D`ARAUJO; CASTRO, 1995, p.7). O fim do período ditatorial, que é caracterizado por um processo de transição pactuada⁸¹ para o regime democrático, marcou uma profunda crise de identidade nas Forças Armadas.

Soares (2005), em artigo em que analisa traços da mentalidade política militar entre os anos 1985 e 1993, portanto no período que marca o retorno à democracia e a crise identitária dos militares, identifica a prevalência de um pensamento militar que considera que cabe às Forças Armadas um papel interventor no processo político, em consonância com o pensamento doutrinário forjado na instituição ao longo dos anos. Como menciona o autor, não é à toa que este setor se organizou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para garantir o dispositivo constitucional que lhe assegura além da defesa externa nacional, a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem⁸². Por terem exercido ao longo dos anos um papel preponderante na política, tornava-se difícil para os militares aceitarem que suas atividades estariam restritas à defesa exterior. Em realidade, era uma tarefa árdua para as Forças Armadas compreenderem que deixariam de ser atores centrais no sistema político brasileiro para se tornarem instrumento político do Estado (FUCCILLE, 2005; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Este período de transição para o regime democrático marca, portanto, uma forte crise de identidade da instituição castrense, que aliada à sua perda de prestígio, à indefinição de seu papel no contexto democrático e à ausência do interesse dos setores políticos e da sociedade sobre o que as Forças Armadas podem fazer pelo país (SOARES; D`ARAUJO; CASTRO, 1995) limitaram sua capacidade de influência e sua autonomia em âmbito burocrático. Assim, de 1985 até meados dos anos 1990, houve distanciamento e baixo interesse em temas que envolvessem as Forças Armadas, percebidas como inimigas por setores sociais e políticos pela intervenção de 21 anos na política e pela intensa repressão e violações aos direitos humanos.

⁸¹ Santos (2000) analisou esse processo de transição pactuada como “transição por transação”, isto é, por uma lógica negociada. Segundo o autor, este tipo de transição ocorre quando há preocupação dos agentes envolvidos no processo de mudança de não retirar do governo a capacidade de definir o conteúdo e a agenda decisória. Assim, opta-se pela manutenção da governabilidade, preferindo-se manter a rotina do processo decisório. Este tipo de transição favoreceu os militares, que embora tenham perdido poder decisório continuaram tendo uma relativa influência no aparato burocrático, exercendo pressões sobre o governo em temas que tratavam de seus interesses, como a criação do MD, como demonstrado no decorrer desta seção.

⁸² A Constituição Federal de 1988 regula em seu artigo 142 essa questão. Posteriormente, a **Lei Complementar 97**, de 1999, e o Decreto 3.897, de 2001, regularam as operações, concedendo provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

2.4 A criação do Ministério da Defesa e seu processo de institucionalização

No início dos anos 1990, as Forças Armadas perderam considerável poder decisório no aparato estatal brasileiro. Se exerceram uma tutela militar sobre o governo José Sarney (1985-1990), mantendo sua importância institucional, a chegada de Fernando Collor (1990-1992) à presidência impôs uma nova realidade e um rebaixamento do status dos militares no aparelho de Estado (FUCCILLE, 2005). Como exemplo de iniciativas que resultaram no enfraquecimento e na perda de prestígio institucional, pode-se citar a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, a decisão de abandonar o Programa Nuclear Paralelo (PNP) e o rebaixamento do status ministerial da Casa Militar e do EMFA (FUCCILLE, 2005; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

A breve autoridade presidencial exercida sobre as Forças Armadas por Collor perdeu força no governo de Itamar Franco (1992-1994), que o sucedeu após o processo de impedimento (*impeachment*). Diante de uma situação de fragilidade política e institucional, seu governo esteve sujeito às pressões militares. Naquele contexto, a crise de identidade na caserna tinha gerado dissensos no setor fardado e uma intensa luta política em torno de cargos de alto escalão (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Itamar tentou tratar algumas das questões militares, incluindo oficiais da reserva na chefia de ministérios civis, secretarias e empresas públicas, mas “apesar da aparente força, àquela altura da conjuntura nacional a instituição militar vivia um momento muito delicado de sua história” (FUCCILLE, 2005, p. 15).

A discussão substantiva sobre a reestruturação organizacional das Forças Armadas se deu durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995-2002), no bojo da consolidação da democracia no país, das grandes transformações no plano internacional com o fim da Guerra Fria e da ampla reforma administrativa que empreendeu no Estado brasileiro durante seu governo. Neste cenário, no início de seu mandato, levou adiante a ideia de criação do Ministério da Defesa (MD)⁸³.

Os riscos associados ao novo modelo organizacional na área militar fizeram com que as Forças Armadas fossem resistentes à criação do Ministério⁸⁴. Como sublinha Fuccille (2005), na visão das corporações castrenses a criação do MD poderia gerar a perda de poder

⁸³ Como ressalta Zaverucha (2005), a criação deste Ministério era inclusive uma promessa da campanha presidencial de FHC.

⁸⁴ Vale destacar que diversos outros países já contavam com uma condução unificada das Forças Armadas sob comando civil desde o contexto pós Segunda Guerra Mundial e o Brasil resistia a esta mudança (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Inclusive, o Brasil era um dos poucos países que ainda não possuía uma estrutura como o MD. Países vizinhos como Argentina, Venezuela e Colômbia já possuíam este Ministério desde meados do século XX.

dos ministros, a diminuição de cargos de alta chefia, o enfraquecimento do poder político dos militares no governo e a ampliação das pressões externas e internas sobre os assuntos de defesa, acarretando o envolvimento político em assuntos desta natureza. Somava-se a isso a concepção compartilhada entre os militares sobre o papel moderador que deveriam desempenhar em épocas de crise, ou seja, a ideia de que as Forças Armadas seriam as responsáveis por regular a vida política e social do país, garantindo o funcionamento das instituições, o que não ocorreria uma vez que os ministros militares teriam sua capacidade de influência reduzida no aparato estatal (FUCILLE, 2005).

Outra dimensão importante que obstaculizava a criação do Ministério era a crise de identidade pela qual passava a instituição, que dificultava a compreensão da missão, do papel e da função das Forças Armadas no novo contexto político, sem que houvesse uma mudança na doutrina militar.

Afinal, embora o fim da Guerra Fria tenha anunciado “novos tempos” e novas prioridades, não seria plausível que os militares, revisassem do dia para a noite, seus valores, seus conceitos políticos e estratégicos, suas hipóteses de conflito e doutrinas historicamente construídos (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010, p. 12).

Assim, o setor fardado resistiu às mudanças e buscou ajustá-las às suas preferências e interesses como forma de garantir espaços de autonomia (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010) e preservar seu campo de atuação no jogo político.

A coordenação da criação do MD foi confiada ao EMFA, sob chefia do General Benedito Onofre Leonel, cabendo aos próprios militares a tarefa de construção institucional do Ministério. A ideia é que o Ministério seria criado a partir de uma percepção militar, mas como uma instância de poder civil (ZAUERCH, 2005). Como destaca Fucille (2006, p.151), o desafio de construção do MD brasileiro era grande “haja vista a longa tradição de autonomia autárquica do Aparelho Militar, sua percepção de superioridade corporativa [...] juntamente a uma visão de mundo própria, intelectualizada e sacerdotal, apenas para destacar os principais elementos”.

Com efeito o processo de construção institucional do MD foi longo. Como afirma Alsina Jr. (2003), durante o início do governo FHC pouco se fez para projetar o MD, visto que existiam resistências corporativas explícitas dos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica com relação à proposta, além de temor de que o Ministro da EMFA estivesse galgando o futuro cargo de Ministro da Defesa por coordenar o processo. A construção efetiva

do MD teve impulso após a criação da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo, em 1996.

A CREDN reunia os Ministérios Militares, das Relações Exteriores, de Justiça, a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e sua criação reforçava as preocupações de FHC com os problemas de articulação no setor de segurança e defesa (ALSINA JR., 2003). No mesmo ano, a Câmara elaborou um documento público, a Política de Defesa Nacional (PDN), que serviria de referência comum às Forças Armadas. Assim, no âmbito da CREDN buscou-se construir um consenso sobre o planejamento da defesa e centralizar sua administração sob controle civil. Neste documento declaratório, ressaltava-se a necessidade de otimizar o sistema de defesa nacional e integrar as três Forças, além de promover maior articulação entre civis e militares e entre estes e os diplomatas. Como o documento foi criado pelos militares em conjunto com membros das burocracias civis, apontava para uma significativa diminuição de seu poder decisório sobre temas dessa natureza (ALSINA JR., 2003). Como indica Alsina Jr. (2003), a PDN serviu como um impulso para a promoção da reestruturação organizacional do setor fardado, pois justificou a necessidade técnica e política da criação do MD, inserido em um processo reformista mais amplo da administração pública brasileira.

Após anos de intenso debate, o MD foi criado, finalmente, em 1999, por meio da lei complementar n° 97, substituindo os antigos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos do novo Ministério. O EMFA foi extinto e a Casa Militar foi transformada em subchefia do Gabinete de Segurança Institucional (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). A criação deste Ministério marcou uma etapa importante para a integração das Forças Armadas no país e para a ampliação do controle civil sobre o poder militar, inaugurando um novo período nas relações civis-militares e um processo de amadurecimento da democracia brasileira. Contudo, apesar dos pontos positivos, o fato do processo de criação do Ministério ter sido conduzido pelos militares trouxe alguns problemas para a estruturação do órgão que, como identificam Winand e Saint-Pierre (2010), consolidou-se com uma estrutura organizacional frágil e bastante controlada pelos militares.

A esse respeito Zaverucha (2005) destaca o alto grau de autonomia decisória que os Comandos Militares conservaram na estrutura do MD e frente ao Ministro da Defesa. Diferentemente do modelo institucional estadunidense em que a posição do Ministro da Defesa civil é forte, no momento de sua criação, o órgão brasileiro não possuía um Estado-

Maior⁸⁵ que comandasse Marinha, Exército e Aeronáutica e o Ministro tinha que lidar diretamente com os Comandantes de cada Força, além de não ordenar operações. Ademais, a influência dos Comandantes militares no MD se manteve, mesmo quando deixaram de ser ministros de Estado, pois mantiveram o status jurídico do cargo (ZAVERRUCHA, 2005). Fuccille (2006) também destaca que o MD foi composto basicamente por militares, com pouca participação de civis, o que aponta para a preponderância militar na instituição.

Pode-se ressaltar ainda a falta de um líder forte na condução do Ministério nos anos iniciais de sua consolidação como um fator que contribuiu para a fragilidade política e institucional da organização. Com efeito, os primeiros Ministros – o Senador Élcio Álvares (1999-2000), o Advogado Geral da União Geraldo Quintão (2000-2003), o diplomata de carreira José Viegas (2003-2004)⁸⁶, o Vice-Presidente José Alencar (2004-2006) e o ex-Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União Waldir Pires (2006-2007) – não tiveram liderança sobre os militares e sofreram pressões e insubordinações de Comandantes e outros subordinados por razões diversas (como demandas por aumentos salariais, reaparelhamento militar, discussões orçamentárias, crises no setor aéreo e dissensos por questões políticas)⁸⁷, dificultando a criação de uma unidade organizacional forte e coesa. Assim, o MD estabelecia-se como instituição, mas sem força política, buscando garantir sua sobrevivência e sua estabilidade em meio a um contexto em que inúmeras crises assolavam o Ministério.

Neste cenário, como apontam Winand e Saint-Pierre (2010), os militares garantiram autonomia decisória, ocuparam espaços nos âmbitos de deliberação e atuaram como unidades de decisão, fragilizando não apenas o Ministério, mas o controle civil sobre as Forças Armadas e a condução política da defesa, o que ao fim e ao cabo indicava o longo caminho institucional que seria necessário percorrer para fortalecer o MD e a democracia brasileira. Deste modo, este primeiro momento de construção institucional do MD foi marcado por debilidade institucional e por uma permanente tensão civil-militar, que relacionavam-se também com a falta de interesse político na pasta da Defesa, com o fraco respaldo presidencial às ações dos Ministros da Defesa e com a falta de iniciativa do poder político para restringir as prerrogativas e a autonomia das Forças Armadas em crises de subordinação do setor castrense (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010; LIMA, 2015).

⁸⁵ O Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi criado apenas em 2010, quase dez anos após a criação do MD.

⁸⁶ O Ministro Viegas foi indicado pelo presidente Lula e foi o primeiro diplomata a ocupar o cargo no MD. No governo anterior, FHC quis indicar o diplomata Ronaldo Sardenberg para ser o primeiro Ministro da Defesa, mas obteve forte resistência do setor fardado devido à histórica competição entre o MRE e as Forças Armadas, como aponta Zaverucha (2005).

⁸⁷ Para mais informações sobre as crises que impactaram o MD ao longo deste período ver Zaverucha (2005), Fuccille (2006) e Lima (2015).

Uma segunda etapa na construção do MD pode ser observada com a chegada de lideranças fortes no Ministério e com a maior relevância concedida ao tema da defesa na agenda doméstica e externa, dando maior prestígio e poder decisório à recém-criada organização. A gestão de Nelson Jobim (2007-2011), ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, no Ministério da Defesa foi importante para renovar a instituição e impulsionar um projeto reformista (LIMA, 2015). Como afirma Martins Filho (2010, p. 301), “ascensão de Jobim fez surgir, pela primeira vez no governo Lula e por fatores mais ligados à fortuna que à virtú, um ministro com vocação – senão no senso de proporção weberiano, pelo menos na paixão – e com nítida força política”. Discutiu-se o aumento dos soldos, os incentivos à base industrial de defesa do Brasil, a modernização das Forças Armadas, com a aproximação entre Brasil e França para construção do submarino nuclear brasileiro, e avançou-se no campo da defesa com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, após a revisão da PDN em 2005. Ademais, a liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, e a maior participação dos militares em operações de paz das Nações Unidas contribuíram para elevar o prestígio dos militares brasileiros em âmbito doméstico e internacional e para dar sentido de missão para as Forças Armadas. Assim, este período foi marcado por um fortalecimento institucional, pelo aumento do orçamento do Ministério e por um aprimoramento de sua estrutura organizacional (LIMA, 2015; CEPIK; BERTOL, 2016).

A esse respeito, em 2010 foi criado o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), pela Lei Complementar nº 136, fortalecendo a instituição⁸⁸. Este órgão, cujo cargo de chefia é ocupado por um comandante indicado pelo Ministro e nomeado pelo Presidente, tem como objetivo assessorar o Ministro da Defesa em operações e exercícios militares. Esta lei complementar, que ficou conhecida como Lei da Nova Defesa, implicou em outras mudanças institucionais, como a centralização da compra dos produtos de defesa em um só órgão, responsável por coordenar incentivos financeiros para setores estratégicos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a)⁸⁹.

Ao longo da gestão de Jobim outras iniciativas foram implementadas, tais como a revisão da Política de Ensino de Defesa (PEnsD), a reestruturação regimental do MD, a transferência do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia

⁸⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm> Acesso em: 16 jun. 2018.

⁸⁹ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

(Censipam)⁹⁰ da Presidência da República para o MD e a regulamentação dos novos cargos de chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e de Secretários da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a)⁹¹.

A gestão de Celso Amorim (2011-2015), ex-Ministro das Relações Exteriores, à frente da pasta da Defesa deu seguimento ao processo de amadurecimento da instituição, embora alguns setores castrenses tenham inicialmente criticado sua indicação por razões de cunho ideológico ou devido às tradicionais disputas interburocráticas entre diplomatas e militares⁹². Contudo, como menciona Lima (2015, p.84),

a permanência de Amorim até o final do mandato [...] sem qualquer caso grave de insubordinação ou questionamento de sua autoridade pelos Comandantes das Forças Armadas, foi um importante indicativo de inflexão nas relações civis-militares do país.

Apesar das restrições orçamentárias do período, buscou-se dar seguimento aos programas estratégicos e à implementação da END (LIMA, 2015). Este documento foi revisado em 2012, junto com a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND). Outro documento declaratório importante, que trouxe mais legitimidade e transparência para a política de defesa brasileira e, por conseguinte, para o MD, foi o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), lançado em 2012. Além dos avanços nos documentos, houve também continuidade no fortalecimento institucional.

Em 2013, criou-se o Instituto Pandiá Calógeras, um centro de pesquisa que presta assessoria ao MD e que busca ampliar a relação entre civis e militares, operando como um *think tank* na área da defesa, uma importante iniciativa institucional para aproximar civis do tema da defesa e estimular pesquisas na academia (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018b)⁹³. Também foi instituída neste mesmo ano a Secretaria-Geral, órgão central de direção do

⁹⁰ O Censipam é responsável por coordenar as atividades do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), que produz informações para o planejamento de ações do governo na Amazônia Legal (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a). Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

⁹¹ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

⁹² Como menciona Pinheiro (2009), há uma rivalidade histórica entre militares e diplomatas no sentido de que em muitas ocasiões temas relacionados à defesa e à segurança integram a agenda internacional do país, como a negociação de acordos militares e a construção de bases militares, processo que pode resultar em ação cooperativa, mas também conflitiva, com a defesa de diferentes posições pelos dois lados.

⁹³ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 11 jun. 2018

Ministério da Defesa, cujo objetivo é coordenar e planejar as atividades das demais secretarias, assessorando o Ministro (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018c)⁹⁴.

Entretanto, apesar do amadurecimento do MD enquanto instituição desde a sua criação, o emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) foi realizado com certa frequência, sinalizando o que parece ter se consolidado como um novo padrão de emprego dos militares em âmbito nacional (FUCCILLE, 2002), prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e desviando as atividades fins dos militares para a segurança pública. Neste sentido, se uma organização precisa que sua missão, seus valores e seu campo de atuação estejam claros e bem definidos, conferindo uma identidade e cultura à instituição, o desvio constante de função das Forças Armadas constitui um empecilho para que os militares exerçam com plenitude as atividades destinadas à defesa nacional.

Como se pode notar por meio da reconstrução da trajetória do MD, quase duas décadas após sua criação – como um Ministério frágil e bastante controlado pelos militares – diversos avanços institucionais foram implementados. A autoridade política do MD sobre as Forças Armadas melhorou na última década, acompanhando inovações e ajustes na estrutura organizacional e a criação de novas diretrizes políticas e conceituais, com o lançamento dos documentos declaratórios (CEPIK; BERTOL, 2016). Estas mudanças permitiram fortalecer o Ministério, que no momento de criação carecia de apoio institucional do setor castrense. Após um período em que buscou garantir sua sobrevivência e não criar animosidades para evitar uma maior falta de apoio intrainstitucional, a organização conseguiu aos poucos, e com impulso de lideranças com peso e respaldo político, estabilizar-se e fortalecer-se no aparato estatal. Neste sentido, buscou enfatizar a dimensão da defesa externa como função da organização militar e legitimar um novo papel para os militares na sociedade brasileira, conferindo a este setor uma identidade renovada, afastada daquela herdada do Regime Militar.

Contudo, os desafios para o pleno funcionamento do MD e para um efetivo controle civil das Forças Armadas ainda demandam a superação de diversos obstáculos, como a ampliação do quadro de profissionais civis no corpo de funcionários do Ministério⁹⁵, o desenvolvimento da interoperabilidade e articulação entre os ramos do serviço militar, o investimento contínuo no setor de defesa, o maior engajamento do Poder Legislativo nas discussões sobre o tema e um melhor desempenho das Comissões de Relações Exteriores e

⁹⁴ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/institucional/ii-estrutura-organizacional/secretaria-geral>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

⁹⁵ Atualmente os oficiais militares aposentados e em serviço ativo preenchem os cargos predominantemente, como indicam Cepik e Bertol (2016).

Defesa Nacional (CEPIK; BERTOL, 2016). Neste sentido, embora o MD não possa ser considerado uma organização com tamanha autonomia decisória quando comparada ao MRE e sua robusta trajetória institucional no aparelho de Estado, percebe-se que está inserido em um processo “que não se cinge ao ato de sua criação” e que oferece “ganhos para a direção política, concretude ao controle civil, redundando, em última instância, em um novo padrão de relações civis-militares mais aberto e democrático” (FUCCILLE, 2006, p. 250-251).

Entretanto, é necessário salientar que apesar dos avanços institucionais desde sua criação, a discussão sobre controle civil e autonomia militar⁹⁶ reacendeu no debate político e acadêmico devido à reativação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), em 2016, sob comando do General Sérgio Westphalen Echegoyen, e à nomeação do General Joaquim Silva e Luna para o comando do MD, em 2018, ações implementadas durante o governo de Michel Temer (2016-2018) que indicam a ampliação da autonomia militar em seu mandato (OLIVEIRA, 2018). Tal debate vem se consolidando no período atual, de presidência de Jair Bolsonaro (2019-atual), que além de ter como vice-presidente um militar, Hamilton Mourão, tem uma parte significativa dos ministérios chefiados por militares, um dado marcante na história recente do Brasil (LEÃO, 2018)⁹⁷.

Ao longo desta seção procurou-se traçar a trajetória da organização militar no Brasil, demonstrando como as Forças Armadas saem de uma situação em que atuavam de forma descentralizada até estarem subordinadas ao MD e ao controle civil. Para tanto, demonstrou-se que as Forças Armadas, em especial o Exército que teve papel protagônico no setor militar, superaram a condição de instituições frágeis e manipuladas por grupos políticos que ocupavam o aparelho de Estado, se tornando organizações com grande autonomia e poder decisório, chegando ao ponto de governarem o país de forma autoritária durante o Regime Militar. Considerando a literatura sobre organizações mobilizada no capítulo 1 da tese (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006; LAWRENCE; SUDDABY, 2006), percebe-se que a essência, identidade, visão e missão das organizações castrenses foram sendo construídas ao longo do tempo, resultando em diferentes comportamentos dos militares

⁹⁶ Para uma revisão da literatura que trata das relações civis e militares e da discussão sobre autonomia militar e controle civil, ver Zaverucha e Teixeira (2003).

⁹⁷ Bolsonaro iniciou seu governo com sete ministros militares: General Carlos Alberto dos Santos Cruz (Secretaria de Governo); General Augusto Heleno (Gabinete de Segurança Institucional); General Fernando Azevedo e Silva (Defesa); Capitão Tarcísio Gomes de Freitas (Infraestrutura); Tenente-Coronel Marcos Pontes (Ciência e Tecnologia); Almirante Bento Costa Albuquerque (Minas e Energia); Capitão Wagner Rosário (Transparência). Com a saída de Gustavo Bebianno, em fevereiro de 2019, da Secretaria-Geral da Presidência, mais um General (da reserva) foi nomeado ministro, Floriano Peixoto. Com isso, seu governo equipara-se ao governo militar de Costa e Silva no número de militares ocupados cargos ministeriais.

no jogo político nacional. Os interesses organizacionais bem como sua moral e capacidade de influência variaram de acordo com os recursos e grau de autonomia adquiridos.

O desvio da função clássica de defesa externa gerou, ao longo do processo de construção e amadurecimento da instituição militar, uma constante participação na vida política doméstica e a produção de um pensamento associado ao papel moderador a ser desempenhado na vida pública. A participação direta na política findou com a redemocratização nos anos 1980 e a reestruturação organizacional empreendida no âmbito militar com a instituição do MD em 1999, sob resistências variadas de diversos grupos fardados. Diferente das Forças Armadas que eram organizações consolidadas, que embora estivessem passando por um período de crise de identidade possuíam um histórico institucional, símbolos e legados aos quais recorrer, missões e valores próprios, o novo Ministério estabeleceu-se sem poder decisório e autonomia no aparato de Estado, sendo pressionado constantemente pela vontade dos Comandos Militares (Exército, Marinha e Aeronáutica). A organização começou efetivamente a fortalecer-se no âmbito burocrático em meados dos anos 2000, durante o segundo Governo Lula e o Governo Rousseff, ganhando maior autonomia decisória, prestígio e autoridade sobre os militares.

O capítulo a seguir apresenta a trajetória da organização diplomática e da defesa na Colômbia, para que, em seguida, seja possível na segunda parte desta tese relacionar como a trajetória institucional privilegiada do MRE no seio do aparato estatal brasileiro e, por outro lado, a trajetória muito mais complexa das Forças Armadas e do MD impactaram a condução dos temas de defesa e política externa feita pelos diplomatas e pelos militares no país.

3. AS ORGANIZAÇÕES DIPLOMÁTICA E MILITARES NA COLÔMBIA

3.1 A trajetória do Ministério das Relações Exteriores colombiano: fragilidades e desafios em sua institucionalização

O presente capítulo apresenta a trajetória institucional das organizações diplomáticas e militares na Colômbia, buscando explicar como, ao longo do tempo, o MRE e o MD consolidaram-se enquanto instituições, com variados graus de autonomia decisória no aparato estatal, de forma que seja possível compreender na próxima parte desta tese a influência relativa que possuem no processo decisório da política exterior.

Este capítulo inicia-se com a exposição do MRE colombiano, entidade que possui uma trajetória institucional marcadamente distinta da história de sua congênere brasileira. Enquanto a instituição diplomática brasileira é reconhecida internacionalmente por seu profissionalismo e solidez, a instituição colombiana é amplamente criticada por sua tradição clientelista, pelo seu baixo grau de profissionalismo e pelo seu protagonismo reduzido na formulação da política exterior (LOZANO; MARULANDA, 1982; ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; PUYANA, 2008; AMAYA, 2017). Como será demonstrado ao longo desta seção, estes traços impactaram o grau de autonomia da instituição na definição dos planos de inserção internacional do país e a adoção de uma política externa que defina e defenda interesses de longo prazo, fazendo com que uma característica atribuída à política exterior colombiana seja a adoção de políticas *ad hoc* ou de quadriênio, que representam os diferentes interesses presidenciais (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002).

Em contraposição ao caso brasileiro, em que diversos autores se dedicaram a estudar profundamente a instituição diplomática e o impacto de sua formação institucional na condução da política exterior (literatura apresentada no capítulo precedente), a bibliografia que trata da construção da instituição diplomática colombiana é bastante reduzida. Grande parte da literatura aborda a política externa do país, suas relações bilaterais ou multilaterais, as características da política externa de cada governo ou temas que predominaram em determinados períodos na agenda internacional colombiana (PÉREZ; ARENAS, 2009), analisando o Estado como se fosse um ator racional e unitário (BITAR; TICKNER, 2017; AMAYA, 2017).

Esta característica predominante nos estudos de política exterior no país acarretou o tratamento do Estado como um ator monolítico, sem que a devida atenção fosse concedida à

identificação dos atores que agem em seu nome e à análise do processo decisório e barganha presente na definição da agenda e formulação da política externa (BITAR; TICKNER, 2017). Nesse sentido, o estudo dos distintos atores que influenciam a condução da política exterior, incluído o próprio MRE, não foi privilegiado no campo das Relações Internacionais no país. Como identifica Rodrigo Amaya (2017), diplomata de carreira na Colômbia, a ampla aceitação na literatura nacional dos traços atribuídos à sua política exterior, perpetuaram interpretações simplistas sobre a sua diplomacia.

Os estudos mais detalhados sobre a instituição diplomática e as características do serviço exterior são os publicados por Lozano e Marulanda (1982), Tickner, Pardo e Beltrán (2006) e Puyana (2008), embora enfatizem períodos mais recentes⁹⁸. Os dados sobre a história do Ministério foram encontrados no site oficial da Chancelaria, que disponibilizou em 2014 uma publicação sobre sua história institucional do período de 1821 a 2002⁹⁹. Como é possível identificar nestes estudos e em conversas com especialistas no tema¹⁰⁰, a Chancelaria colombiana possui uma trajetória marcada por fragilidades institucionais que impuseram desafios à sua autonomia decisória e à sua capacidade de condução da agenda de política exterior ao longo dos anos.

A trajetória institucional do MRE colombiano remonta ao início do século XIX, contexto de independência de diversas colônias espanholas. Em 1810, o país proclamou sua independência da Espanha¹⁰¹ e em 1821 promulgou sua segunda Constituição, estabelecendo diversas instituições, entre elas uma Secretaria de Estado, cujo objetivo era estabelecer relações diplomáticas e administrar as relações exteriores do país. O trabalho da Secretaria de Relações Exteriores, naquele momento, era buscar o reconhecimento do novo Estado entre as potências europeias e promover as relações comerciais. Destaca-se que à época, a Colômbia, então denominada Nova Granada, integrava a Grã-Colômbia, país formado também por

⁹⁸ Uma publicação pioneira é *Historia de la Cancillería de San Carlos*, publicada em 1942. Contudo, apresenta uma série de acordos e tratados firmados pelo país, biografia de chanceleres e histórico do edifício sede, sem que trate analiticamente da evolução institucional do Ministério.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/1-historia_de_la_cancilleria.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

¹⁰⁰ No mês de setembro de 2018, a autora realizou pesquisa de campo para sua tese na Colômbia, na *Universidad de los Andes*, contando com bolsa de mobilidade acadêmica para alunos de doutorado que pesquisam países latino-americanos da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Neste período a autora teve a oportunidade de conversar com especialistas sobre política exterior no país, entre eles Martha Ardila (*Universidad Externado*) e Fabio Sánchez (*Universidad Sergio Arboleda*), que destacaram características do serviço exterior colombiano.

¹⁰¹ A independência colombiana foi declarada em 1810, mas o controle do país foi recuperado pela coroa espanhola no que é apontado na historiografia como Reconquista Espanhola (1814-1819), que pôs fim à Primeira República. A soberania definitiva do país veio alguns anos mais tarde, quando Simón Bolívar em coordenação com Francisco de Paula Santander organizaram uma campanha militar para derrotar o exército real e tomar controle do território. Como resultado, organizaram o Congresso de Cúcuta em 1821, criando uma nova constituição e o projeto político da Grã-Colômbia (CANCILLERÍA, 2014).

Venezuela, Equador e Panamá, que existiu entre 1821 e 1831. A criação de uma Secretaria responsável pelos assuntos diplomáticos da República era percebida como estratégica pelos líderes políticos do período – Simón Bolívar e Francisco de Paula Santander –, uma vez que permitiria unir as diferentes províncias garantindo uma única representação, o que não acontecia até aquele momento (CANCILLERÍA, 2014).

A dissolução da Grã-Colômbia, motivada por disputas políticas e administrativas das elites, e as novas constituições que regeram a Colômbia, lançadas entre 1830 e 1863, promoveram alguns ajustes na estrutura da Secretaria de Relações Exteriores. A estrutura organizacional era inicialmente bastante enxuta, contando com apenas sete funcionários, mas conforme o país desenvolvia suas relações exteriores tornou-se necessário ampliar o número de diplomatas e tornar seu organograma mais complexo. Ademais, a depender do grupo político que estava no poder (liberal ou conservador) houve maior ou menor grau de autonomia para o presidente modificar a estrutura da Secretaria e escolher a composição dos gabinetes de seus secretários. Nas décadas de 1840 e de 1850, por exemplo, houve fortalecimento do Poder Executivo na seleção e composição dos órgãos com os conservadores. Já nos anos 1860, buscou-se limitar esta autonomia por meio do Congresso durante período de governo liberal (CANCILLERÍA, 2014).

Todavia, a maior mudança para a instituição diplomática no século XIX ocorreu com a Constituição de 1886 que determinou que as Secretarias de Estado deveriam se tornar Ministérios e que suas estruturas e organização seriam determinadas pelo presidente e não mais pelo Congresso ou por leis, como havia sido instituído anteriormente. O país, a partir de então denominado Colômbia, passou a contar com uma estrutura administrativa mais complexa e novos temas foram incorporados ao âmbito do MRE, como a naturalização e a criação do canal interoceânico no istmo do Panamá, à época ainda território colombiano (CANCILLERÍA, 2014).

Durante o período de fundação da nação, os objetivos centrais da diplomacia eram a busca pelo reconhecimento da soberania do Estado no plano internacional – tarefa que demandou o aumento do número de funcionários diplomáticos e consulares – e a proteção do território, sobretudo nos limites com o Equador e com a Venezuela. Como afirmam Lozano e Marulanda (1982), desde a origem da República, a diplomacia privilegiou as negociações e o arbitramento em detrimento de conflitos. Diante de litígios fronteiriços, a defesa do princípio *uti possidetis* foi privilegiada na resolução dos problemas lindeiros e, ao longo do século XIX, um princípio basilar da diplomacia colombiana foi se consolidando: o respeito às normas do Direito Internacional (LOZANO; MARULANDA, 1982). Com efeito, as reflexões sobre a

política exterior colombiana apontam para a defesa permanente dos princípios do Direito Internacional e para a tradição legalista como características que marcam a prática diplomática do país desde os primórdios (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002).

Contudo, se no plano internacional o respeito às normas se estabeleceu como uma prática e se buscava evitar embates com os vizinhos, no plano doméstico a contestação às regras e o conflito entre facções políticas (liberais x conservadores) impunham uma diferente realidade. A Constituição de 1886 estabeleceu medidas conservadoras que desagradaram ao setor liberal que, enfraquecido internamente, iniciou uma guerra contra o governo conservador, a chamada Guerra dos Mil Dias (1899-1902). Este conflito afetou a capacidade do país defender seus interesses nacionais no exterior, uma vez que o cenário resultante foi de calamidade pública, um governo enfraquecido e um país arruinado economicamente. Soma-se a este cenário o ideário pessimista da elite política e econômica sobre o país, influenciado pela frustração da guerra civil e pela complicada situação financeira (BERNAL; TICKNER, 2017).

É neste difícil início de século que a Colômbia perde o território do Panamá, ocasionando uma grande mudança em sua política exterior. A narrativa predominante no meio acadêmico é que durante o século XIX o país tinha peso regional e era reconhecido por seus vastos recursos naturais, pela sua localização estratégica e pela influência que poderia desempenhar nos assuntos hemisféricos (TICKNER, 2007; TOKATLIAN, 2000). Durante este período, as relações entre Colômbia e EUA eram livres de tensões, o que começa a se alterar quando os EUA identificam a então província colombiana do Panamá como ideal para a construção de um canal.

Verdaderamente traumática fue para Colombia la rebelión de la provincia de Panamá (en 1903), que fue favorecida por Estados Unidos, modificando así, de la noche a la mañana, la idea que Bogotá tenía de Washington (DREKONJA, 2011, p.55)¹⁰².

A independência do Panamá, em 1903, é apontada como um evento dramático que significou uma tragédia para o país. A perda do território expôs a fraqueza da Colômbia frente aos EUA e modificou a percepção de seu papel em âmbito internacional. O governo condenou o expansionismo estadunidense, mas ao invés da perda do território significar uma aversão coletiva ao país vizinho, implicou a busca por diálogo e cooperação (TICKNER, 2007). No contexto de fragilidade das instituições domésticas e de uma profunda crise econômica, as

¹⁰² O trecho correspondente na tradução é: “A rebelião da província do Panamá (em 1903), que foi favorecida pelos Estados Unidos, foi verdadeiramente traumática para a Colômbia, modificando, de um dia para o outro, a ideia que Bogotá tinha de Washington” (DREKONJA, 2011, p.55).

elites nacionais modificaram sua percepção sobre sua nação e sobre seu papel nas relações internacionais, optando pela adoção de uma política externa de baixo perfil, em que se reconhecia que a hegemonia dos EUA era inevitável e que o alinhamento era a estratégia necessária para satisfação dos interesses nacionais, como a atração de investimentos e de capital estrangeiro (BERNAL; TICKNER, 2017). Soma-se a isso a complementaridade econômica dos EUA e da Colômbia, que tinha no país vizinho seu maior parceiro comercial e comprador de café, principal produto de exportação. Assim, a dependência dos laços comerciais e a crise institucional doméstica dificultavam represálias políticas e militares da Colômbia para os EUA (CANCILLERÍA, 2014).

A partir de então surgiu a chamada Doutrina Suárez, que consolidou a doutrina *respice polum*, “olhar para a estrela do Norte”, ou seja, os EUA (DREKONJA, 2011). Essa doutrina foi criada pelo ex-Ministro das Relações Exteriores colombiano, Marco Fidel Suárez, que ao assumir a presidência (1918-1921) alterou os rumos da política exterior em direção ao “polo Norte”. O marco desta mudança na política externa foi a assinatura do Tratado Urrutia-Thompson, que após diversos debates no Congresso colombiano e estadunidense¹⁰³, foi aprovado em 1921, concedendo uma indenização à Colômbia pela perda do território e estipulando concessões petrolíferas a empresas dos EUA em solo colombiano (LOZANO; MARULANDA, 1982).

É importante destacar a criação da doutrina *respice polum* na política exterior colombiana, pois criou a partir de então a ideia de uma tradição diplomática (LOZANO; MARULANDA, 1982; ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; TICKNER, 2007). Enquanto no Brasil, por exemplo, a instituição diplomática forjou símbolos, ritos e se apoiou em um patrono para criar a ideia de uma tradição na política exterior, na Colômbia além do princípio da legalidade, a criação de uma doutrina marcou a história diplomática do país¹⁰⁴.

Com efeito, a literatura sobre política exterior colombiana sustenta que o país alternou entre duas doutrinas, respondendo aos fatores internos e externos que impactavam a

¹⁰³ A respeito das negociações e assinatura deste Tratado, ver Bernal e Tickner (2017). Os autores apontam para a polarização existente na Colômbia entre os grupos antiamericanos e pró-americanos, que defendiam posições distintas a serem adotadas pela nação em suas relações exteriores. Em sua maioria, os liberais e alguns conservadores apoiavam o alinhamento aos EUA, enquanto a maioria conservadora defendia uma política mais equilibrada e multilateral. Durante o processo de negociação do acordo, o então presidente Fidel Suárez renunciou à presidência com o objetivo de facilitar a ratificação do Tratado, visto que sua imagem estava bastante desgastada pelas inúmeras acusações de ter comprometido a dignidade nacional ao pedir sucessivos empréstimos a bancos estrangeiros e de ter recebido dinheiro de empresários dos EUA com a promessa de que os beneficiaria, caso o acordo fosse firmado (BERNAL; TICKNER, 2017).

¹⁰⁴ Em entrevista à autora, a professora Martha Ardila, da Universidad Externado, reforçou esse aspecto ao afirmar que na política exterior colombiana não foi criada a figura de um patrono que representasse um símbolo da conduta diplomática do país, mas doutrinas que estabeleceram as bases das relações exteriores. ARDILA, Martha. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 18 set. 2018.

formulação da política exterior. A outra doutrina presente na história colombiana é a *respice similia*, que significa “olhar para os semelhantes” (TOKATLIAN, 2000; ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002) e que se estabelece a partir da presidência de Lleras Restrepo (1966-1970), que objetivava diversificar as relações do país e ampliar o poder de negociação frente aos EUA. Assim, uma característica estrutural que marca e condiciona a diplomacia colombiana é o predomínio das relações exteriores com os EUA, que passam a condicionar as formas do país se relacionar com o exterior.

Na mesma época em que o governo colombiano passa pelo trauma da perda do Panamá e reorienta seus planos de inserção internacional, inicia uma modernização conservadora, cujo objetivo era promover a reconstrução institucional e econômica, garantindo a ordem política sob a égide do grupo conservador que estava no poder (BERNAL; TICKNER, 2017). No âmbito do MRE, esse processo de modernização e reorientação da estratégia de inserção internacional teve impacto ao longo das décadas de 1910 e 1920.

Uma iniciativa importante foi a criação da Comissão Assessora de Relações Exteriores (CARE) em 1913 que, integrada por membros nomeados pelo Presidente, pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, tinha o objetivo de normalizar as problemáticas relações com os EUA após a perda do território do Panamá (LOZANO; MARULANDA, 1982; ARDILA, 1993)¹⁰⁵. Embora a criação da CARE fosse uma iniciativa interessante e inovadora à época, por congrega especialistas e indivíduos com conhecimento de assuntos internacionais, a existência de tal Comissão aponta para a fraqueza institucional do MRE colombiano à época, que dividia a formulação das estratégias internacionais do país com outros órgãos de forma institucionalizada. Ademais, o órgão não foi criado de forma *ad hoc*, existindo até hoje na estrutura do Estado. Sua função é assessorar o Presidente, o que também demonstra o caráter presidencialista e personalista da política exterior, como sustentado por diversos autores (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006).

Diante da debilidade institucional do MRE, a partir da década de 1910, implementaram-se tentativas de aprimorar o serviço exterior. O Decreto 510 de 1911 buscou regulamentar o ingresso na carreira diplomática com a criação de um sistema que

¹⁰⁵ Tal Comissão existe até os dias atuais e sua função é prestar assessoria ao Presidente, sendo um foro consultivo para discussão de assuntos internacionais. Como afirma Ardila (1993), a CARE teve diferentes etapas ao longo de sua história, existindo períodos em que se reuniu, outros em que atuou pouco e outros em que teve funções operacionais específicas, como discutir as relações bilaterais com a Venezuela, a dívida externa e a aplicação do direito internacional.

considerasse o mérito dos funcionários¹⁰⁶. Todavia, apesar do intento, o decreto não foi implementado na prática. Na década seguinte houve uma segunda iniciativa de reforma com a Lei 72 de 1922, que deu faculdades especiais ao governo para que, por meio de decretos, pudesse regular os processos de ingresso, permanência, ascensão e aposentadoria na carreira diplomática, buscando instituir a seleção por concurso público como prática. Entretanto, a Lei e os decretos subsequentes não tiveram os efeitos esperados (PUAYANA, 2008; ARIAS; QUINTANA, 2011). Na prática, continuava-se selecionando os funcionários do serviço exterior entre os membros da elite política e econômica nacional, por meio de nomeações.

Em 1923 foi expedido o Decreto 1.148, pelo qual

[...] se creó la carrera diplomática y consular de Colombia constituyéndose las categorías, funciones, remuneración y requisitos básicos para el ingreso; por lo que es posible pensar que al enfocarse el país en los recursos y en el capital extranjero, se hiciera necesario capacitar un cuerpo de funcionarios para cumplir con las concesiones extranjeras que los gobiernos conservadores le hicieron a los norteamericanos a comienzos de la década de 1920-1930 (CANCILLERÍA, 2014, p.18)¹⁰⁷.

Neste decreto também ficou estabelecido que em casos especiais o governo poderia escolher e nomear indivíduos como Embaixadores em missões estrangeiras, sem que fosse necessário que pertencessem à carreira diplomática, institucionalizando a prática das nomeações políticas.

As décadas de 1930 e 1940 foram marcadas por reformas administrativas no Estado colombiano, implementadas a partir da promulgação do Ato Legislativo nº 1 de 1936, lideradas pelo grupo liberal que estava no poder (1930-1946) e que buscava adequar a Constituição de 1886 à nova realidade social e política do país (CANCILLERÍA, 2014), após anos de governo dos grupos conservadores. Assim, nos anos 1930 novos decretos foram expedidos, buscando reorganizar o MRE e a carreira, estabelecendo as categorias, os cargos e as funções dos funcionários. Estabeleceu-se que além da vertente diplomática e consular, era possível trabalhar em um terceiro ramo, no serviço interno do Ministério, em função administrativa (ARIAS; QUINTANA, 2011). Neste período se observa também a criação de uma área na estrutura organizacional do MRE destinada aos organismos internacionais,

¹⁰⁶ O Decreto 510 de 1911 estabelecia que os cargos diplomáticos e consulares nas missões do país nos EUA, na França, na Bélgica e na Itália seriam preenchidos por concurso em que os requisitos eram que os selecionados tivessem titulação em Direito ou Ciência Política e conhecimento em línguas estrangeiras (PUYANA, 2008).

¹⁰⁷ O trecho correspondente na tradução é: “[...] foi criada a carreira diplomática e consular da Colômbia, constituindo as categorias, funções, remuneração e requisitos básicos para o ingresso; assim, é possível pensar que ao focar em captar recursos e capital estrangeiro se tornou necessário treinar um corpo de funcionários para cumprir com as concessões que os governos conservadores fizeram aos norte-americanos no início da década de 1920-1930” (CANCILLERÍA, 2014, p.18).

refletindo a nova realidade do sistema internacional e a complexificação da política exterior do país (CANCILLERÍA, 2014).

A guerra que opôs Colômbia e Peru entre 1932 e 1933¹⁰⁸, motivada por questões fronteiriças, também gerou impactos para a instituição diplomática, uma vez que houve um considerável aumento do número de funcionários no setor de fronteiras¹⁰⁹. Por outro lado, a participação mais ativa do país em organizações internacionais fez com que este setor fosse privilegiado na instituição, ampliando o número de funcionários. Nos anos 1940, o país ocupou um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU (1947-1948), participou da Conferência do Rio que estipulou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e sediou a conferência que deu origem à criação da Organização dos Estados Americanos (1948), o que demandou uma maior atenção às relações multilaterais em um renovado contexto internacional (CANCILLERÍA, 2014).

Apesar da mudança do cenário internacional e das oportunidades que se abriam para o país, sua política externa continuava atada à doutrina *res pice polum*, fazendo com que embora a chancelaria viesse investindo em relações exteriores mais ativas, o alinhamento incondicional a Washington permanecesse, projetando o comportamento que Torres Del Río (2015, p. 109) definiu como “subordinação ativa”.

De esta manera, la política exterior colombiana mantuvo los lineamientos de la política norteamericana durante este período, lo que conllevó incluso a que participara militarmente en los conflictos internacionales como la Guerra de Corea (1950-1953) y en la cual el gobierno colombiano tuvo el apoyo de ambos partidos que veían en el comunismo una amenaza para sus propios intereses y el capitalismo de toda la región (CANCILLERÍA, 2014, p.21)¹¹⁰.

Destaca-se que as reformas propostas para aprimorar a instituição diplomática não tiveram força suficiente para uma real implementação ao longo de todo este período e o exercício da diplomacia presidencial foi intenso, diminuindo o protagonismo do MRE na

¹⁰⁸ O início do século XX foi marcado por conflito diplomático permanente entre a Colômbia e o Peru devido à divisão fronteiriça acordada em diferentes negociações (1903, 1905 e 1909). O Tratado de Lozano-Salomão, que havia sido assinado em 1922, era alvo de discussão e as atividades de exploração de borracha na região de Caquetá-Putumayo gerava atritos. Em busca da revisão do Tratado, o governo peruano invadiu o território colombiano e ocupou a cidade de Leticia, dando início à guerra. O conflito foi solucionado com o Protocolo do Rio de Janeiro de 1934 que estabelecia que os países reatariam as relações, ratificariam o Tratado Lozano-Salomão e não usariam a força como meio de resolver seus problemas (TORRES DEL RÍO, 2015).

¹⁰⁹ As fronteiras da Colômbia com os países vizinhos foram definidas em sua maioria por meio de tratados firmados no século XIX e início do século XX, contudo vários trechos foram alvo de discussões posteriores, como com o Peru, a Nicarágua e a Venezuela.

¹¹⁰ O trecho correspondente na tradução é: “Dessa forma, a política externa colombiana manteve as diretrizes da política norte-americana durante esse período, o que levou inclusive à sua participação em conflitos internacionais como a Guerra da Coreia (1950-1953), na qual o governo colombiano teve apoio de ambos os partidos, que viam no comunismo uma ameaça aos seus próprios interesses e ao capitalismo de toda a região” (CANCILLERÍA, 2014, p.21).

formulação da política exterior do Estado. De todo modo, conforme surgiam novos temas a serem tratados pela diplomacia e se desenvolviam as relações no plano bilateral e multilateral, o governo percebia a necessidade de remodelar a estrutura organizacional da Chancelaria, ao mesmo tempo em que aprimorava sua infraestrutura administrativa.

O Decreto 1.197 de 1958 ampliou o número de seções e funcionários na instituição diplomática e o Decreto Lei 1.732 de 1960, que regulamentou pela primeira vez a carreira administrativa, estabeleceu a carreira diplomática e consular como um quadro especial da primeira (PUYANA, 2008). Este decreto redefiniu as categorias e a hierarquia da carreira diplomática, criando um órgão responsável pela formação dos funcionários, o Instituto Colombiano de Estudos Internacionais (ICEI) (ARIAS; QUINTANA, 2011). Este instituto estava vinculado à Escola Superior de Administração Pública (ESAP) e tinha como objetivo promover o ensino, a pesquisa e a difusão do conhecimento na área de Relações Internacionais (CANCILLERÍA, 2018)¹¹¹. Para tanto, estabeleceu três cursos: formação técnica de secretários, aperfeiçoamento e cursos superiores (ARIAS; QUINTANA, 2011). Assim, percebe-se que apenas em 1960 houve uma preocupação clara com a formação e profissionalização dos diplomatas colombianos, que apesar de lenta e pouco estruturada começa a fazer parte da agenda da organização.

A intenção do governo era profissionalizar seus funcionários, consolidar um sistema de seleção pública criterioso, técnico e meritocrático, evitando que a filiação política de um indivíduo pudesse influenciar sua promoção ou seu desligamento das instituições (PUYANA, 2008). Contudo, como afirma José Ricardo Puyana (2008, p.48), diplomata colombiano,

al igual que los esfuerzos anteriores, la iniciativa [...] no causó mayores impactos en términos de resultados. Tras más de medio siglo de intentos, en 1968 se formuló el primer reglamento sólido y legítimo para dotar la Cancillería de un sistema meritocrático de selección y formación del personal [...] el Decreto 2016 de 1968 que se convirtió en el primer estatuto autónomo de la carrera diplomática y el documento que dio oficialmente nacimiento a esta institución¹¹².

Com este decreto foi possível que a instituição diplomática tivesse controle sobre a seleção e a formação do corpo de funcionários, incluindo o ICEI que a partir de então foi

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹¹² O trecho correspondente na tradução é: “assim como os esforços anteriores, a iniciativa [...] não causou grandes impactos em termos de resultados. Depois de mais de meio século de tentativas, em 1968 foi formulada a primeira regulamentação sólida e legítima para dotar a Chancelaria de um sistema meritocrático de seleção e treinamento de pessoal [...] o Decreto 2016 de 1968, que se tornou o primeiro estatuto autônomo da carreira diplomática e o documento que oficialmente deu origem a esta instituição” (PUYANA, 2008, p.48).

incorporado à estrutura organizacional do MRE (PUYANA, 2008; CANCELLERÍA, 2018)¹¹³. No ano de 1969 foi realizado, pela primeira vez, o concurso de ingresso à carreira diplomática, marcando uma nova etapa da organização (PUYANA, 2008). Esta nova fase institucional inseriu-se no movimento de fortalecimento e modernização do Estado, estimulado pelo governo com a reforma da Constituição de 1968, que buscava combater o clientelismo e aprimorar a estrutura administrativa do aparato estatal (CANCELLERÍA, 2014).

Destaca-se que até esse momento os cargos do serviço exterior eram ocupados por nomeações políticas, o que salienta a característica clientelista e pouco profissional da diplomacia colombiana. Neste sentido, a instituição diplomática era formada por uma rede de indivíduos que possuíam prestígio político e econômico e que estavam vinculados diretamente ao Presidente, integrando a elite dirigente. A percepção era que se o profissional tivesse determinadas habilidades e conhecimentos, como domínio de inglês, postura em reuniões sociais e facilidade de comunicação, era suficiente para que ocupasse um cargo no serviço exterior. Assim, o pouco profissionalismo da instituição diplomática afetava o prestígio e a capacidade de agência da organização no aparato estatal (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006).

A esse respeito, é importante destacar que a corporação diplomática não se diferenciava das demais organizações públicas. Lozano e Marulanda (1982) salientam que o clientelismo afetava todos os setores nacionais e que a diplomacia não era uma exceção. O período conhecido como Frente Nacional¹¹⁴ ajudou a reproduzir e fortalecer a prática clientelista no Estado, ampliando a burocracia em todos os níveis, permitindo aos Partidos Conservador e Liberal atender às demandas de seus eleitores e apoiadores a partir de nomeações e de cargos políticos. Assim, “*la Cancillería se ha presentado como un campo fácil para satisfacer las demandas burocráticas de los políticos*”¹¹⁵, o que teve impacto negativo sobre a qualidade do serviço exterior e grau de profissionalismo dos funcionários.

Entende-se, portanto, a necessidade da instituição criar diretrizes que buscassem estimular a mudança em suas práticas. No entanto, quase uma década depois das tentativas de

¹¹³ Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹¹⁴ Como resposta ao governo militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), os partidos tradicionais colombianos, Partidos Liberal e Conservador, se uniram e propuseram um projeto bipartidarista, que criaria uma coalizão que se alternaria no poder, evitando a violência existente entre estes partidos tradicionais. A proposta foi submetida à plebiscito popular em 1957, dando origem ao período que se chama de Frente Nacional (1958-1974). Como indica Torres Del Río (2015), o modelo político cessou a violência entre partidos, mas gerou diversos outros problemas e violências no Estado colombiano, gerando controle do Estado por determinados grupos oligárquicos e excluindo do poder diversas parcelas da população.

¹¹⁵ O trecho correspondente na tradução é: “a Chancelaria se apresentou como um campo fácil para satisfazer as demandas burocráticas dos políticos” (LOZANO; MARULANDA, 1982, p.77).

implementar maior rigor na admissão à carreira diplomática e de melhorar a qualidade da instituição, Alfonso López Michelsen (1974-1978) suspendeu a aplicação dos estatutos que regulamentavam as carreiras públicas no contexto em que declarou estado de sítio em território colombiano (1975), devido à intensificação dos protestos sociais e dos atos de violência. Com isso, não houve novos ingressos de funcionários e nem promoções na carreira diplomática, diminuindo consideravelmente o número de diplomatas de carreira¹¹⁶, enfraquecendo a organização (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; PUYANA, 2008).

Diante dos problemas, a Lei 61 de 1987, promulgada durante o governo de Virgílio Barco (1986-1990), buscou promover modificações na instituição, estimulando seu fortalecimento. Esta lei autorizou a reclassificação dos funcionários de carreira – permitindo as promoções – e o ingresso de funcionários que tivessem prestado serviço para o Ministério, em solo nacional ou no exterior, sem prestarem concurso público, desde que cumprissem os requisitos estipulados. Assim, o pessoal diplomático foi ampliado em 150%, solucionando parte do problema enfrentado pela corporação (PUYANA, 2008; ARIAS; QUINTANA, 2011).

Esta lei, conhecida como “lei piñata”¹¹⁷, trouxe diferentes resultados para o MRE. Como mencionam Tickner, Pardo e Beltrán (2006), a carreira diplomática foi impulsionada e se abriu para diversos setores da sociedade colombiana, se tornando menos elitizada. Os funcionários se tornaram mais motivados e receberam maiores incentivos na carreira, como ocupar cargos em missões diplomáticas colombianas. Contudo, por outro lado, a facilidade de ingresso de diferentes funcionários na organização gerou problemas no funcionamento da diplomacia ao incorporar à carreira indivíduos que não tinham as habilidades e os conhecimentos necessários para exercer as funções relacionadas a seus cargos. “*Como resultado, existe todavía dentro de la planta de carrera un número significativo de funcionarios sin la adecuada formación ni preparación para desempeñar las funciones*” (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006, p. 82)¹¹⁸. Desse modo, como ressalta Puyana (2008), embora o número de diplomatas tenha aumentado, a qualidade e o prestígio da instituição diplomática foram afetados negativamente. Ademais, a partir de então as

¹¹⁶ Puyana (2008), Arias e Quintana (2011) mencionam que na década de 1970 o MRE possuía 79 funcionários de carreira, diminuindo para 47 na década de 1980.

¹¹⁷ *Piñata* se refere a um recipiente com doces que costuma ser rompido por crianças em festas, com olhos vendados. A lei é chamada de *piñata* como uma ironia, relacionada à ideia de distribuição de presentes, no caso, distribuição de cargos para os indivíduos que cumpriam os requisitos previstos na lei para integrar o MRE, sem precisar se submeter à seleção pública.

¹¹⁸ O trecho correspondente na tradução é: “Como resultado, ainda há um número significativo de funcionários dentro da planta de carreira sem treinamento ou preparação adequados para desempenhar as funções” (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006, p. 82).

indicações políticas (de funcionários de livre nomeação e remoção) se tornaram prática comum na organização, dificultando a tarefa de despoliticizar e profissionalizar a corporação diplomática.

Como se pode notar, embora várias tentativas de reformar a instituição diplomática tenham sido expedidas por meio de decretos e leis ao longo do século XX, não tiveram força de lei e não foram implementados conforme deveriam. Ademais, embora algumas reformas tenham sido realizadas na estrutura do MRE, a Chancelaria colombiana continuava sendo caracterizada por pouco profissionalismo, pelo clientelismo e pelo personalismo, afetando a capacidade de agência da instituição no aparato burocrático.

Em um dos primeiros estudos¹¹⁹ sobre como é formulada a política externa colombiana, Lozano e Marulanda (1982, p.60) afirmam que o país teve excelentes chanceleres, mas não Chancelaria. Como indicaram, faltava ao Ministério planos concretos de ação e força institucional, o que fazia com que o Presidente da República e os próprios Ministros das Relações Exteriores tomassem decisões e assumissem posições sem contar com informação suficiente sobre os problemas que afetavam o país no plano internacional. Diante da debilidade institucional, muitas decisões eram tomadas de forma “*unipersonal, viéndose así disminuida la participación del ministerio en la toma de decisiones*”¹²⁰ (LOZANO; MARULANDA, 1982, p.61).

Soma-se a estes problemas institucionais a fragmentação da condução da política exterior, gerando delegação de funções do MRE para outros órgãos. Como mencionado, no início do século XX criou-se a Comissão Assessora de Relações Exteriores (CARE), que deveria auxiliar o Presidente na definição de posições internacionais. Já em 1968, foi criado o Instituto de Comércio Exterior (Incomex) que, separado do MRE e vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Econômico, teve alto orçamento e contou com quadros técnicos bem preparados, retirando da Chancelaria a gestão das relações comerciais do país¹²¹ (LOZANO; MARULANDA, 1982).

Assim, a corporação diplomática colombiana entraria na década de 1990 precisando superar seus problemas institucionais, aprimorar seus recursos e ampliar sua capacidade de influência no processo decisório, buscando reduzir a utilização da instituição para fins

¹¹⁹ Em 1982, Ester Lozano e Pilar Marulanda publicaram o livro “*Como se hace la Política Exterior en Colombia*”, buscando analisar as características da política exterior do país e a forma como era formulada, realizando uma série de entrevistas com *policy-makers*, inclusive.

¹²⁰ O trecho correspondente na tradução é: “unipessoal, se vendo assim diminuída a participação do Ministério na tomada de decisão” (LOZANO; MARULANDA, 1982, p.6).

¹²¹ Nos anos 1990, o INCOMEX foi extinto, em função da reforma administrativa do Estado colombiano, e a gestão das relações comerciais do país ficou sob cuidado do Ministério do Comércio Exterior e posteriormente no Ministério do Desenvolvimento e de Comércio, Indústria e Turismo, dependendo do governo.

partidários e eleitorais e desempenhar um papel formulador e não apenas operacional no que tange às relações exteriores do país.

3.2 As modificações institucionais e as dificuldades de fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores a partir dos anos 1990

Com efeito, no início dos anos 1990 algumas modificações importantes ocorreram no MRE. Diante da necessidade de fortalecer a instituição e contar com profissionais bem capacitados para responderem à complexidade da política internacional e lidarem com os cada vez mais intensos problemas colombianos – como narcotráfico, insurgência e surgimento dos grupos paramilitares –, o Congresso aprovou a Lei 33 em 1990, criando a Academia Diplomática, instituição que substituiu o ICEI, dando impulso aos programas de capacitação profissional dos diplomatas. Posteriormente, em 1992, a Resolução 1.320 alterou o nome da instituição para Academia Diplomática de San Carlos, fazendo referência ao Palácio de San Carlos, sede da chancelaria colombiana. Em 2014, o nome da instituição foi novamente alterado para Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, em homenagem ao importante ex-chanceler colombiano¹²², que havia falecido em 2011 (CANCILLERÍA, 2018)¹²³.

Apesar do aprimoramento ao longo dos anos, a Academia Diplomática colombiana não possui trajetória comparável à sua congênere brasileira, o IRB. Como identificam Tickner, Pardo e Beltrán (2006), seus serviços ainda precisam melhorar bastante, uma vez que não conta com professores próprios e seus cursos não estão diretamente relacionados às habilidades necessárias para o exercício da função ou aos objetivos da política exterior do país. Soma-se ainda, o fato de que a Academia capacita e avalia os diplomatas, mas como a maioria dos funcionários do serviço exterior são frutos de nomeações políticas, portanto funcionários comissionados, observa-se, na prática, pouco resultado do trabalho da instituição (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006).

¹²² Ramírez Ocampo foi um político e diplomata colombiano. Foi prefeito de Bogotá entre 1982 e 1984 e Ministro das Relações Exteriores entre 1984 e 1986 no governo de Belisario Betancur (1984-1986). Teve atuação destacada nos temas referentes à paz, atuando no Grupo de Contadora, na Missão de Paz da ONU em El Salvador, nos processos de paz no Haiti por meio da OEA e nas diversas tentativas de conciliação do governo colombiano com os grupos armados (OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ, 2018). Em função de sua trajetória, foi homenageado pela instituição diplomática, contudo, salienta-se que sua imagem entre os diplomatas colombianos está longe de ser a de um patrono e símbolo da diplomacia nacional, como o Barão do Rio Branco é considerado pelos diplomatas brasileiros.

¹²³ Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>>. Acesso em: 15 out. 2018.

Além da formação profissional, que apesar dos problemas foi aprimorada com a nova Academia¹²⁴, a estrutura da instituição e as normas relacionadas ao serviço exterior foram alteradas. Amparado na nova Constituição do país, promulgada em 1991, o governo de César Gaviria buscou revitalizar a corporação e lhe dar mais legitimidade. Assim, em 1992, revogou o Decreto 2.016 de 1968, que tratava do estatuto do serviço diplomático e consular, e promulgou o Decreto 10, buscando reorganizar o MRE (PUYANA, 2008).

O objetivo era regular os procedimentos relacionados ao ingresso e à ascensão na carreira, buscando melhorar a profissionalização dos funcionários e despolitizar o serviço exterior (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006). Ficou estipulado, pela primeira vez, que um percentual mínimo de chefias de Embaixadas deveria ser ocupado por profissionais de carreira, como forma de valorizar os diplomatas. Pelo decreto, progressivamente haveria substituição dos chefes de missão, de forma que 50% dos funcionários nestes cargos seriam diplomatas de carreira e não nomeações políticas. Todavia, ainda se manteve possível a prática de nomeação de indivíduos “devidamente capacitados” para ocuparem cargos comissionados (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; PUYANA, 2008).

Por sua vez, o Decreto 2.126 também promulgado em 1992 modificou novamente a estrutura organizacional do Ministério (CANCILLERÍA, 2014). Foi criado um organograma que buscava adaptar a Chancelaria ao contexto internacional e doméstico. Assim, criaram-se áreas que refletiam as prioridades geográficas da política exterior colombiana e eliminou-se a rígida separação entre as seções encarregadas de tratar das relações bilaterais e multilaterais, o que gerava problemas de coordenação intraministerial. Posteriormente, outros decretos modificaram a estrutura organizacional do Ministério, buscando eliminar o critério geográfico e reduzir o número de vice ministérios, inseridos no movimento de modernização, racionalização dos gastos e reforma do Executivo, impulsionado durante o governo de Andrés Pastrana (1998-2002). Em 2004, modificou-se novamente a estrutura da Chancelaria, retomando-se o critério geográfico, devido às dificuldades operacionais que tinham sido geradas com sua eliminação (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002; TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006).

No ano 2000, precisamente durante a gestão de Pastrana, o governo expediu o Decreto 274, que substituiu o Decreto de 1992 e foi objeto de diversas críticas devido ao tratamento dado aos funcionários de cargos de livre nomeação. Conforme aponta Puyana (2008),

¹²⁴ É importante destacar que a Academia Diplomática não desempenha o papel central que era esperado na capacitação dos funcionários. Tickner, Pardo e Beltrán (2006) indicam que embora se busque o aprimoramento da instituição como forma de fortalecer o Ministério, ainda era necessário melhorar bastante os processos e serviços da instituição, que não contava com peso político no governo.

diferente do que havia sido estipulado anteriormente, o novo decreto propôs que 20% dos chefes de missão seriam funcionários de carreira, um percentual menor do que o indicado na antiga norma. Por outro lado, a nova norma modificou o ingresso à carreira, buscando melhorar a seleção dos candidatos e mitigar o déficit de pessoal na instituição, incluindo um curso de formação diplomática para os ingressantes. Ademais, buscou estruturar melhor a ascensão na carreira, por meio de critérios baseados no mérito, na experiência e nas capacidades dos profissionais.

Todavia, apesar destes aspectos, manteve-se ainda a indicação de funcionários de livre nomeação e remoção, em caso de não existirem funcionários de carreira para o desempenho da função. No entanto, como indica Echeverry Vasquez (2016), representante da Associação Diplomática e Consular da Colômbia em artigo para o jornal *El Espectador*, a nomeação de funcionários para a Chancelaria – que era para ser uma excepcionalidade – deixou de ser a exceção para se tornar a regra geral. Puyana (2008), reforça essa visão ao argumentar que embora na prática o quadro de pessoal diplomático seja reduzido e não existam funcionários que possam ocupar determinados postos devido à hierarquia da carreira, a norma exige que os indicados políticos cumpram determinados requisitos que são ignorados nas nomeações, uma vez que estas ainda são usadas com critérios clientelistas¹²⁵. Assim, as dificuldades para profissionalizar o serviço exterior ainda são realidade na instituição diplomática, que continua sendo utilizada pelo Presidente da República, neste novo século, como instrumento para política doméstica, ou seja, como forma de retribuir favores políticos¹²⁶ (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; PUYANA, 2008).

Essa prática consolidada na Chancelaria colombiana impacta de forma negativa a qualidade do trabalho e a eficiência da política exterior, dificultando, ademais, a construção de uma cultura e memória institucional, uma vez que a cada nova eleição há uma renovação de funcionários na instituição. Assim, o conhecimento e as experiências adquiridos por diversos funcionários ao longo do período de serviço não são mais colocados a dispor da

¹²⁵ Em 2005, por exemplo, 55% dos funcionários da Chancelaria colombiana eram de livre nomeação e remoção, enquanto a menor parcela era de diplomatas de carreira, que tinham se submetido ao concurso público (PUYANA, 2008).

¹²⁶ Destaca-se que o Decreto 26 de janeiro de 2018 limitou a 50 o número de funcionários de carreira diplomática que podem ter o cargo de Embaixador, fazendo com que o serviço diplomático continue sendo utilizado como forma de retribuir apoios políticos. Para comparação, enquanto no Brasil cerca de 98% dos Embaixadores brasileiros são funcionários de carreira, na Colômbia apenas 14%. Segundo Margarita Manjarrez, presidente da Associação Diplomática e Consular do país, dos 769 postos diplomáticos que foram ocupados no início do ano de 2018 no MRE, apenas 49% foram ocupados por funcionários de carreira, enquanto o restante foi resultado de indicação política (EL ESPECTADOR, 2018). Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-nombramientos-politicos-de-duque-en-el-servicio-diplomatico-articulo-821815>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

Chancelaria, afetando a sustentação de objetivos de longo prazo (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; PUYANA, 2008). Esse aspecto ainda é prejudicado quando considerado que diversos dos funcionários de cargos comissionados ocupam altas posições hierárquicas no Ministério, como a de Embaixadores, enquanto muitos diplomatas de carreira não ascendem na hierarquia, ocupando posições que estão abaixo da categoria que deveriam ocupar para que o funcionário comissionado possa prestar serviços para o governo. Além dessa prática não ser meritocrática, partidizar a instituição e afetar a valorização profissional do diplomata, impacta no orçamento público, pois a diferença salarial precisa ser paga para o funcionário que deveria estar em uma categoria, mas desempenha outra função (ECHEVERRY VASQUEZ, 2016).

A partir do exposto, nota-se que a capacidade de agência da instituição, sua *expertise*, seu campo de atuação e o escopo de suas atividades são afetados pelos problemas supracitados, diminuindo seu peso político no aparato estatal. A Chancelaria colombiana enfrenta obstáculos para sua institucionalização no aparato burocrático, tendo dificuldades para definir sua identidade, defender a sua missão e representar adequadamente o país no plano internacional. Desse modo, a instituição diplomática não consegue se institucionalizar e profissionalizar ao ponto de obter credibilidade e garantir uma posição de influência no processo decisório.

Outro aspecto negativo é que os funcionários de carreira se sentem subvalorizados, sem reconhecimento do governo e da sociedade, visto que não são percebidos como formuladores da política exterior, estando sujeitos ao clientelismo e não aos critérios de desempenho e de mérito para ascender na instituição¹²⁷. Soma-se a isso a diferença salarial do MRE para outros Ministérios nacionais e as diferenças significativas de salário entre os que servem no país e os que servem no exterior. A desmotivação dos funcionários tem implicações para a instituição, pois, como discutido no capítulo 1, uma organização que possui profissionais satisfeitos costuma ter uma posição mais forte na burocracia estatal do que uma instituição que não garante o bem-estar e comprometimento de seu corpo técnico. A esse respeito, destaca-se a ausência de um espírito de corpo dos diplomatas colombianos ou a ideia de um *ethos* diplomático. Não existe um grupo homogêneo na organização, em função principalmente da prática de indicações políticas, instigando insatisfações e conflitos

¹²⁷ A baixa procura pelo concurso público para ingresso na Chancelaria é um indicador do desinteresse que existe entre os colombianos pela carreira diplomática. Tickner, Pardo e Beltrán (2006) mostram em estudo que os números de inscrições para o concurso eram extremamente baixos, sendo 99 em 1996, para 13 vagas, e 120 em 2004, para 10 vagas.

intraorganizacionais que debilitam a missão e a essência da instituição, afetando sua consolidação e seus objetivos de longo prazo.

Desse modo, é possível perceber que quando analisada a construção institucional do MRE colombiano sob as lentes dos estudos das organizações (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006; LAWRENCE; SUDDABY, 2006), as condições básicas para garantir sua autonomia, sua influência e sua competência sobre seu campo de atuação não foram alcançadas, uma vez que os diplomatas não conseguiram promover uma agenda de interesses organizacionais, construir um sistema de regras que conferem status ou identidade própria à instituição e selecionar e capacitar funcionários nos conhecimentos e habilidades necessários para dar suporte ao trabalho organizacional, uma vez que é comum a prática das nomeações políticas.

Assim, os problemas decorrentes da etapa de construção institucional tiveram impactos para o fortalecimento da Chancelaria nos anos 1990, visto que, apesar de algumas mudanças, persistiram os problemas operacionais e estruturais, decorrentes de falta de conhecimento e habilidades profissionais – em função do excessivo número de funcionários de livre nomeação – e à incapacidade da Chancelaria exercer adequadamente seu papel de formuladora e coordenadora das relações exteriores do país. Como resultado, a carreira diplomática é pouco atrativa e a instituição possui pouco prestígio no âmbito governamental. Soma-se a estas questões a concorrência de outros atores estatais e de atores da sociedade na formulação das ações internacionais do país, ampliando a fragmentação e a descentralização da política exterior (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006).

Diversos autores destacam que uma das características centrais da diplomacia colombiana é sua condução personalista pelos Presidentes, no âmbito da chamada diplomacia presidencial. Assim, uma das críticas tradicionais é que a política externa responde aos interesses particulares dos mandatários, ou seja, é condicionada por suas ideias e preferências, o que explica o clientelismo do serviço exterior e a ausência de objetivos de longo prazo (TICKNER, 2001; ARDILA; CARDONA, TICKNER, 2002; GALEANO, 2012; AMAYA, 2017). Essa narrativa predominante aponta a política externa colombiana como fechada e excludente a alguns setores públicos e privados, como o Congresso e os atores da sociedade (ARDILA; CARDONA, TICKNER, 2002; GALÁN, 2007).

En este escenario el protagonismo en la política externa suele a ser atribuido a la Casa de Nariño, mientras que el Palacio de San Carlos se convierte en objeto de

fuertes y frecuentes cuestionamientos por cuenta de su incapacidad para conducir los hilos de la política exterior colombiana (AMAYA, 2017, p.44)¹²⁸.

Todavia, como indica Amaya (2017), outra característica frequentemente atribuída à política exterior colombiana é sua fragmentação e as dificuldades de coordenação com outras instituições governamentais, ao menos durante o período mais recente. Com efeito, diversos autores (ARDILA; CARDONA, TICKNER, 2002; TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006; ARDILA; MONTILLA; GARAY, 2009) indicam que a fragmentação se tornou maior nas últimas décadas, sendo estimulada pela criação dos Ministérios de Comércio Exterior, de Meio Ambiente e de assessorias internacionais na maioria dos Ministérios domésticos e em empresas privadas. Desse modo, o processo de formulação da política exterior se tornou mais descentralizado e complexo, envolvendo inúmeros atores¹²⁹.

Este processo foi estimulado – assim como no Brasil – pelas mudanças do cenário internacional e doméstico. O fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e a complexificação da agenda internacional com a inserção de novos temas impulsionaram a internacionalização de políticas públicas. Nesse contexto, os diplomatas precisam tecer alianças com outros atores estatais e da sociedade civil em busca de cooperação e coordenação das ações e preferências setoriais (TICKNER; PARDO; BELTRÁN, 2006)¹³⁰. Contudo, diferentemente do MRE brasileiro, que estabeleceu mecanismos para garantir controle da condução da política externa, a Chancelaria colombiana, que ocupa uma posição débil no processo decisório, encontra uma série de dificuldades para gerir essa pluralidade de atores e interesses.

A esse respeito, entre 2008 e 2009 houve tentativa do MRE – sob gestão do Chanceler Jaime Bermúdez – de alocar diplomatas de carreira nas diferentes assessorias de relações internacionais que existiam nos Ministérios, como por exemplo no Ministério de Meio Ambiente, Justiça e Defesa. A ideia era que estes funcionários desempenhassem a função de Diretores, mas as instituições que aceitaram suas presenças – como o Ministério da Defesa e da Justiça – não aceitaram a princípio que ocupassem estes cargos. Tais funcionários

¹²⁸ O trecho correspondente na tradução é: “Neste cenário, o papel na política externa tende a ser atribuído à Casa de Nariño, enquanto o Palácio de San Carlos se converte em objeto de fortes e frequentes questionamentos devido à sua incapacidade de conduzir os assuntos da política externa colombiana” (AMAYA, 2017, p.44).

¹²⁹ A respeito do Ministério de Comércio Exterior, o professor Eduardo Pastrana, em entrevista, ressaltou o papel central que adquiriu na elaboração de estratégias de inserção internacional do país na área comercial, conduzindo de forma autônoma as negociações de comércio do país sem uma interação articulada com o MRE, cabendo a esta instituição pouco poder de decisão. PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

¹³⁰ Esses aspectos se relacionam ao fenômeno de descentralização horizontal (HILL, 2003) discutido no capítulo 1.

ocuparam a posição de *enlaces*, atuando como pontos focais da Chancelaria nestas organizações como forma de melhorar a articulação e interação burocrática¹³¹.

Como indica Cardona (2005), como os diplomatas precisam contar com a *expertise* e o conhecimento técnico de várias agências governamentais, deveria existir uma convergência no tratamento dos temas pelos atores estatais. Porém, o que se percebe na prática é que os diversos Ministérios e a Chancelaria possuem, em várias ocasiões, agendas e prioridades distintas. A esse respeito, Ardila, Cardona e Tickner (2002, p. 24) afirmam:

*[...] el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad responsable de aglutinar, coordinar y conciliar las diversas posiciones de estas entidades, ha carecido de los instrumentos y el liderazgo necesarios para enfrentar este reto. Esta situación, en combinación con los bajos niveles de especialización de la cancillería y algunas deficiencias en su estructura organizativa, ha contribuido a la carencia de una política de estado frente a la gran mayoría de los asuntos internacionales*¹³².

Soma-se a esta realidade de maior pluralidade de atores com ingerência na política exterior, a internacionalização do conflito armado colombiano, que resultou na militarização e na securitização da agenda doméstica e externa, propiciando que o Ministério da Defesa tivesse atuação protagônica na tomada de decisões (ARDILA; CARDONA, TICKNER, 2002).

Entende-se, assim, que apesar do alto grau de autonomia do chefe do Executivo na formulação da política exterior colombiana, esta preponderância vem sendo constrangida por outros atores governamentais e não estatais. A maior ou menor porosidade e politização da política externa, depende do tema em debate na agenda nacional (*o que*), do personalismo vigente na política (*quem*) e da conjuntura do momento (*quando*) (AMAYA, 2017, p.49). São estes aspectos que indicam os desafios a serem enfrentados nos diferentes governos pelo MRE, que precisa interagir e coordenar o tratamento dos temas internacionais do país, buscando evitar incongruências e duplicidades.

A partir do exposto nesta seção percebe-se que embora a instituição diplomática seja uma das mais antigas do Estado colombiano, não se consolidou como coordenadora da política exterior do país e não assumiu integralmente a função a qual está destinada, dividindo seu campo de atuação com outros atores, sem ter força e legitimidade institucional para

¹³¹ FONTE CONFIDENCIAL. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

¹³² O trecho correspondente na tradução é: “[...] o Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável por reunir, coordenar e conciliar as diversas posições dessas entidades, carece das ferramentas e da liderança necessárias para enfrentar esse desafio. Esta situação, combinada com o baixo nível de especialização do Ministério das Relações Exteriores e algumas deficiências em sua estrutura organizacional, contribuiu para a falta de uma política de Estado frente à grande maioria dos assuntos internacionais” (ARDILA; CARDONA; TICKNER, 2002, p. 24).

formular e implementar uma política externa ativa e coerente. Nesse sentido, ao longo do processo de construção institucional do Ministério, as debilidades encontradas enfraqueceram a organização, dificultando sua coesão e o trabalho em equipe.

Apesar das diversas tentativas de reformas e do lançamento de várias normativas governamentais, a Chancelaria ainda carece de profissionalização e precisa estar menos sujeita ao partidarismo e ao jogo político doméstico, criando sua cultura organizacional e promovendo a melhoria dos seus processos internos. Percebe-se, desse modo, que o caminho ainda é longo para promover a institucionalização efetiva da corporação diplomática, otimizar seu desempenho e ampliar sua influência no processo decisório, tornando-a um ator protagonista das decisões que afetam os rumos internacionais do país, de modo que a Chancelaria não seja considerada como um mero “*ministerio de fronteras [...] apelativo diciente de la percepción académica sobre su inhabilidad para hacerse cargo de la política exterior en un sentido más amplio*” (AMAYA, 2017, p. 44)¹³³.

3.3. Forças Armadas e Ministério da Defesa na Colômbia: processo de institucionalização e ascensão

Entre os países latino-americanos, as Forças Armadas colombianas foram as que menos se envolveram diretamente na condução da política nacional (HANRATTY; MEDITZ, 1988). Desde o século XIX, os militares estiveram envolvidos em três golpes de Estado, que alçaram os Generais Rafael Urdaneta (1830-1831), José María Melo (1854) e Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958) ao poder¹³⁴. De acordo com Eduardo Pizarro (1994), Adolfo Atehortúa e Humberto Vélez (1994), é provável que a pouca ingerência direta dos militares na política explique, em parte, a escassa bibliografia sobre alguns temas militares na Colômbia, de forma que estudos sociológicos sobre as Forças Armadas, seus mitos fundacionais, seus valores organizacionais, sua identidade, sua composição social e o pensamento institucional sejam objeto de menos investigações frente às abordagens que tratam das relações civis-militares e da profissionalização (DÁVILA, 1998; RUEDA SANTOS, 2000).

Independentemente da abordagem teórica e do recorte estabelecido na análise, a literatura que trata das Forças Armadas na Colômbia converge ao afirmar que apesar do

¹³³ O trecho correspondente na tradução é: “ministerio de fronteras [...] denominación relacionada à percepção académica sobre sua incapacidade de assumir a política externa em um sentido mais amplo” (AMAYA, 2017, p. 44).

¹³⁴ A transição do governo do General Rojas Pinilla para o governo civil ocorreu por meio de uma Junta Militar (1957-1958) composta por cinco altos oficiais das Forças Armadas, incluindo a Polícia Nacional – que desde 1951 integrava as Forças (VARGAS, 2008).

pouco envolvimento dos militares no jogo político nacional, tiveram importante papel nos governos civis, atuando na manutenção da ordem pública. Ao longo da história colombiana, sobretudo no século XX, as Forças Armadas foram instrumentalizadas pelos partidos políticos tradicionais (liberal e conservador), assumindo cada vez mais funções de segurança interna (HANRATTY; MEDITZ, 1988; DÁVILA, 1998; RUEDA SANTOS, 2000; ESQUIVEL, 2010; MORENO, 2014).

Nesse contexto, a identidade dos militares se definiu em função da garantia da ordem pública e a relação civil-militar se estabeleceu de forma que as elites civis mantivessem controle sobre as Forças Armadas, evitando alguns golpes de Estado. Estabelece-se, assim, o que Rodríguez (2018) define como militarismo civil¹³⁵ na Colômbia. Por outro lado, a constante e crescente participação dos militares na garantia da lei e da ordem, aprofundada com seu envolvimento no combate às guerrilhas e a outros grupos armados e, posteriormente, na guerra às drogas, fortaleceu a instituição e sua participação nos processos decisórios, tornando as Forças Armadas e o MD atores protagônicos no aparato estatal (TORRIJOS, 2009; RAMÍREZ, 2012; DIAMINT, 2016). Contudo, como será exposto nesta seção, nem sempre os militares e o MD tiveram papel de destaque no governo e na história colombiana.

Como menciona Moreno (2014), desde os primeiros anos de independência do país se desenvolveu na sociedade um espírito antimilitarista, com elites políticas e econômicas buscando o monopólio do poder e concedendo pouca relevância à dimensão militar, em uma região com relativa segurança. Assim, após as batalhas pela independência, quando as Forças Armadas colombianas tiveram diversas vitórias, principalmente sob liderança de Bolívar – que obteve sucesso na campanha de libertação do país – deixou-se deliberadamente de investir na projeção de força externa. Com a vitória sobre a coroa espanhola em território colombiano, Bolívar seguiu para outras regiões que estavam sob domínio colonial, deixando o governo sob responsabilidade de Santander que, apesar de militar, tinha uma visão contrária à participação dos militares na política e era aliado das elites econômicas da época (ESQUIVEL, 2010; MORENO, 2014).

Após as guerras de independência, as Forças Armadas foram reduzidas, perdendo força institucional. Nesse contexto, o Estado central contava com a Guarda Nacional e os estados federados organizavam e financiavam seu próprio Exército (LAROSA; MEJÍA, 2013). A entidade administrativa responsável pelos assuntos de defesa era a Secretaria de

¹³⁵ As autoridades colombianas envolvem as Forças Armadas de forma pragmática no controle do conflito interno e dos protestos sociais sem ceder controle político. Patrocinam o poder militar e fomentam ações que se baseiam no uso da força como forma de evitar que o governo perca poder para outros atores armados que questionam o Estado e lutam por poder político (RODRÍGUEZ, 2018).

Marinha e Guerra, que foi criada na mesma época em que a Secretaria de Relações Exteriores, com a promulgação da Constituição de 1821 (MINDEFENSA, 2018)¹³⁶.

Ricardo Esquivel (2010) destaca que após a consolidação da independência colombiana, o emprego do uso da força nas relações exteriores perdeu espaço na política do país e o Direito passou a ser adotado como a resposta adequada para qualquer problema diplomático que viesse à tona. Essa estratégia, aliada à ausência de um Exército Nacional, integrava os planos das elites dirigentes que buscavam evitar que os militares competissem pelo poder político, instrumentalizando as Forças Armadas em prol de seus próprios interesses nos negócios locais e regionais. Assim, houve pouco investimento do governo colombiano na força e nas armas e um escasso interesse das elites políticas no tema da segurança e da defesa, o que contribuiu para a fragilidade das instituições castrenses (MORENO, 2014). Soma-se a esse contexto, a ausência do envolvimento da Colômbia em guerras externas, resultando em dificuldade para centralizar o poder e conformar Forças Armadas nacionais, elemento necessário para o estabelecimento do monopólio do uso da força pelo Estado (CENTENO, 2002; ESQUIVEL, 2010; MORENO, 2014).

Nessa época, os militares estavam submetidos a péssimas condições de trabalho e tinham uma baixa reputação na sociedade. Com exceção dos oficiais que faziam parte da elite nacional, os demais membros não tinham prestígio e viviam em situação precária. Aliado a este problema, existiam profundas tensões sociais e raciais que permeavam as instituições militares, em especial o Exército, dificultando a constituição de uma unidade institucional e um espírito de corpo (MORENO, 2014). O golpe militar do General José María Melo, em 1854, enfraqueceu ainda mais o Exército que – após os poucos meses do General no poder – foi reduzido a um efetivo de menos de mil homens (ESQUIVEL, 2010).

Como resultado da baixa prioridade atribuída à dimensão da defesa, do excesso de confiança na remota possibilidade de um ataque externo e da percepção dos dirigentes de que era possível solucionar problemas de fronteiras com o uso do Direito Internacional, o país não desenvolveu uma política de defesa e uma estratégia militar ao longo do período (ESQUIVEL, 2010; MORENO, 2014). Por conseguinte, as Forças Armadas se desenvolveram tendo como principal função a garantia da segurança interna e a eliminação das ameaças domésticas. Não obstante, a renúncia ao uso da força não protegeu o país de diversas invasões.

¹³⁶ Disponível em: <<https://www.mindefensa.gov.co>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

La historiografía refiere [...] que Colombia sufrió, entre otras, la invasión de tropas peruanas (1829, 1911), ecuatorianas (1832, 1839, 1900), venezolanas (1845, 1847, 1855, 1901), nicaragüenses (1901), el dominio inglés sobre la Costa de Mosquitia (desde 1847), el bloqueo marítimo y el bombardeo por flotas armadas francesas (1833), inglesas (1836, 1856) y italianas (1885, 1898) y la presión naval alemana (1870), sin olvidar las no todas solicitadas catorce intervenciones estadounidenses en Panamá (1855 a 1903) (ESQUIVEL, 2010, p.169)¹³⁷.

Desse modo, se percebe que o século XIX foi marcado por uma constante preocupação com a ordem interna, deixando em segundo plano a defesa da integridade territorial. Isso ocorria porque o contexto doméstico colombiano era marcado pela violência proveniente das recorrentes disputas de poder entre liberais e conservadores que, em busca de interesses econômicos e políticos, competiam no país desde o período da independência, aprofundando a crise do Estado, dificultando o processo de unificação em um período de construção da nação (TORRES DEL RÍO, 2015). Uma vez que faltavam ao Estado os recursos e os instrumentos necessários para manter a ordem pública, promulgou-se em 1886 uma nova Constituição, cujo objetivo era fortalecer o governo central e seu controle sobre o território nacional, estipulando algumas medidas como a eliminação das milícias regionais e a centralização do Exército, de forma a criar uma força nacional¹³⁸ (RUEDA SANTOS, 2000).

Buscava-se corrigir a autonomia excessiva que os Estados federados possuíam, permitindo ao governo central intervir e amparar as regiões em revoltas locais, garantindo a ordem interna (RUEDA SANTOS, 2000). As Forças Armadas centralizadas eram percebidas pelos mandatários deste período, em especial pelo presidente da República Rafael Núñez, como elemento essencial para garantir paz e autoridade no âmbito doméstico. Todavia, apesar da construção de um Exército Nacional com a nova Constituição, não houve mudança na missão dos militares, que continuaram tendo suas funções destinadas à manutenção da ordem interna. Por essa razão, não desenvolveram algumas capacidades técnicas apropriadas para as Forças Armadas. Como indica Esquivel (2010, p.34), manteve-se o princípio que guiava os políticos colombianos: “*diplomacia para el orden internacional y ejército para el orden*

¹³⁷ O trecho correspondente na tradução é: “a historiografía menciona [...] que a Colômbia sofreu, entre outras, a invasão das tropas peruanas (1829, 1911), equatorianas (1832, 1839, 1900), venezuelanas (1845, 1847, 1855, 1901), nicaraguenses (1901), o domínio inglês na Costa dos Mosquitos (desde 1847), o bloqueio marítimo e bombardeio por frotas armadas francesas (1833), inglesas (1836, 1856) e italianas (1885, 1898) e a pressão naval alemã (1870), sem esquecer as não todas solicitadas quatorze intervenções americanas no Panamá (1855 a 1903)” (ESQUIVEL, 2010, p.169).

¹³⁸ Esta Constituição de caráter centralizador buscou restaurar o poder do Executivo e o prestígio da Igreja Católica. Ela alterou a anterior, de 1863, que se baseava na descentralização, no federalismo e no Estado laico, refletindo a concepção dos liberais que estavam no poder à época (LAROSA; MEJÍA, 2013).

interno”¹³⁹, de forma que apesar da mudança no nome da organização, sua função permaneceu a mesma.

Uma das consequências da Constituição de 1886 foi que a então Secretaria de Marinha e Guerra ganhou status ministerial, tornando-se Ministério de Guerra, contando com uma estrutura administrativa mais robusta (MINDEFENSA, 2018)¹⁴⁰. Este Ministério ficou encarregado da organização do Exército, Marinha, Escolas Militares, regime disciplinar, tática, justiça militar, armamentos e temas afins¹⁴¹. Também ficou responsável pela Polícia, voltada à proteção e segurança da população. Por outro lado, coube ao MRE os assuntos internacionais relacionados às fronteiras, à vigilância dos portos e à migração (ESQUIVEL, 2010).

A partir de 1886, o governo colombiano sob gestão de Núñez, que implementava o projeto regenerador¹⁴², passou a impulsionar a profissionalização das Forças Armadas para que, em especial o Exército, operassem como base armada legítima das decisões do Estado. Contudo, no plano prático, as iniciativas de profissionalização não foram implementadas como se esperava, sendo impactadas constantemente pelas guerras civis e pela crise fiscal do Estado¹⁴³ (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994). Somava-se a esse cenário de turbulência política, social e econômica, uma série de dificuldades institucionais. Houve alta rotatividade de comando no Ministério de Guerra que, entre 1898 e 1904, teve dez ministros, impactando a gestão da pasta e a implementação de medidas de longo prazo (ESQUIVEL, 2010).

Embora o Ministério estivesse empenhado em realizar uma reforma militar – adaptando as Forças Armadas ao novo marco constitucional, buscando promover iniciativas como a criação de Escolas Militares e a adoção do serviço militar obrigatório –, a instabilidade na condução do órgão e o cenário doméstico não facilitaram a implementação do

¹³⁹ O trecho correspondente na tradução é: “diplomacia para a ordem internacional e exército para a ordem interna” (ESQUIVEL, 2010, p.34).

¹⁴⁰ Disponível em: <<https://www.mindefensa.gov.co>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

¹⁴¹ Andrés Dávila (1998) indica que desde o início o Exército se consolidou como a instituição castrense com mais peso nas Forças Armadas colombianas, tendo predominado sobre a Marinha e posteriormente sobre a Força Aérea, quando de sua criação em 1919.

¹⁴² A Regeneração foi iniciada com a presidência de Rafael Núñez e deu sustentação a um período de poder conservador, que se baseava na defesa da Colômbia como uma nação católica, hispânica e centralizada. A ideia era promover uma regeneração do Estado para corrigir os rumos adotados pelos governos liberais. Como afirmam LaRosa e Mejía (2013), este era um projeto político dos conservadores para se manter no poder e foi implementada nas presidências de Núñez (1884-1892) e Miguel Antonio Caro (1892-1898).

¹⁴³ Em 1892, Caro substituiu Núñez na Presidência, adotando uma série de medidas autoritárias e ainda mais centralizadoras que seu antecessor, desagradando setores liberais e financeiros afetados pela queda do preço do café, pela introdução do papel moeda e pelo abandono do padrão ouro. Com a implementação de um governo excludente, que reduziu as liberdades civis e realizou uma série de prisões arbitrárias, os liberais reagiram dando origem à Guerra de 1895 e, em seguida, à Guerra dos Mil Dias (1899-1902). Esta última teve aproximadamente setenta mil mortos, impactou o crescimento econômico e o processo de modernização do país (TORRES DEL RÍO, 2015; LAROSA; MEJÍA, 2013).

objetivo. Os gastos públicos com as Forças Armadas, sobretudo o Exército, pressionaram o orçamento do governo durante o período de guerra civil. Assim, tão logo solucionados os conflitos internos, o efetivo militar foi reduzido em mais da metade. A falta de uma diretriz voltada para a defesa e a ausência de uma gestão adequada dos recursos militares pelo Ministério de Guerra, propiciou mudanças frequentes na organização militar e fomentou a utilização dos soldados do Exército como sapadores, isto é, como mão de obra para construção de obras públicas, debilitando a instituição e a adequação das Forças Armadas à missão que deveria ser desempenhada no Estado (ESQUIVEL, 2010). Assim, como afirmam Atehortúa e Vélez (1994, p. 198), na virada do século

*el Ejército no era más que un cuerpo amorfo, politizado y diseminado en numerosas divisiones a lo largo y ancho del territorio nacional, sin centralización efectiva, sin coherencia disciplinaria, sin formación táctica y sin grado de profesionalidad alguno*¹⁴⁴.

Apesar do impacto negativo das guerras civis nas Forças Armadas – que eram constantemente empregadas para lidar com os conflitos internos – houve um lado positivo, uma vez que impulsionaram o Ministério de Guerra a aprimorar a gestão, visto que era nítida a necessidade de aperfeiçoar o planejamento e gerir de forma técnica os recursos militares em território nacional (ESQUIVEL, 2010).

No início do século XX, durante o período da chamada Hegemonia Conservadora¹⁴⁵, investiu-se no processo de profissionalização das corporações castrenses e na reorganização das instituições militares. O marco deste processo ocorreu com a criação da Escola Militar de Cadetes e da Escola Naval Nacional em 1907, contando com o apoio da Missão Chilena (1907-1909)¹⁴⁶, cuja importância é notadamente destacada na literatura que trata das Forças Armadas colombianas (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994; RUEDA SANTOS, 2000; VARGAS, 2008). Em 1909, criou-se no país a Escola Superior de Guerra, seguindo o modelo adotado

¹⁴⁴ O trecho correspondente na tradução é: “o Exército nada mais era do que um corpo amorfo, politizado e difundido em numerosas divisões em todo o território nacional, sem efetiva centralização, sem coerência disciplinar, sem treinamento tático e sem nenhum grau de profissionalismo” (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994, p. 198).

¹⁴⁵ Este período durou de 1880 a 1930 e é marcado pelo poder do Partido Conservador que controlava o Estado colombiano, contando com o apoio da Igreja Católica (TORRES DEL RÍO, 2015).

¹⁴⁶ O Chile foi um dos primeiros países sul-americanos a iniciar seu processo de profissionalização militar, estimulado pelos conflitos territoriais que enfrentou, como a Guerra do Pacífico. O modelo militar adotado foi o alemão e o processo de profissionalização militar chileno foi percebido pelos vizinhos como bem-sucedido, dando origem a diversos programas de cooperação (VARGAS, 2008).

pelos países europeus em seus processos de profissionalização, e, em 1919, a Força Aérea, então chamada de Aviação Militar Colombiana¹⁴⁷ (VARGAS, 2008).

Como menciona Vargas (2008), até 1914 a Colômbia contou com quatro missões militares chilenas, cujos objetivos eram avançar a modernização das Forças Armadas e auxiliar a torná-las profissionais, apartidárias e apolíticas. No entanto, o que ocorreu no plano prático foi a frequente instrumentalização partidária dos militares pela elite governante da época em busca de interesses eleitorais regionais e locais, obstaculizando a profissionalização das instituições (VARGAS, 2008). A Missão Suíça (1924-1929), que também foi contratada para auxiliar na modernização das Forças Armadas, encontrou diversos problemas, como a politização do Exército e a corrupção existente entre os oficiais superiores. Sem diretrizes claras provenientes do Ministério de Guerra sobre o que era esperado da missão, os suíços investiram na instrução e no ensino militar, onde deixaram suas maiores contribuições (HELG, 1986).

Desse modo, apesar da tentativa de profissionalizar as Forças Armadas, uma série de dificuldades foram encontradas. Além do Exército ser utilizado como força policial militarizada, que desempenhava a função de garantir o Partido Conservador no poder, o serviço militar obrigatório (estabelecido com a Reforma Militar em 1896) não foi respeitado, sendo frequente o recrutamento entre a população de classe baixa. Por sua vez, a proibição dos votos dos militares, defendida pelo presidente Rafael Reyes (1904-1909), não foi implementada e o sistema de promoção por mérito não operava adequadamente, servindo às práticas clientelistas da elite conservadora (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994; TORRES DEL RÍO, 2015). Como indica Aline Helg (1986), a situação econômica do Ministério de Guerra também era complicada, faltando dinheiro para pagar equipamentos, uniformes, locomoção, alimentação, entre outros.

Cesar Torres del Río (2015) e Adolfo Atehortúa (2001) afirmam que ao longo das primeiras décadas do século XX, as Forças Armadas se converteram em atores secundários da organização política. A Colômbia figurava como o país que tinha o menor orçamento e efetivo militar da América do Sul. Os militares continuavam sendo empregados no controle dos protestos sociais e atuavam como eleitores nas regiões em que o Partido Conservador precisava de maioria. Desse modo, as instituições militares não gozavam de prestígio na sociedade e não tinham desenvolvido um sentimento de identidade e um espírito de corpo associados à uma missão institucional. Em sentido inverso, *“poco a poco, la voluntad de la*

¹⁴⁷ Foi designada como Força Aérea Colombiana a partir de 1944 (LAROSA; MEJÍA, 2013).

reforma militar desapareció incluso como programa y se abrió paso un Ejército volcado contra la población misma [...] los problemas de orden público empezaron [...] a ser patrimonio de los militares” (ATERHORTÚA, 1994, p.199)¹⁴⁸.

Como resultado deste emprego doméstico das Forças Armadas e de uma diplomacia que aceitava as decisões das arbitragens internacionais, a Colômbia viu seu território ser reduzido substancialmente – em aproximadamente um terço – durante o final do século XIX e início do XX. A Confederação da Grã-Colômbia se desfez, o país cedeu território à Venezuela e à Nicarágua e perdeu o território do Panamá, descuidando do objetivo de garantir sua soberania territorial (ESQUIVEL, 2010). Como afirma Moreno (2014), apenas com a Guerra contra o Peru, em 1932, que o país realmente se dedicou à defesa da soberania nacional, passando por uma verdadeira experiência de defesa militar do território. Este conflito, por sua vez, impulsionou o governo a investir na profissionalização e modernização das Forças Armadas, existindo um aumento exponencial do orçamento do Ministério de Guerra, promovendo maior prioridade ao tema da defesa (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994).

Contudo, ao final do conflito, as Forças Armadas progressivamente retornaram ao segundo plano, sendo submetidas às diferentes diretrizes dos governos. O período da chamada República Liberal (1930-1946) foi marcado por quatro mandatos presidenciais. O primeiro governo, de Olaya Herrera (1930-1934), além de ser marcado pela Guerra contra o Peru, foi caracterizado pela proibição de voto dos militares ativos, na tentativa de desvinculá-los da política. Já o governo de López Pumajero (1934-1938), foi caracterizado pela busca por integrar os militares à sociedade com a atribuição de funções educativas – tais como alfabetização e promoção cultural – e de colonização de áreas de fronteira, como forma de proteger a soberania e afastar os militares dos centros decisórios. Em seu governo, após indícios de que se organizava um golpe de Estado, estimulado pelos conservadores e pelos militares insatisfeitos com a nova concepção sobre suas funções, o presidente implementou uma reorganização dos comandos militares e adotou medidas que impulsionaram a profissionalização das instituições, como a criação das Escolas de Armas, buscando angariar apoio dos altos oficiais (ATEHORTÚA; VÉLEZ, 1994; VARGAS, 2008).

Durante o governo de Eduardo Santos (1938-1942) o foco era afastar os militares dos interesses e conflitos partidários, garantindo disciplina e obediência ao governo civil. Assim, investiu-se em iniciativas que promovessem a reorganização militar, a ampliação da

¹⁴⁸ O trecho correspondente na tradução é: “pouco a pouco, a vontade da reforma militar desapareceu inclusive como programa e se abriu caminho para um Exército voltado contra a própria população [...] os problemas de ordem pública [...] passaram a ser patrimônio dos militares” (ATERHORTÚA, 1994, p.199).

infraestrutura física das organizações castrenses e o treinamento técnico das Forças Armadas. Para tanto, foram construídas novas Escolas e Bases Militares, como a Escola de Polícia General Santander (1940), e se estabeleceram projetos de cooperação com os EUA, dando origem a iniciativas no campo aéreo e naval¹⁴⁹ (VARGAS, 2008). A partir de então, teve início uma duradoura relação de cooperação militar entre os países, iniciando a influência doutrinária dos EUA nas organizações castrenses colombianas (RUEDA SANTOS, 2000).

Ao final do governo Santos, as Forças Armadas estavam mais voltadas para tarefas tradicionais relacionadas à defesa nacional e eram tratadas como um elemento de coesão da nação. Contudo, o retorno de López Pumarejo à presidência (1942-1945) acentuou a tensão do governo com as Forças Armadas, em especial o Exército. Sem forte base política e com receio de que os militares pudessem conspirar para retirá-lo do poder, o presidente nomeou um militar da ativa em quem confiava como Ministro de Guerra, rompendo com um longo período em que apenas ministros civis vinham ocupando a pasta¹⁵⁰ (ATERHORTÚA, 1994). Também se aproximou da Polícia, instituição que historicamente era mais próxima dos liberais, como forma de equilibrar a inclinação conservadora do Exército, buscando garantir maior estabilidade ao seu governo (MORENO, 2014).

Em meio ao clima de tensão, houve uma tentativa de golpe de Estado em julho de 1944 por parte de alguns membros do Exército (VARGAS, 2008). Como resposta, o governo instaurou a Justiça Penal Militar para reestabelecer a ordem pública, permitindo o julgamento pelos militares dos delitos contra o regime constitucional e contra a segurança interna, incluindo o julgamento de civis. Contudo, sem apoio político e envolvido em inúmeras denúncias de corrupção, o presidente renunciou ao poder e Alberto Lleras Camargo (1945-1946) assumiu em um curto período de transição (ATERHORTÚA, 1994).

Lleras indicou um civil para pasta da Guerra e buscou recompor as relações do governo liberal com os militares. Para tanto, investiu na capacitação dos setores armados, reformando a Escola Militar de Cadetes e organizando cursos especiais para oficiais na *Universidad Nacional*. O presidente percebia que era necessário profissionalizar as Forças Armadas e aprimorar a relação dos militares com a sociedade, uma vez que estes eram discriminados e socialmente marginalizados (ATERHORTÚA, 1994). Todavia, a dinâmica da competição partidária entre liberais e conservadores, a crescente violência e a incapacidade

¹⁴⁹ Como contraparte aos investimentos e treinamento técnico, os EUA receberam apoio das Forças Armadas colombianas, que se dispuseram a impedir a utilização do território para qualquer tentativa estrangeira de ataque ao Canal do Panamá, apoiaram os serviços de inteligência contra cidadãos e empresas dos países do Eixo durante a Segunda Guerra Mundial, permitiram o uso de território nacional para permanência de aviões estadunidenses, entre outros (ATERHORTÚA, 1994; RUEDA SANTOS, 2000).

¹⁵⁰ Esta prática era adotada desde os anos 1930 como forma de evitar a utilização partidária das Forças Armadas.

dos partidos chegarem a um acordo sobre diretrizes a serem implementadas no país impactaram as funções dos militares (DÁVILA, 1998).

O governo do conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950) foi marcado pelo aprofundamento do conflito político e social e pela escalada da violência, decorrente da morte do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, em atentado, em 1948¹⁵¹. A partir de então, a violência disseminou-se em diferentes regiões, justificando um quase permanente estado de sítio durante três décadas, dando origem ao período conhecido na historiografia colombiana como *La Violencia* (1948-1966) (PALACIOS, 2006). Nesse cenário, os militares foram empregados pelo governo para recuperar a ordem e conter os protestos dos diversos grupos sociais, sendo considerados os “salvadores da Constituição e das instituições”, como afirma Atehortúa (2001, p. 146). Diante desse cenário, as Forças Armadas tiveram uma ascensão no âmbito político, assumindo prefeituras, governos e Ministérios designados por Ospina Pérez, que buscava manter boas relações com as instituições castrenses. O Ministério de Guerra teve significativo aumento orçamentário.

Así, el devenir de los militares, antes que enmarcarse en un fuerte carácter profesional o en una vigorosa neutralidad frente a los partidos políticos y sus pugnas; lejos de enarbolar un proyecto propio de Estado, nación o clase, atravesó, por el contrario, el cauce de un nuevo y complejo papel frente al control del orden público, asignado de manera excepcional y a través del estado de sitio por las élites gubernamentales. No muy diferente fue la actitud del Ejército tras la llegada de Laureano Gómez al gobierno: asumir con aguda fortaleza y represión el control del orden público para favorecer al régimen (ATEHORTÚA, 2001, p. 146)¹⁵².

Ao final do governo de Laureano Gómez (1950-1953), os militares estavam tão comprometidos com funções de garantia da ordem pública que suas condutas se assemelhavam muito mais às de policiais. A partir deste período, as Forças Armadas se consolidaram como atores políticos no governo, atuando com maior autonomia, conduzindo o Ministério de Guerra com militares pelos próximos 37 anos, sendo considerados indispensáveis para a contenção das guerrilhas e dos grupos de oposição aos partidos políticos (ATERHORTÚA, 1994; RUEDA SANTOS, 2000).

¹⁵¹ Seu assassinato foi o estopim para a disseminação da violência no país, iniciada com o episódio conhecido como Bogotazo, quando as ruas de Bogotá foram alvo de violentos conflitos entre manifestantes e Polícia (PALACIOS, 2006).

¹⁵² O trecho correspondente na tradução é: “Assim, ao invés dos militares imbuírem-se de um caráter profissional forte ou de uma neutralidade vigorosa frente aos partidos políticos e suas lutas; longe de sustentar um projeto de Estado, nação ou classe, pelo contrário, assumiram o curso de um novo e complexo papel frente ao controle da ordem pública, atribuído de forma excepcional e por meio do estado de sítio pelas elites governamentais. Não muito diferente foi a atitude do Exército após a chegada de Laureano Gómez ao governo: assumir com força e repressão o controle da ordem pública para favorecer o regime” (ATEHORTÚA, 2001, p. 146).

A experiência na Guerra da Coreia (1951-1953) foi importante nesse processo, pois permitiu que os militares tivessem contato com o Exército dos EUA, moderno na operação e na logística, os socializando às diretrizes ideológicas e estratégicas da Guerra Fria, que orientavam a utilização das Forças Armadas na América Latina para funções de contra insurgência e repressão aos movimentos comunistas, associadas ao combate do inimigo interno, como lembram Dávila (1998), Rueda Santos (2000) e Moreno (2012). É nesse novo momento que o Exército se adapta às práticas de contra insurgência, caracterizando um desvio completo de suas funções de defesa externa, apesar das experiências internacionais na Guerra da Coreia e na Crise de Suez (ATERHORTÚA, 1994; RUEDA SANTOS, 2000).

A situação de violência e caos que caracterizava o país no início dos anos 1950, com a atuação de grupos armados como os bandoleiros, era de tal ordem que apoiados pela oposição conservadora e pela elite política liberal, os militares deram um golpe de Estado, alçando o General Rojas Pinilla ao poder em 1953. Nesse momento, as Forças Armadas ampliaram seu poder institucional, ocupando diversos cargos políticos, além de obterem aumento significativo de efetivo e de orçamento, consolidando sua capacidade de intervir na ordem pública como uma de suas funções (DÁVILA, 1998). Nesse período, houve também uma importante mudança institucional no Ministério de Guerra com a incorporação da Polícia Nacional¹⁵³.

O curto período de regime militar (1953-1958) foi marcado pela influência da elite civil e partidária, que o sustentava. No início, o General Rojas Pinilla foi qualificado como o “salvador” por seu projeto de pacificação e reconciliação nacional (ATEHORTÚA, 2001). No entanto, quando começou a implementar um projeto de governo independente dos partidos políticos, passou a enfrentar grande oposição. Assim, a parcela da elite que antes o apoiou, buscou ajuda de setores militares de oposição para retirá-lo do poder em 1957, contando com uma Junta Militar para fazer a transição para o governo civil.

Como aponta Moreno (2014), este breve período de regime militar demonstra a incapacidade política dos setores armados gerirem o Estado colombiano, ao mesmo tempo em

¹⁵³ Como indica Dávila (1998), a Polícia era uma força menos profissional que as demais na Colômbia. O fato de ter sido vinculada ao Ministério de Governo influenciou para que se tornasse uma organização imersa nos conflitos partidários e vinculada diretamente ao conflito doméstico. Apesar de inicialmente influenciada pelo Partido Liberal no poder, seu recorrente envolvimento nos conflitos e lutas políticas também fez com que as ideias dos conservadores influenciassem a organização (LAROSA; MEJÍA, 2013). A incorporação da Polícia no Ministério de Guerra produziu como resultado sua socialização às características das instituições militares em termos de treinamento, hierarquia, uniforme, equipamento, entre outros, produzindo sua militarização. Em 1960, a corporação foi separada das demais Forças Armadas como força independente, mas continuou fazendo parte do Ministério de Guerra (RODRÍGUEZ, 2018). Em 1962, houve a nacionalização da Polícia em meio ao processo de modificações institucionais dos setores armados no Estado (RUEDA SANTOS, 2000).

que evidencia a forte capacidade de ação política dos partidos tradicionais. O General Rojas Pinilla não contou com o apoio do Exército “*que preferia estar al lado y no en contra de los partidos políticos. Esto pone simplemente en evidencia la fuerte politización de los militares*” (MORENO, 2014, p. 343)¹⁵⁴.

A partir de 1958 teve início o período conhecido como Frente Nacional (1958-1974)¹⁵⁵, que consistiu em um acordo bipartidário que estabeleceu a alternância na presidência dos Partidos Liberal e Conservador e a paridade na distribuição de cargos públicos como forma de resolver as disputas e a intensa violência política¹⁵⁶ (LAROSA; MEJÍA, 2013). Durante esse período, os militares desempenharam papel central, atuando como baluarte do acordo bipartidário ao agir para reprimir as guerrilhas e os movimentos sociais, consolidando-se como atores protagônicos, com peso no processo decisório e poder de veto nas questões de ordem pública, sobretudo com a utilização constante do estado de sítio¹⁵⁷. Nesse contexto, as instituições castrenses ampliaram sua autonomia no aparato estatal, investiram em sua profissionalização e aprimoraram sua capacidade repressiva, ganhando influência política e redefinido sua identidade, embora mantivessem a subordinação ao poder civil (DÁVILA, 1998).

Si bien no han accedido al poder con la recurrencia de sus similares en varios países del continente, han conseguido un lugar propio en la escena política y desde él han obtenido la capacidad suficiente para jugar un papel determinante en la aprobación u obstaculización de procesos centrales para la vigencia del régimen (DÁVILA, 1998, p. 70)¹⁵⁸.

Constitui-se, ao longo desse período, uma complexa e peculiar relação entre civis e militares em torno da subordinação e da autonomia. A esse respeito, Andrés Dávila (1998) e Saúl Rodríguez (2018) indicam que o surgimento de movimentos de esquerda que se

¹⁵⁴ O trecho correspondente na tradução é: “que preferia estar ao lado e não contra os partidos políticos. Isto simplesmente põe em evidência a forte politização dos militares” (MORENO, 2014, p. 343).

¹⁵⁵ A Frente Nacional foi composta pelos governos do liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962), do conservador Guillermo León Valencia (1962-1966), do liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) e do conservador Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

¹⁵⁶ Durante o período, a Colômbia teve 13 ministérios sendo seis pastas ocupadas por liberais, seis por conservadores e a de defesa por um militar, garantindo a paridade de poder dos partidos (MORENO, 2012).

¹⁵⁷ O estado de sítio estava previsto na Constituição colombiana de 1886 e permitia que o presidente temporariamente limitasse ou suspendesse os direitos civis em caso de situações de insegurança ou violência que colocassem em risco a ordem pública. O estado de sítio foi utilizado nos anos 1940, 1950 e amplamente durante o período da Frente Nacional, sofrendo modificação com a promulgação da nova Constituição em 1991. Sua utilização permitiu mobilizar recursos e instituições, militarizando a solução dos problemas nacionais (RODRÍGUEZ, 2018).

¹⁵⁸ O trecho correspondente na tradução é: “embora não tenham chegado ao poder com a recorrência de seus similares em vários países do continente, conseguiram um lugar próprio na cena política e com isso obtiveram capacidade suficiente para desempenhar um papel decisivo na aprovação ou obstaculização dos processos centrais para a vigência do regime” (DÁVILA, 1998, p.70).

opunham ao governo¹⁵⁹ aliado ao recurso ao estado de sítio, abriu espaço para que as Forças Armadas ampliassem sua autonomia enquanto instituição no aparato burocrático. O papel desempenhado pelo General Alberto Ruiz Novoa, que era Comandante do Exército e foi ministro de Guerra entre 1962 e 1965, também foi central nessa época para fortalecer a autonomia das corporações militares.

A visão do General expunha uma mudança no pensamento dos militares que estavam repensando sua identidade e sua missão, deixando de se perceberem como instrumentos das elites políticas e de um partido contra o outro, para se entenderem como elemento de força a serviço do direito e da Constituição. Sua concepção se baseava na ação cívica-militar, que defendia que junto com as obrigações das Forças Armadas de reprimir o inimigo, existia um compromisso ativo com o desenvolvimento da nação e com a solução das carências sociais e estruturais que afetavam o país (DÁVILA, 1998; TORRES DEL RÍO, 2015)¹⁶⁰.

Irá así dibujándose una nueva ideología en el discurso militar autoconcibiéndose como no partidista, no clasista, responsabilizando a los civiles del manejo político y planteándose como árbitro de las contiendas políticas. Asumirían de este modo la concepción del Estado como representativo de toda la nación y no de un sector de la sociedad [...] y se avanza hacia la modernización de las Fuerzas Militares (RUEDA SANTOS, 2000, p. 108)¹⁶¹.

As orientações desenvolvimentistas defendidas pelo General Ruiz Novoa geraram tensão na classe política e em alguns setores militares, que defendiam as funções tradicionais do Exército, como o General Rebeiz Pizarro, que foi indicado como novo Ministro de Guerra¹⁶², fortalecendo o setor tradicional das Forças Armadas. Se encerra assim, o período que Dávila (1998, p. 133) denomina como de “subordinação implícita e autonomia desenvolvimentista” (1958-1965), sendo reafirmado o protagonismo dos militares na garantia da ordem pública, mas também sua característica apolítica e subordinada aos civis – traço

¹⁵⁹ Nesse período, surgiram diversos movimentos armados como forma de responder à intensa repressão sobre regiões que tradicionalmente se opunham ao governo e aos partidos políticos, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), em 1964, e o Exército de Libertação Nacional (ELN), em 1965 (DÁVILA, 1998). Essas organizações eram antissistema e buscavam justiça social e democracia, utilizando a luta armada como uma das formas de reagir ao governo (TORRES DEL RÍO, 2015).

¹⁶⁰ Uma das iniciativas deste período é o Plano Lazo, idealizado por Ruiz Novoa, que buscava implementar ações civis e operações militares para garantir a ordem em território nacional e eliminar os grupos armados.

¹⁶¹ O trecho correspondente na tradução é: “Assim, uma nova ideologia será traçada no discurso militar, reconhecendo-se como apartidária, não-classista, responsabilizando os civis pela gestão política e posicionando-se como árbitro das disputas políticas. Assumiriam, deste modo, a concepção do Estado como representante de toda a nação e não de um setor da sociedade [...] e avançariam para a modernização das Forças Armadas” (RUEDA SANTOS, 2000, p. 108).

¹⁶² O general Ruiz Novoa foi demitido em 1965 por suposta conspiração para derrubar o então presidente Valencia (MORENO, 2012).

salientado por Lleras Camargo como presidente ao inaugurar o período da Frente Nacional em 1958 (TORRES DEL RÍO, 2015).

A partir de então, tem início o período da “subordinação explícita e autonomia repressiva” (1965-1977) (DÁVILA, 1998, p. 139), em que apesar do exercício de um papel cada vez mais protagônico no Estado colombiano, os militares não tomavam o poder político. Fortaleceram-se como instrumento estatal para a repressão, adotando um tratamento mais militarizado do conflito interno – baseado na ideologia anticomunista e nas funções de defesa como vinculadas à segurança doméstica. Assim, Dávila (1998) afirma que mesmo frente a diversas situações de tensão e crise entre civis e militares, inclusive de suspeitas de possíveis golpes de Estado, a ordem presidencial foi obedecida, mesmo que houvesse descontentamento por parte de determinados setores armados.

Por outro lado, o componente repressivo da autonomia militar não foi questionado pela elite política no poder, que não intervinha nos assuntos e não definia diretrizes a serem seguidas. Com isso, a orientação desenvolvimentista do período anterior foi substituída pela resolução militar dos problemas. Ademais, a Colômbia inseria-se no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que eliminava as contradições entre segurança e ordem interna, ao promover a sobreposição das funções militares e policiais (DÁVILA, 1998; TORRES DEL RÍO, 2015).

Ao longo do período da Frente Nacional (1958-1974), o Ministério de Guerra passou por reorganização institucional, pela criação de estatutos, pela reestruturação da carreira em termos técnicos e salariais, pelo aumento orçamentário, pela redefinição das condições de promoção, com o estabelecimento preciso das condições e cursos necessários, entre outros. O governo e o Congresso delegaram de forma deliberada a competência de diversas decisões relacionadas à segurança e à defesa aos militares, o que fez com que os temas relacionados a qualquer questão militar se tornassem de competência exclusiva dos setores castrenses, ampliando o campo de atuação, a capacidade institucional e a ingerência destes atores nas decisões governamentais. Embora existisse uma instância institucional para que militares e civis definissem em conjunto as políticas a serem adotadas – o Conselho Superior de Defesa Nacional, do qual o MRE também fazia parte – o diálogo entre civis e militares para definição conceitual ou operacional das questões de defesa e segurança foi quase inexistente e o Conselho não funcionou como deveria (RUEDA SANTOS, 2000).

Em 1965, atendendo à demanda das corporações castrenses, definiu-se um decreto legislativo que organizou a defesa nacional, que contemplava a organização e o emprego de recursos para garantir a soberania e a estabilidade das instituições frente a qualquer agressão

exterior, comoção interna ou calamidade pública que fossem considerados ameaça. No mesmo ano, foi elaborado o Estatuto Orgânico de Defesa Nacional, que marcou a transição do Ministério de Guerra para o Ministério da Defesa. Com isso, consolidava-se o processo de modificações do papel e do lugar dos militares no governo (RUEDA SANTOS, 2000).

No princípio, a estrutura organizacional e o funcionamento do Ministério não foram alterados, passando por uma reestruturação em 1971 com o Decreto 2.335. Segundo Rueda Santos (2000), as modificações organizacionais respondiam aos compromissos assumidos pelo país no plano internacional, que demandavam que o governo fortalecesse – no contexto da Guerra Fria e da luta contra o comunismo – sua segurança interna e externa, além de responderem à necessidade interna de melhor organização da estrutura de segurança e defesa para lidar com as ameaças dos grupos armados domésticos.

Entre 1977 e 1982, o papel dos militares foi ainda mais fortalecido no país, dando origem ao período que Dávila (1998, p. 149) caracteriza como “subordinação mínima e autonomia consolidada”. O período da Frente Nacional e as ações militares implementadas para conter as reivindicações sociais e dos grupos armados não tinham surtido os resultados esperados para pacificação do país. Em sentido inverso, o estado de sítio utilizado indefinidamente, a ausência de reformas estruturais no Estado e a incapacidade do governo obter apoio da população, teve como efeito uma grande greve nacional em setembro de 1977. A forma utilizada pelo governo para lidar com a greve foi a repressão militar, assegurando às Forças Armadas um espaço consolidado no aparato burocrático (DÁVILA, 1998).

Por sua vez, as instituições castrenses manifestaram a necessidade de mais recursos orçamentários, jurídicos e políticos para tornar mais eficiente seu trabalho de garantia da ordem pública. Em 1978, o então presidente César Turbay Ayala (1978-1982) expediu o Estatuto de Segurança (Decreto 1.923), ampliando a autonomia dos militares a níveis sem precedentes, expandindo o conceito de subversão, a utilização da justiça penal militar e os conselhos de guerra, criando uma norma que justificava a violência (MORENO, 2014). Reconhecia-se que no contexto da recém crise de legitimidade dos partidos tradicionais, as corporações militares eram as únicas capazes de deter – por via da força – as ameaças existentes¹⁶³. A boa relação entre o presidente e o seu ministro da defesa, General Luis Carlos Camacho Leyva, favoreceu a divisão do trabalho e a relação entre civis e militares à época (DÁVILA, 1998).

¹⁶³ Destaca-se nesta época as ações do M-19, guerrilha que desafiava a estratégia de segurança adotada pelo governo. Para saber mais, ver Dávila (1998, p. 50).

Também é durante este período que os militares, em especial o Exército, foram empregados com maior recorrência nas operações contra as drogas ilícitas em território colombiano, respondendo às pressões dos EUA – que demandavam envolvimento direto do governo para tratar do problema – e às orientações do Executivo de que era necessário confrontar os carteis e os cultivos, uma vez que a problemática das drogas estava tomando grandes proporções (TOKATLIAN, 2011).

Estes anos ficaram marcados na história colombiana como os mais pesados de violência e violação aos direitos humanos, com detenção injustificada de civis, tortura e desaparecimentos (MORENO, 2014)¹⁶⁴. Houve, assim, um período em que os militares tiveram instrumentos jurídicos extraordinários que permitiram ampliar sua capacidade decisória e seu protagonismo no Estado. Entretanto, o fracasso na eliminação das guerrilhas e o aparente fortalecimento das mesmas, ampliaram os questionamentos às ações patrocinadas pelo governo. As críticas da sociedade colombiana e da comunidade internacional contribuíram para que o Estatuto fosse suspenso (DÁVILA, 1998).

Diante deste cenário, o novo presidente, Belisario Betancur (1982-1986), enfrentou uma profunda crise social e política que, somada à emergência de novos atores como os narcotraficantes, as autodefesas e os paramilitares, conduziu ao agravamento da violência. Betancur buscou reduzir a autonomia dos militares nas questões de segurança doméstica, investindo no fortalecimento da Polícia para tratamento da ordem pública. Seu governo deu início à busca de uma solução negociada para o conflito interno¹⁶⁵ (VARGAS, 2008), o que implicou uma relação civil-militar distinta, iniciando a etapa de “subordinação obrigada e autonomia clandestina” (1982-1989) (DÁVILA, 1998, p. 153).

En lugar de armonía y perspectivas compartidas para el manejo del orden público, lo común durante el gobierno Betancur fue el distanciamiento, la exclusión, el recurso a su subordinación obligada, la introducción de cambios en su

¹⁶⁴ Como aponta Moreno (2014), é difícil comparar a situação vivida na Colômbia ao longo dos governos que recorreram constantemente ao estado de sítio às ditaduras dos vizinhos latino-americanos. Houve um impacto sobre a democracia, mas é extremo, segundo o autor, falar de autoritarismo em comparação ao que ocorria na região. Ademais, mesmo no período da Frente Nacional continuaram existindo eleições presidenciais e o Congresso continuou operando, apesar do alto grau de abstenção dos eleitores por uma desmotivação com a política frente ao pacto firmado pelos partidos tradicionais.

¹⁶⁵ É atribuído ao seu governo o início das negociações de paz, no entanto, o General Rojas Pinilla havia organizado nos anos 1950 a desmobilização de cerca de 6.500 guerrilheiros em regiões diversas, apesar de que à época a desmobilização não foi completa e a violência surgiu novamente em áreas onde as guerrilhas operavam. O presidente Betancur foi quem liderou uma tentativa mais completa e sistemática de chegar a uma negociação, no que ficou conhecido como *Acuerdo de la Uribe* (1984), que representou uma importante tentativa de paz com as FARC, que, no entanto, fracassou (LAROSA; MEJÍA, 2013).

organización institucional, y un intento fallido de recuperación de la supremacía civil en manejo de los conflictos internos (DÁVILA, 1998, p.157)¹⁶⁶.

No plano prático, não houve o envolvimento adequado das Forças Armadas no projeto político do governo, de forma que estas não aceitaram as orientações e ficaram à margem das negociações com as guerrilhas, tornando-se obstáculos para o processo de paz (DÁVILA, 1998). Com efeito, o momento político e a nova abordagem para tratar o conflito interno feriam os interesses institucionais dos militares, ao modificar suas diretrizes e missão no Estado. O General Fernando Landazábal Reyes, prestigiado ministro da defesa, era um forte opositor das negociações de paz, tendo manifestado desde o começo publicamente sua posição e dos demais setores castrenses. Após desentendimentos com o presidente, que buscou reafirmar a primazia da autoridade civil sobre a militar, o ministro renunciou, aumentando o descontentamento do setor fardado (TORRES DEL RÍO, 2015).

Iniciou-se, neste período, a “autonomia clandestina” das Forças Armadas que utilizaram do Estatuto Orgânico de Defesa Nacional de 1965 – que permitia a organização de forças de autodefesa para apoiar a luta contra o comunismo – para um novo impulso ao combate às guerrilhas (DÁVILA, 1998). Diante das denúncias sobre os vínculos dos militares com os grupos paramilitares e esquadrões da morte, os setores armados reagiram, acusando o governo de uma suposta campanha para erodir o prestígio das instituições castrenses. Como resultado, a reputação das Forças Armadas foi abalada e deixaram de ser percebidas como os atores que poderiam solucionar a crise do Estado (DÁVILA, 1998). Assim, ao final do governo Betancur as relações entre civis e militares estavam tensionadas, ao mesmo tempo em que a violência interna se tornava cada vez mais intensa, com o então presidente declarando uma “guerra total ao narcotráfico”¹⁶⁷ (TOKATLIAN, 2011).

O governo de Virgilio Barco (1986-1990) buscou melhorar a relação civil-militar, evitando divergências entre as altas cúpulas e cedendo às exigências de aumento orçamentário para as ações táticas. Ao mesmo tempo, o governo mantinha a política de paz, investindo nas negociações¹⁶⁸, porém paradoxalmente aumentava a resposta militar aos narcotraficantes, na “guerra contra o narcotráfico”, que se tornou a grande prioridade do Estado, em meio às

¹⁶⁶ O trecho correspondente na tradução é: “Em lugar de harmonia e perspectivas compartilhadas para o manejo da ordem pública, o padrão durante o governo Betancur foi o distanciamento, a exclusão, o recurso à subordinação forçada, a introdução de mudanças na organização institucional e uma tentativa fracassada de recuperar a supremacia civil na gestão dos conflitos internos” (DÁVILA, 1998, p.157).

¹⁶⁷ É neste contexto em que houve o atentado do M-19 ao Palácio da Justiça. A recuperação do Palácio pelos militares foi feita de forma ofensiva, sendo muito questionada. Como indicam Illera e Ruiz (2018), em uma declaração à Comissão da Verdade, Betancur deixou claro o momento de tensão entre ele e os militares ao dizer que não ordenou a entrada dos tanques e que a responsabilidade era do Comandante Militar.

¹⁶⁸ Barco negociou o acordo de paz com o M-19 em 1990. Aproximadamente 800 membros do grupo entregaram suas armas e concordaram com uma anistia geral (LAROSA; MEJÍA, 2013).

pressões dos EUA. As Forças Armadas tiveram que se adaptar à nova realidade, criando brigadas móveis, comprando novos equipamentos e modificando suas operações.

O envolvimento militar nas iniciativas antinarcóticos se tornou maior a partir de 1989, após o assassinato do então candidato presidencial liberal Luis Carlos Galán¹⁶⁹. (TOKATLIAN, 2011). Este momento coincide com o fim da Guerra Fria e com a mudança na percepção da comunidade internacional do que configurava ameaça à segurança dos Estados, com a introdução da criminalidade e do narcotráfico na agenda, associados à necessidade de proteção da democracia, dos direitos humanos, do meio ambiente, entre outros (VARGAS, 2008). Estabelece-se, assim, uma nova realidade em que a luta contra os narcotraficantes ganhou a mesma importância que o confronto com as guerrilhas, envolvendo os militares junto aos demais órgãos de segurança do Estado no combate a estes atores (DÁVILA, 1998). Assim, os anos 1990 começaram demandando uma atualização das relações entre civis e militares em prol da discussão dos problemas de segurança nacional, bem como uma mudança doutrinária e tática nas Forças Armadas para lidar com as ameaças na nova década, que continuavam a manter a orientação dos militares para o âmbito interno, apesar das repercussões internacionais dos fenômenos.

3.4 As alterações no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas e seu fortalecimento no Estado colombiano

Em 1990, César Gaviria assumiu a presidência, buscando promover mudanças estruturais no Estado colombiano, que passaria a ser orientado por uma nova Constituição¹⁷⁰. Seu governo modificou o enfoque para o combate às drogas e promoveu alterações significativas nas relações entre civis e militares. Assim, passou a tratar o narcotráfico não somente como uma ameaça ao Estado, mas também à estabilidade democrática, à segurança dos indivíduos e aos direitos humanos. Por sua vez, a alta cúpula civil do governo assumiu um compromisso com a definição de uma política de segurança e defesa, o que resultou no estabelecimento do Conselho Presidencial de Segurança Nacional, na criação da Estratégia

¹⁶⁹ Galán foi morto por ordem de Pablo Escobar, então líder do cartel de Medellín. Galán era o possível sucessor de Barco e prometeu usar o poder do Estado para dismantlar os cartéis. Na época, outros candidatos à presidência foram assassinados, instando o governo a uma ofensiva contra os narcotraficantes (LAROSA; MEJÍA, 2013).

¹⁷⁰ A Constituição de 1991, atualmente vigente no país, foi fruto da Assembleia Nacional Constituinte liderada por Gaviria. A nova carta buscou harmonizar o Estado e sua estrutura política, mas não propiciou modificações substanciais nas funções das Forças Armadas, que continuaram tendo suas funções sobrepostas às funções dos policiais (VARGAS, 2008; LAROSA, MEJÍA, 2013).

Nacional contra a Violência (ENV) e na nomeação de civis para a condução do MD¹⁷¹ e do Departamento Administrativo de Segurança (DAS) (DÁVILA, 1998; TOKATLIAN, 2011).

Esse período foi marcado por uma constante tensão diplomática com os EUA, devido à pressão crescente para que Gaviria tivesse uma postura mais dura de combate ao narcotráfico e de erradicação das drogas ilícitas (TOKATLIAN, 2011). Com efeito, o presidente investiu nas operações militares, mas em paralelo realizou esforços de negociações de paz com as FARC e o ELN, como as rodadas de Caracas em 1991 e de Tlaxcala em 1992, que, entretanto, não obtiveram sucesso¹⁷².

Uma das mais importantes iniciativas do período foi a submissão dos narcotraficantes à justiça, colocando o combate ao narcotráfico também sob responsabilidade do Poder Judiciário. Essa medida foi importante porque permitiu aos militares concentrarem seus esforços nas ações de combate às guerrilhas e investirem mais recursos para aprimorar a capacidade de inteligência. Por outro lado, permitiu maior investimento na Polícia¹⁷³ para que concentrasse suas operações no combate ao narcotráfico. Com isso, houve uma delimitação mais clara das atividades militares, policiais e judiciais (TOKATLIAN, 2011). Contudo, estas iniciativas não foram suficientes para resolver os fenômenos da violência. A histórica presença das Forças Armadas na resolução dos conflitos domésticos, a manutenção do privilégio de soluções que utilizavam a força e o tradicional acolhimento das decisões dos militares para tratamento dos assuntos de ordem pública, dificultaram o sucesso de uma nova abordagem, embora a partir de então já existisse mais conhecimento e interesse de setores civis sobre segurança e defesa. Se estabeleceu nesse período um novo padrão de relações entre civis e militares, caracterizado pela “subordinação objetiva e autonomia especializada” (1989-1994) (DÁVILA, 1998, p. 163).

Esse padrão foi marcado, por um lado, pela maior participação e controle das instâncias civis na gestão da ordem pública e nas políticas de fortalecimento institucional das Forças Armadas e, por outro, pela permanência do reconhecimento do papel estratégico dos

¹⁷¹ Desde então, o país adotou a prática de nomear para o cargo de ministro da Defesa apenas civis. A nomeação de Rafael Pardo Rueda, então Conselheiro Presidencial de Segurança Nacional, como ministro gerou reações dos militares à época, apesar de terem aceitado sua nomeação. Uma das justificativas para que Pardo fosse indicado ao cargo é que era um excelente administrador e que saberia como gerir os recursos e canalizar os esforços das Forças Armadas no contexto de violência existente no país, embora militares argumentassem que atendendo a este critério também existiam muitos militares (EL TIEMPO, 1991). Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-141384>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

¹⁷² Apesar disso, o governo de Gaviria supervisionou a desmobilização de um grupo pequeno, porém importante, o Movimento Armado Quintin Lame (MAQL), que foi reinserido na vida civil em 1991. Ademais, negociou com o Exército Popular de Libertação (EPL) e com o Partido dos Trabalhadores Revolucionários (PRT), sendo bem-sucedido (LAROSA; MEJÍA, 2013).

¹⁷³ Como menciona Vargas (2008), em 1993 a Polícia passou por importante reforma, cujo objetivo foi modernizar e racionalizar a instituição, envolvida em escândalos de corrupção.

setores castrenses para garantir condições mínimas de governabilidade, reconhecendo a autonomia necessária dos militares para desenvolver funções operativas para combater os fatores geradores de violência (DÁVILA, 1998). Assim, modificou-se o estilo de condução das questões de segurança e defesa no Estado, com ampliação da participação dos civis na temática. Contudo, os militares não perderam capacidade institucional, sendo ainda considerados atores centrais no aparato burocrático, garantindo seus enclaves de autonomia. Destaca-se que ao longo deste período o ministro Rafael Pardo avançou no processo de reforma militar das Forças Armadas, conduzido segundo a vontade dos estamentos castrenses. Houve aumento do orçamento ministerial, investimento para elevar a capacidade operacional, institucional e de inteligência das Forças Armadas, modernização tecnológica, compra de novos equipamentos, entre outras iniciativas (DÁVILA, 1998).

Contrastando com a tendência do governo de Gaviria de realizar a divisão do trabalho entre policiais e militares, o presidente Ernesto Samper (1994-1998), em seguida, garantiu aos setores armados a condução da contraofensiva às ações das guerrilhas e dos narcotraficantes. Seu mandato foi marcado por suspeitas de seus vínculos com narcotraficantes¹⁷⁴, o que deu origem a uma crise sem precedentes com os EUA, esfriando as relações econômicas e diplomáticas (LAROSA; MEJÍA, 2013). Durante sua gestão, Samper buscou implementar a via da negociação com as FARC, causando fortes reações dos setores militares¹⁷⁵. No entanto, diante da deterioração da imagem do presidente e do país na comunidade internacional e frente ao recrudescimento da violência – devido à intensificação das ações das FARC em diversas regiões do território, onde obtiveram importantes vitórias em 1996 e 1998 ao atacar bases militares e derrotar unidades de elite do Exército – o governo optou pela estratégia coercitiva (RODRÍGUEZ, 2018).

Assim, houve incremento no orçamento do MD, aumento do efetivo militar, criação de unidades de contra insurgência e autorização para que militares tomassem controle de governos subnacionais, alegando razões de segurança (RODRÍGUEZ, 2018). No entanto, as iniciativas implementadas não foram livres de tensão entre o mandatário e o MD¹⁷⁶ e tiveram

¹⁷⁴ Após sua eleição surgiram evidências de que houve um aporte de cerca de seis milhões de dólares em sua campanha proveniente do cartel de Cali, dando origem ao processo 8.000, de julgamento do presidente, do qual foi absolvido (LAROSA; MEJÍA, 2013).

¹⁷⁵ Inicialmente, Samper se mostrou empenhado em iniciar diálogo de paz com as FARC, ordenando a desmilitarização do município rural de La Uribe. Houve reação imediata dos generais, em episódio conhecido como *ruido de sables* (ruído de sabres), onde manifestaram oposição à medida e indicaram os riscos de tal ação (VARGAS, 2002).

¹⁷⁶ O governo Samper foi marcado por uma série de enfrentamentos com os militares, incluindo a destituição do Comandante das Forças Armadas, General Harold Bedoya. Para uma análise completa das relações ao longo do período, ver artigo publicado na revista colombiana *Semana*: <<https://www.semana.com/online/articulo/gobierno-ernesto-samper/62715-3>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

resultados limitados, relacionados à frágil relação e coordenação entre as esferas civil e militar.

A esse respeito é importante destacar que o MD foi conduzido por quatro civis ao longo do período, que não necessariamente possuíam *expertise* sobre o tema da pasta, resultando em uma crescente perda de credibilidade frente aos militares, o que impactou negativamente o trabalho realizado durante o governo anterior para aproximar as instâncias civis e militares, caracterizando o período como de retrocesso (DÁVILA, 1998). Como resultado, o conflito interno escalonou e produziu efeitos ainda maiores na região, como o aumento do número de refugiados e a intensificação da militarização das fronteiras (VARGAS, 2008; RODRÍGUEZ, 2018).

O mandato de Andrés Pastrana (1998-2002) foi iniciado em um momento em que a Colômbia era percebida como uma ameaça à segurança regional e global.

Colombia se había convertido en una anomalía en la región; en El Salvador en 1993 y en Guatemala en 1996 se habían firmado acuerdos de paz. El presidente Alberto Fujimori en Perú declaró la victoria sobre los insurgentes de Sendero Luminoso con la captura de su líder, Abimael Guzmán, en octubre de 1992. En Colombia, sin embargo, los implicados en los diversos conflictos parecían más atrincherados que nunca, y el Estado parecía haber perdido la delantera (LAROSA; MEJÍA, 2013, p.120)¹⁷⁷.

O governo percebeu que os problemas domésticos não poderiam ser solucionados de forma isolada, apesar da visão das Forças Armadas de que a internacionalização do conflito e dos processos de paz poderia implicar em um reconhecimento do status de beligerância das guerrilhas por parte do Estado. Isso havia sido evitado até então, uma vez que promoveria o reconhecimento político dos grupos (PARDO; CARVAJAL, 2004). Todavia, a proporção da crise humanitária, a mudança da agenda de segurança internacional que dava maior importância ao narcotráfico como ameaça e as tentativas frustradas de combater os grupos armados, fizeram com que Pastrana e sua equipe ministerial optassem por duas frentes de ação: a Diplomacia para a Paz, que implicava negociar com as FARC com apoio da comunidade internacional, e o Plano Colômbia¹⁷⁸, que buscava modernizar e fortalecer as

¹⁷⁷ O trecho correspondente na tradução é: “A Colômbia se tornou uma anomalia na região; em El Salvador, em 1993, e na Guatemala, em 1996, foram assinados acordos de paz. O Presidente Alberto Fujimori no Peru declarou vitória sobre os rebeldes do *Sendero Luminoso* com a captura de seu líder, Abimael Guzman, em outubro de 1992. Na Colômbia, no entanto, os envolvidos nos diversos conflitos pareciam mais fortalecidos do que nunca e o Estado parecia ter perdido a liderança” (LAROSA; MEJÍA, 2013, p.120).

¹⁷⁸ O Plano Colômbia se baseava na assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico de drogas, sendo posteriormente expandido para o combate às guerrilhas. O montante de recursos da ajuda estadunidense chegou a mais de US\$ 8 bilhões (LAROSA; MEJÍA, 2013).

capacidades das Forças Armadas para o combate ao narcotráfico com apoio dos EUA¹⁷⁹ (PARDO; CARVAJAL, 2004).

O MRE ficou encarregado de promover as negociações de paz e o MD, em conjunto com a presidência e com a Embaixada do país nos EUA, ficou responsável por definir e executar a estratégia do plano militar (PARDO; CARVAJAL, 2004). Apesar da tentativa de conciliar as duas frentes, as negociações em curso com as FARC ocasionaram tensões com o MD, que não concordava com algumas decisões, como prorrogar a zona de desmilitarização e conduzir investigações sobre vínculos de altos oficiais com grupos paramilitares, chegando a ocasionar a renúncia do então ministro da Defesa Rodrigo Lloreda (TORRES DEL RÍO, 2015).

No entanto, a ruptura das negociações com as FARC em 2002, fez com que os esforços fossem concentrados na solução militar do conflito, o que fortaleceu o protagonismo do MD e das Forças Armadas no aparelho de Estado. Nesse ínterim, Pastrana buscou respaldo político internacional, em especial dos EUA e da União Europeia, para expandir o uso dos recursos do Plano para o combate aos grupos guerrilheiros e para obter o reconhecimento dos grupos armados como organizações terroristas¹⁸⁰ (PARDO; CARVAJAL, 2004).

Como indica Rodríguez (2018), nesse cenário o aparato militar foi direcionado para o combate aos grupos armados, sendo utilizado equipamento pesado, realizados bombardeios de diversas áreas e empregada a nova Força de Deslocamento Rápido (FUDRA), permitindo a recuperação de alguns territórios. Com efeito, Pastrana reconhecia a necessidade de melhor organizar e modernizar o setor castrense, pois identificava que este tinha papel central para o estabelecimento da paz (VARGAS, 2002). O fortalecimento das Forças Armadas foi impulsionado pelo MD que identificou as prioridades para as instituições armadas e fomentou a reforma institucional de modo a definir uma nova estratégia em que os militares buscavam maior integração com civis, ampliavam o respeito aos direitos humanos, redefiniam sua doutrina operacional, valorizavam sua missão e seus valores de honra, disciplina e compromisso de serviço ao país (VARGAS, 2002). Contudo, a missão das Forças Armadas continuava atada aos conflitos domésticos e, mais do que antes, as instituições estavam

¹⁷⁹ A Colômbia foi o terceiro país que mais recebeu ajuda militar dos EUA, depois de Israel e do Egito. Na região da América Latina e Caribe foi, portanto, o país que recebeu o maior aporte de recursos (TORRES DEL RÍO, 2015).

¹⁸⁰ A vinculação dos grupos guerrilheiros com o tráfico de narcóticos é objeto de discussão na literatura, visto que as ligações não foram claramente definidas. Ao mesmo tempo, tratar a guerrilha como terrorista deslegitima o movimento ao retirar o conteúdo social e político da agenda dos grupos insurgentes, o que ajuda a justificar o uso da força militar (BORDA, 2007).

comprometidas com o combate não apenas às guerrilhas, mas aos narcotraficantes, tendo sido criados três batalhões antinarcóticos ao longo deste período (TORRES DEL RÍO, 2015).

O processo de reestruturação das instituições castrenses conduzido pelo MD fez parte de um momento de revisão profunda da doutrina militar e das estratégias adotadas no combate aos grupos armados, visto que durante o governo Samper as corporações castrenses tinham sofrido derrotas significativas para as FARC. Assim, utilizando a ajuda militar estadunidense, fomentou-se uma profunda transformação nas instituições e operações militares. Com nova doutrina e novas tecnologias, melhor treinamento e formação dos militares, além de um maior efetivo, as Forças Armadas lograram vitórias no período, obrigando as FARC a retroceder (TORRES DEL RÍO, 2008).

É nesse cenário de fortalecimento da abordagem militar para solucionar o conflito doméstico e de maior legitimidade institucional do MD e das Forças Armadas que ascende à presidência Álvaro Uribe (2002-2010), cujo mandato foi marcado pela estreita cooperação militar com os EUA, pela ampliação do Plano Colômbia e pela adoção do Plano Patriota¹⁸¹, dando origem ao período chamado por Tickner (2007, p.91) de “*intervención por invitación*” (intervenção por convite).

O governo de Uribe vinculou o combate às drogas à luta contra o terrorismo em âmbito internacional e apresentou a Colômbia como uma ameaça à segurança regional, ampliando a cooperação militar e a participação estadunidense em operações de combate ao narcotráfico no país. Neste contexto, as negociações de paz com as FARC e outras restrições relacionadas à fumigação de cultivos ilícitos e extradição de nacionais para os EUA foram suspensas pelo governo colombiano. O diagnóstico prevalecente da equipe governamental era que a fraqueza do Estado gerara condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Assim, a Política de Segurança Democrática (PSD) foi colocada em prática¹⁸² (TICKNER, 2007).

Nesse período, a estratégia de internacionalização do conflito colombiano dotou o MD de um protagonismo que não existia até então, sendo considerado um articulador da política

¹⁸¹ O Plano Patriota foi iniciado em 2003 e consistia em um plano militar que buscava recuperar território ocupado pelas guerrilhas, principalmente as FARC e o ELN, estabelecendo segurança e controle territorial. Este plano também contou com assistência dos EUA (LAROSA; MEJÍA, 2013).

¹⁸² A PSD foi marcada por uma série de irregularidades. Um dos mais conhecidos escândalos do período foram os “falsos positivos”, que consistiam em execuções extrajudiciais de cidadãos colombianos pelas instituições armadas, que eram apresentados como mortos em combate. Os incentivos econômicos de uma política de recompensa e as pressões do governo para apresentar resultados positivos na luta contra a guerrilha fomentaram tais atos ilegais (TORRES DEL RÍO, 2015).

nacional, responsável por implementar a PSD (DIAMINT, 2016). O MD se fortaleceu, não apenas por definir as ameaças à segurança e à defesa do país, mas pelas reformas implementadas que permitiram robustecer sua capacidade organizacional em âmbito de sua competência direta e em outros campos, como da política externa (RAMÍREZ, 2012).

A característica do período foi a sujeição da agenda política colombiana à militarização e à securitização em âmbito doméstico e externo, reforçando o papel central do MD e ampliando seu campo de atuação e influência decisória. Contudo, apesar do fortalecimento institucional do MD e dos militares e de seu desenvolvimento em termos operativos e tecnológicos, no plano prático fortaleceu-se a inversão da função e da missão das Forças Armadas e da Polícia: os militares se tornaram cada vez mais policializados e os policiais, por seu turno, mais militarizados (TORRES DEL RÍO, 2015). Apesar de problemas decorrentes da PSD em curso, os militares tiveram importantes êxitos operacionais contra os grupos armados – conseguindo enfraquecer sobretudo as FARC ao recuperar territórios e abater seus principais líderes. Como resultado, sua imagem e identidade foram fortalecidas na sociedade.

Como menciona Rodríguez (2018), foram realizadas campanhas para valorizar as Forças Armadas e ampliar o apoio da opinião pública às instituições, surtindo resultado positivo para que o serviço militar fosse percebido como honrado e para que o governo ganhasse suporte para a estratégia em curso. A este aspecto positivo, se soma o intenso processo de modernização das instituições castrenses, como resultado dos altos investimentos e da assistência militar proveniente dos EUA (PASTRANA; VERA, 2016).

Durante a maior parte do segundo mandato de Uribe (2006-2010), Juan Manuel Santos conduziu o MD. Segundo Torrijos (2009), a importância e centralidade que adquiriu o Ministério ao longo deste período demandava não um administrador para o setor da defesa – como pensado em outros momentos – mas, uma liderança política, capaz de atuar em situações de crise sem comprometer o governo. Com efeito, a capacidade política de Santos à frente da pasta e o respeito que impôs às Forças Armadas¹⁸³ fez com que renunciasse ao posto em 2009 para se lançar como candidato à presidência em 2010.

Ao assumir a presidência, diferentemente de seu antecessor, Santos (2010-2018) incentivou uma agenda política mais diversificada e menos focada em segurança, apesar da relevância do tema. Reconheceu que o que existia no país era um conflito armado (e não ameaça terrorista) e buscou assegurar o compromisso das Forças Armadas com o Direito

¹⁸³ Diamint (2016) menciona que entre os ministros civis da pasta da Defesa, Santos foi quem exerceu mais autoridade sobre os militares.

Internacional Humanitário, como forma de criar uma base para os futuros diálogos de paz, como indicam Pastrana e Vera (2016). A partir da chamada Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP) reconheceu a necessidade de uma estratégia de diplomacia para a segurança que buscasse aumentar a efetividade na luta contra o crime transnacional e reduzir a possibilidade de uma crise regional com países vizinhos, fruto de operações militares realizadas no governo de Uribe (RAMÍREZ, 2012).

Modificou-se, assim, o espaço aberto ao MD para tomada de decisão, embora nesse momento as Forças Armadas estivessem bastante fortalecidas não apenas pelo seu tamanho, especialização e equipamentos modernos, mas também pelos recursos orçamentários. Apesar disso, o MD e os militares precisaram seguir a reorientação das prioridades da agenda política, uma vez que as negociações com as FARC foram logo no início do mandato de Santos aventadas como um importante objetivo. Assim, César Ramírez (2012) destaca que houve maior espaço para que o MD estivesse envolvido em outros temas para além do conflito doméstico, existindo maior engajamento em temas relacionados à participação do país em Operações de Paz da ONU, no CDS na Unasul e na oferta de cooperação em segurança¹⁸⁴.

Com efeito, os Diálogos de Paz com a guerrilha¹⁸⁵, enfraqueceram a prioridade da dimensão militar no governo. O processo não foi livre de tensão entre as instâncias civis e as instituições castrenses, que ao vislumbrarem o quanto as FARC estavam enfraquecidas, acreditavam que a melhor opção era continuar com a solução militar. Contudo, a opção de Santos era modificar a abordagem para o conflito doméstico. Assim, diferentemente das demais negociações realizadas pelos governos precedentes, sua administração optou por envolver os militares nos diálogos com as FARC, como forma de reduzir a desconfiança entre os lados e obter o comprometimento das Forças Armadas, que eram peça chave no processo (ILLERA; RUIZ, 2018).

¹⁸⁴ Nos últimos anos, o país evoluiu de receptor à ofertante de cooperação em diversas áreas militares (terrestre, marítima, aérea, explosivos, operações de inteligência, etc). Esta mudança se deve a alguns fatores como o apoio militar dos EUA, que favoreceu a modernização da estrutura, da estratégia, da doutrina e das capacidades técnicas das Forças Armadas e do MD, e o interesse do governo de estruturar uma estratégia efetiva que combata fenômenos transnacionais, o que envolve a cooperação internacional (RAMÍREZ, 2012; TICKNER, 2016).

¹⁸⁵ Desde 2012, o governo se engajou em um processo de negociação com as FARC, maior grupo guerrilheiro do país, buscando dotar o processo de legitimidade e garantir o apoio de organismos internacionais, como a ONU, países vizinhos e demais atores. As negociações contaram com mediação de Cuba, Venezuela e Noruega. O acordo foi submetido à plebiscito popular em 2016, sendo rejeitado por 50,2% dos eleitores. O governo voltou à mesa de negociações com as FARC e o acordo revisado foi submetido à aprovação do Congresso, sendo aprovado em novembro daquele ano. Sua implementação teve início em 1º de dezembro de 2016 e está em curso até os dias atuais (GONÇALVES, 2017).

Desse modo, altos oficiais integraram uma subcomissão com os comandantes da guerrilha para discutir questões logísticas e técnicas relacionadas a aspectos militares do fim do conflito (PASTRANA; VERA, 2016), embora esta participação não tenha dirimido a tensão entre o MD, os militares e o governo. Nesse período, por exemplo, o então ministro da Defesa Juan Carlos Pinzón manifestou que os militares manteriam a ofensiva até que se firmasse o acordo com a guerrilha, demonstrando resistência ao cessar fogo bilateral que vinha sendo negociado entre as partes (DIAMINT, 2016). Outras tensões foram decorrentes da articulação de setores militares com a oposição, liderada por Uribe, e da participação de militares da reserva nas discussões sobre o acordo de paz, manifestando posições contrárias para a opinião pública, demandando do governo uma grande capacidade negociadora para equilibrar as posições. Em 2014, outro importante momento de tensão surgiu quando foi revelado que existia escuta ilegal dos membros da equipe do governo por parte de membros do Exército para que informações do processo de paz fossem transmitidas para a oposição (ILLERA; RUIZ, 2018).

Apesar das dificuldades, o acordo com as FARC foi firmado em 2016, trazendo novos desafios para o governo no que tange ao setor de defesa e às relações entre civis e militares. Os aspectos de desarme e desmobilização da guerrilha foram menos problemáticos, contudo a discussão sobre a Jurisdição Especial para a Paz (JEP)¹⁸⁶ tem sido complicada, estando sujeita à grande pressão das instituições castrenses e dos partidos que se opuseram ao acordo de paz e que questionam a formulação do arcabouço legal para o período pós-conflito, que busca fortalecer a justiça criminal militar (ILLERA; RUIZ, 2018). Somado a este aspecto, há também a discussão sobre a reforma do setor de defesa nesse novo momento, uma vez que implica a transformação da missão, da função e da identidade dos militares. Isso porque no pós-conflito não há mais espaço para a missão do militar focada no combate ao inimigo interno e no desenvolvimento de capacidades operacionais para a guerra irregular e as operações contra insurgentes, ao mesmo tempo em que a função das Forças Armadas não pode mais ser definida para dentro do território, descuidando da defesa externa (CANCELADO, 2016).

Como indica Henry Cancelado (2016) é urgente que seja desenvolvido um novo papel, uma nova estratégia e doutrina para os militares no pós-conflito, de forma que se abandone o conceito de segurança pública para focar em segurança e defesa nacional nos marcos das discussões que integram a atual agenda de segurança internacional. Com efeito, o MD tem se

¹⁸⁶ A JEP promove uma reforma constitucional que cria um sistema de justiça para julgar casos de guerrilheiros, militares e civis que tiveram responsabilidades no conflito armado (GONÇALVES, 2017).

empenhado em reformar as Forças Armadas, demonstrando uma preocupação renovada com a defesa das fronteiras e com as ameaças tradicionais à segurança, além de investir na criação de novas áreas de trabalho, como ressaltado por Sebastián Bitar (2017).

Essa renovação estratégica das instituições castrenses se insere na busca por manter intacto o campo de atuação, justificar o alto orçamento institucional, o grande número de efetivo militar e garantir o crescimento das Forças Armadas no futuro, mantendo seu fortalecimento e sua capacidade decisória no Estado colombiano. No documento intitulado Política de Defesa e Segurança para a Nova Colômbia (2015-2018), o MD estabeleceu objetivos de curto e médio prazo para os setores armados e explicitou a busca por um lugar de destaque para o país no âmbito da segurança no cenário regional e global (MINDEFENSA, 2015)¹⁸⁷. Como afirma Bitar (2017, p.95):

El resultado es una política ambiciosa, que en vez de buscar una reducción del tamaño de las fuerzas y sus tareas considera el posconflicto como una oportunidad de expandir las áreas de trabajo y mantener, si no incrementar, el pie de fuerza (BITAR, 2017, p. 195)¹⁸⁸.

Em 2016, o então ministro da Defesa Luis Carlos Villegas afirmou que as Forças Armadas colombianas ganharam a guerra contra as guerrilhas e que nesse novo momento deveriam se consolidar como as mais fortes da história, recuperando sua missão primária de cuidar das fronteiras e proteger a soberania do país, sem perder as capacidades que desenvolveram no conflito interno (BITAR, 2017). Nesse aspecto, muitos especialistas têm salientado o grande potencial de colaboração internacional dos militares colombianos pela *expertise* e conhecimento adquiridos ao longo de décadas de confronto armado, podendo cooperar no combate às ameaças irregulares, em missões internacionais e em Operações de Paz da ONU (TICKNER, 2016; PASTRANA; VERA, 2016). O ingresso da Colômbia na condição de sócio global na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 2018, é uma das conquistas do setor armado nesse novo cenário, aprofundando a cooperação das Forças Armadas com as Forças dos países da OTAN em diversas áreas (OTAN, 2018)¹⁸⁹.

A partir do exposto, percebe-se que a construção institucional das Forças Armadas e do MD na Colômbia foi marcada pela constante preocupação com a garantia da paz e da autoridade no âmbito doméstico. Nota-se que desde que o país se tornou independente, os

¹⁸⁷ Documento disponível em: <<https://www.incorporacion.mil.co/pol%C3%ADtica-de-defensa-y-seguridad-para-la-nueva-colombia-2015-2018?idcategoria=232>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

¹⁸⁸ O trecho correspondente na tradução é: “O resultado é uma política ambiciosa, que ao invés de buscar uma redução no tamanho das Forças e suas tarefas considera o pós-conflito como uma oportunidade de expandir as áreas de trabalho e manter, se não aumentar, o efetivo militar” (BITAR, 2017, p.195).

¹⁸⁹ Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm>. Acesso em: 23 dez. 2018.

militares foram instrumentalizados pelos principais partidos – liberal e conservador – para contenção das tensões políticas e sociais que existiam nas diferentes regiões. Desse modo, ao invés de terem suas funções e sua identidade associadas à defesa externa e à garantia da integridade territorial, os militares tiveram sua trajetória institucional associada à contenção dos protestos sociais, das guerrilhas e posteriormente dos narcotraficantes e dos paramilitares, o que impactou a construção da identidade das corporações castrenses. Assim, de instituições que atuam para garantir a segurança estatal, as Forças Armadas tiveram como principal missão a tarefa de eliminar a insegurança nacional, como salienta Tokatlian (2011).

A profissionalização das corporações castrenses se deu tardiamente, no século XX, e com grande controle civil. O antimilitarismo das elites nacionais implicou menor investimento nas Forças Armadas e no MD, o que contribuiu para a fragilidade das instituições e de uma estratégia militar colombiana. Como mencionado, o impulso à profissionalização das Forças Armadas e principalmente a expansão da autonomia do MD no aparelho de Estado ocorreu no contexto de aprofundamento dos conflitos sociais, liderados por inúmeros grupos armados que se concentravam principalmente em zonas rurais, na época da *La Violencia*. Durante o período da Frente Nacional, os militares passaram a ser constantemente demandados para atuarem contra a subversão, obtendo maior orçamento, novos equipamentos, mais treinamento e infraestrutura, o que resultou em maior capacidade institucional e poder decisório nas questões de segurança e ordem pública, implicando em seu fortalecimento no âmbito doméstico e, por conseguinte, um papel de relevância para o MD.

Este Ministério, por sua vez, foi durante décadas controlado pelas corporações castrenses e obteve grande autonomia para definir os rumos da política militar, sem ingerência civil. A partir do final da década de 1970, a participação militar na segurança nacional foi ampliada com a atribuição da responsabilidade de combater o narcotráfico sendo designada às Forças Armadas. Contudo, a atuação dos militares sempre foi sujeita ao controle civil, embora o MD, as agências de inteligência e o sistema de justiça militar estivessem sob controle dos militares, o que se alterou a partir dos anos 1990, com a prática da indicação de civis para liderar a pasta da Defesa.

Assim, ao analisar a trajetória institucional das Forças Armadas colombianas e do MD à luz da literatura que trata de organizações (HUDSON, 2003; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006; LAWRENCE; SUDDABY, 2006), percebe-se que existiram grandes desafios que impactaram a profissionalização e a racionalização das organizações. A instrumentalização clientelista e partidária dos militares e do Ministério afetou a conformação da identidade, da missão e o sentido de pertencimento dos militares às instituições castrenses.

A construção de um espírito de corpo, a elevação da autoestima dos militares e a constituição de uma imagem de maior prestígio institucional ocorreu a partir dos anos 1950, quando atuando como bastiões do regime político da Frente Nacional, os militares ganharam consciência do papel que deveriam executar a nível nacional, independentemente dos partidos políticos, e agindo como mencionava o General Ruiz Novoa como coluna vertebral do Estado (DÁVILA, 1998). Contudo, mesmo após terem passado por processos de profissionalização e modernização institucionais, não se alterou substancialmente a função primordial dos militares, que continuaram atuando na manutenção da ordem interna, adotando ao longo do período orientação anticomunista.

Diferentemente do caso brasileiro, em que a evolução das organizações castrenses se favoreceu da criação de elementos simbólicos que remetiam a um passado comum e homenageavam heróis militares, criando um sentimento identitário, no caso colombiano não há evidências da criação de identidade institucional a partir de símbolos e da criação de mitos. Embora existam as datas comemorativas e os ritos de cada Força, não houve a criação de patronos que distinguissem os militares dos demais setores sociais de forma a expressar coesão e união¹⁹⁰. Assim, nota-se que a identidade militar foi sendo construída a partir das experiências comuns a que os militares eram submetidos, da educação que os socializava, das práticas de contra insurgência adotadas no terreno de operações, da concepção predominante de subordinação ao poder civil e da percepção como garantidor da ordem pública.

A partir dos anos 2000, em decorrência de maior investimento do governo, da ajuda militar estadunidense e de uma reorientação doutrinária e operacional das Forças Armadas, o MD ganhou protagonismo inédito no Estado colombiano, tornando-se o grande articulador da estratégia de combate às guerrilhas e a outros grupos armados. Apesar do seu fortalecimento em âmbito doméstico, da ampliação de suas competências e campo de atuação, do maior espírito de corpo dos militares e orgulho das instituições castrenses frente às vitórias conseguidas no terreno de operações contra os grupos guerrilheiros, o Ministério e os militares tiveram sua autonomia institucional freada devido à implementação do processo de paz com as FARC pelo governo colombiano. Com a implementação do acordo de paz, os militares passam por um período de renovação de sua missão, função e identidade

¹⁹⁰ Em entrevista à autora em Bogotá, o coronel da reserva, Jaime Ariza, explicou que não há nas Forças Armadas colombianas a figura de um patrono como existe no Brasil, embora alguns militares tenham lugar de destaque por sua contribuição na história militar da Colômbia. No caso da Marinha, o Almirante José Prudencio Padilha, que participou das guerras de independência, dando origem ao nome de fragatas e à Escola Naval de Cadetes. No caso do Exército não há consenso de um único nome, sendo destacados Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander e José María Córdova, figuras importantes na guerra de independência contra a coroa espanhola. ARIZA, Jaime. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 17 set. 2018.

institucional, onde são desafiados a deixarem para o passado o desvio de suas funções clássicas para entrarem no período pós-conflito com a valorização da missão característica das Forças Armadas: a defesa da soberania nacional das ameaças externas. Como vimos, a nova tarefa vem sendo reafirmada pelo MD neste novo momento, com a criação de novos objetivos que assegurem às instituições castrenses seus tradicionais espaços de autonomia no Estado colombiano.

4. SÍNTESE DOS TÓPICOS 2 e 3

4.1 Organizações diplomáticas e militares: trajetória institucional e autonomia decisória

O quadro apresentado a seguir oferece uma síntese da parte I desta tese, expondo de forma sucinta as características principais das organizações diplomáticas e militares no Brasil e na Colômbia, correlacionando estes traços com a literatura que trata de organizações mobilizada no primeiro capítulo. Assim, são destacados os principais aspectos que marcam a trajetória institucional e a autonomia decisória dos MREs e dos MDs brasileiro e colombiano.

Quadro 1 – Comparação dos MREs e MDs brasileiros e colombianos

	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil)	MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil)	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Colômbia)	MINISTÉRIO DA DEFESA (Colômbia)
MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do prestígio institucional no século XX em função das negociações pacíficas das fronteiras: ampliação da autonomia decisória. • Insulamento burocrático: proteção da agenda e dos interesses diplomáticos. • Readequações institucionais, em diferentes contextos, para manutenção da autonomia decisória e defesa do campo de atuação (<i>turf</i>) • Descentralização horizontal e verticalização controlada: maior abertura, porém coordenação interinstitucional e busca por controle da agenda permanecem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forças Armadas: trajetória marcada por ampla autonomia institucional. • Forças Armadas como “Poder Moderador”: intervenção na política. • Criação tardia do MD, em 1999: centralização das Forças Armadas, controle civil, diminuição da autonomia decisória dos militares. • Adequações institucionais nos anos 2000 para ampliação da autonomia decisória do novo Ministério. • Definição do campo de atuação no aparelho de Estado e promoção de interesses organizacionais do MD: processo contínuo ao longo dos anos 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> • MRE focado em problemas fronteiriços, porém com insucessos (séc. XIX e XX): perda de territórios (dissolução da Grã-Colômbia, perda do Panamá). • Partidarização e clientelismo como características do MRE: institucionalização da prática das livres nomeações e remoções. Ministério como uma extensão da política doméstica: dificuldade de proteger a agenda e os interesses diplomáticos. • Readequações institucionais, em diferentes contextos, para profissionalizar e adequar o MRE às práticas meritocráticas: fracasso das inúmeras tentativas. • Dificuldade de imprimir liderança no aparato estatal e realizar coordenação 	<ul style="list-style-type: none"> • Forças Armadas: trajetória marcada por forte controle civil e por crescente autonomia institucional, com delegação dos temas militares às instituições castrenses/MD ou devido ao fortalecimento dos militares na estratégia de combate aos grupos armados no Estado. • Forças Armadas inicialmente politizadas, servindo às práticas clientelistas dos partidos. • Mudança a partir dos anos 1950 com disseminação das ideias do General Ruiz: militares a serviço da nação. • Criação do

			<p>interinstitucional: fragmentação da política exterior e menor controle sobre a agenda.</p>	<p>Ministério de Guerra no século XIX e transformação em MD em 1965, porém com forte condução dos militares.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de 1991: ampliação do controle civil com nomeação de civis para o cargo. • Século XXI: Plano Colômbia e ampliação do campo de atuação do MD no aparelho de Estado, resultando em fortalecimento institucional. • Pós-conflito: busca por promover novos interesses organizacionais, mantendo poder e autonomia decisória do MD.
<p>DEFINIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitação pacífica das fronteiras -> fortalece campo de atuação dos diplomatas • Instituição de princípios: solução pacífica de controvérsias, respeito ao direito internacional e ao princípio da não intervenção. • Padrão de recrutamento elitista: “<i>Espirit de Corp</i>” da corporação • Cultura organizacional: criação de um <i>ethos</i> diplomático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Século XVIII-XIX: Forças Armadas sem prestígio e identidade própria, sujeitas à “política de erradicação”. • Após Guerra do Paraguai: construção da identidade. • Período de ascensão: interesses organizacionais, fortalecimento institucional e superioridade moral dos militares. • Identidade associada à “construção da nação”: desvio de função • De Poder Moderador à Interventor: Regime Militar • Crise de identidade: anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Perdas territoriais, em especial do Panamá -> enfraquece prestígio e campo de atuação dos diplomatas. • Instituição de princípios: respeito ao Direito Internacional e doutrinas <i>respice polum e respice similia</i>. • Padrão de recrutamento elitista: nomeações políticas sem respeitar conhecimentos e habilidades necessárias (MRE a serviço da política doméstica, do presidente/partido no poder). • Ausência de cultura e memória organizacional: 	<ul style="list-style-type: none"> • Século XIX a meados do século XX: militares sem prestígio e identidade própria, sujeitas ao clientelismo e às políticas partidárias. • Policialização das Forças Armadas: uso instrumental dos militares para contenção dos protestos sociais e combate aos diversos grupos armados em âmbito doméstico. • Identidade associada à missão de garantia da ordem pública:

		<p>1990</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação do MD: renovação da identidade e das funções a serem desempenhadas (séc. XXI) 	<p>não criação de um <i>ethos</i> diplomático; não diferenciação da instituição das demais organizações públicas (clientelistas), políticas quadriennais e <i>ad hoc</i>, dificultando a sustentação de objetivos de longo prazo.</p>	<p>desvio de função.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacto das guerras civis, do conflito doméstico e dos poucos conflitos internacionais na construção da identidade dos militares: reforço do desvio de função para o âmbito doméstico (contra insurgência). • Identidade associada à não intervenção direta na política. Tradição de respeito à separação das esferas civil e militar. • Fortalecimento da identidade dos militares no século XXI, com “vitórias” contra grupos armados. Valorização das Forças Armadas. • Crise de identidade: pós-conflito e renovação das funções a serem desempenhadas.
--	--	---	---	---

<p style="text-align: center;">CRIAÇÃO DE MITOS E VALORIZAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invenção da tradição: construção do legado diplomático. • Patrono da diplomacia brasileira: Barão do Rio Branco. • Instituição de símbolos e práticas rituais, conformando uma cultura organizacional e o <i>ethos</i> diplomático. • Resultado: fortalecimento institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Invenção da tradição: criação de símbolos que permitem construir sentimento de permanência e identidade. • Patrono do Exército: Duque de Caxias • Patrono da Marinha: Almirante Tamandaré • Valorização da ordem e disciplina como princípios da organização militar. • Criação de inimigos como forma de manutenção da coesão e unidade (período da Guerra Fria). • Criação do MD: nova instituição, porém sem tradição 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca tradição diplomática, para além das características de respeito ao Direito Internacional e doutrinas <i>respice polum</i> e <i>similia</i>. • Ausência de um patrono da diplomacia, construção de doutrinas: <i>respice polum</i> e <i>respice similia</i>. • Dificuldades operacionais e estruturais, afetando negativamente a instituição de símbolos e práticas rituais, que conformassem uma cultura organizacional e o <i>ethos</i> diplomático. • Resultado: debilidade institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência da figura de patronos, apesar da lembrança e homenagem a figuras tradicionais da época da independência. • Fraca distinção das instituições castrenses das demais instituições do Estado: clientelismo e instrumentalização partidária afetaram a valorização dos militares pela sociedade. • Práticas de contra insurgência e criação de inimigos domésticos garantindo a unidade das Forças Armadas (anos 50-séc. XXI) • Maior valorização dos militares com campanhas e “vitórias” contra atores armados nos anos 2000. • MD: instituição antiga e fortalecida no aparato de Estado, porém sem muitas tradições. Força institucional advém do importante papel desempenhado pelos militares na garantia da ordem pública e não de tradição.
--	--	---	---	---

<p>EDUCAÇÃO, ROTINIZAÇÃO E FACILITAÇÃO DO TRABALHO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção dos diplomatas na classe aristocrática (garantia de alto nível educacional e homogeneidade de pensamento e práticas) • Criação do Instituto Rio Branco (1945) • Profissionalização dos diplomatas: garantia de homogeneidade e coesão do corpo profissional. • Estrutura funcional hierarquizada, mesmo com reformas institucionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação das Escolas Militares e cursos de aperfeiçoamento. • Profissionalização dos militares: garantia de coesão e estabilidade do corpo militar (evitando possível fragmentação institucional devido a divisões internas). • Reformas institucionais e ampliação do controle civil com a criação do MD, porém manutenção da estrutura funcional hierarquizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção dos diplomatas na elite nacional (garantia de favores políticos aos partidos/presidentes no poder -> clientelismo, sem garantia de unidade e coesão do corpo técnico). • Criação do Instituto Colombiano de Estudos Internacionais (1960) -> Academia Diplomática (1990) -> Academia Diplomática San Carlos (1992) -> Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo (2014). • Diversas tentativas de profissionalização dos diplomatas, porém dificuldades para garantia de coesão do corpo profissional, devido aos cargos de livre nomeação e remoção. • Não aplicação adequada dos critérios de meritocracia, dificuldades para cumprimento das leis e representação não adequada do país no plano internacional, devido ao seu corpo técnico pouco profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionalização tardia, impulsionada a partir de 1907. • Criação das Escolas Militares e cursos de aperfeiçoamento. • Reformas institucionais diversas, mas manutenção da função dos militares atada à garantia da ordem pública. • Grande controle civil desde antes da transformação do Ministério de Guerra em MD (1965). • Ampliação do controle civil com nomeação de civis para a pasta da Defesa desde 1991.
---	---	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

O próximo capítulo introduz a parte dois desta tese, que trata de compreender a articulação entre defesa e política externa no Brasil para que, em seguida, seja apresentado em outro capítulo o estudo de caso de como ocorre esta articulação na Colômbia, considerando as trajetórias institucionais do MRE e do MD apresentados nesta primeira parte.

5. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL: INTERSEÇÕES E DESCOMPASSOS

5.1 O lugar das questões de defesa na política externa brasileira

Uma análise da história brasileira, ao menos desde a Proclamação da República em 1889, evidencia que ao longo dos anos a condução da política externa e da política de defesa foi realizada de forma apartada, sem a sinergia necessária para a elaboração de uma efetiva estratégia de inserção internacional que potencializasse os benefícios obtidos para ambas. As condições históricas, as trajetórias institucionais das corporações diplomáticas e de defesa e as opções políticas da elite governante influenciaram o relacionamento polarizado que se estabeleceu entre os personagens centrais das relações internacionais do país, contribuindo para o desenvolvimento de pensamentos institucionais autônomos sobre a inserção do Brasil no mundo (MENEZES, 1997). Como afirma Alsina Jr. (2009, p.12), se estabeleceu um fosso entre política externa e de defesa no país, que mais parecem operar em “universos paralelos”.

Embora esta seja uma característica dos tempos da República, o mesmo não ocorria no período imperial. Nesta época, as dimensões da política externa e da defesa possuíam sinergia, garantindo ao país a adoção de um comportamento internacional minimamente coerente. O emprego do poder militar era elemento essencial para a consecução da política externa brasileira e para implementação da grande estratégia¹⁹¹ do país (ALSINA JR., 2015). Inicialmente, como um Estado recém-independente e com fronteiras ainda por delimitar, a energia diplomática concentrou-se em neutralizar ações lesivas aos interesses nacionais, mobilizando todos os recursos necessários – entre eles os recursos militares (Marinha e Exército) – para suprimir focos de resistência armada de portugueses no contexto da Guerra de Independência e, posteriormente, para defender os interesses geopolíticos na competição travada na região platina e na definição dos limites territoriais ao Norte, na região amazônica (ALSINA JR., 2015).

¹⁹¹ Segundo Amorim (2016, p.133), o conceito de grande estratégia “remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos militares, para a manutenção de sua segurança”. Alsina Jr. (2015, p.21) explica que o conceito é pouco comum no Brasil e se refere a uma política multifacetada desenvolvida a partir dos recursos disponíveis em âmbito doméstico e oportunidades existentes no plano internacional para defender os interesses do Estado. Nesse sentido, a grande estratégia de um país compreende as dimensões política, diplomática, econômica e militar, não podendo existir “completamente desvinculada da estratégia em sentido estrito – o ofício do *strategos* (general), aquele que conduz as tropas no campo de batalha”. Como é possível notar, o desenvolvimento de uma grande estratégia envolve a coordenação de diferentes atores para avançar os interesses e garantir a soberania de um país, como os diplomatas e militares, que representam figuras centrais na consecução de tal estratégia.

Neste momento histórico, a associação do poder militar à política externa era apoiada pelas elites dirigentes – Imperador, Conselho de Estado, Parlamento e Poder Executivo (Ministério dos Negócios Estrangeiros) – e fazia parte do espírito da época, pois o uso da força era utilizado como meio para solução das inúmeras disputas territoriais que prevaleciam no subcontinente. Nesse sentido, os diplomatas do período monárquico defendiam manobras políticas, financeiras e militares para defender os interesses brasileiros na região. O Visconde do Rio Branco, por exemplo, desempenhou o papel tanto de ministro dos Negócios Estrangeiros como da Marinha. Como se pode notar, não havia um divórcio entre o pensamento diplomático e o militar e as dimensões da defesa e da política externa caminhavam juntas, evitando que o território brasileiro se desmembrasse (ALSINA JR, 2015).

Assim, a diplomacia imperial empregava meios cooperativos e coercitivos para preservar a soberania do país e evitar uma mudança na correlação de forças regional, evitando que a Argentina reconstituísse o Vice-Reino do Rio da Prata. O emprego da força, portanto, era utilizado quando necessário para consecução da grande estratégia do Império (ALSINA JR, 2015), como no caso da Guerra do Paraguai.

No início do período republicano, como lembra Alsina Jr. (2014, p.68), o próprio patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco, descrito pela historiografia oficialista como “um homem de estado amante da paz”, conjugava defesa e diplomacia à política externa nacional. No contexto de negociações com a Bolívia sobre o território do Acre, não deixou de mobilizar os militares, enviando tropas como forma de respaldar a diplomacia. Também liderou o projeto de reorganização naval do país no início do século XXI, em um cenário de disputa com a Argentina pela hegemonia na sub-região e de temor das pretensões imperialistas das nações europeias. Ou seja, o Chanceler compreendia a relevância das Forças Armadas para o projeto de inserção internacional do Brasil (ALSINA JR., 2014).

Entretanto, a falta de sinergia entre as funções políticas das instituições diplomática e militar começa a se manifestar no Brasil a partir dessa época, quando se assistiu a uma crescente monopolização das funções externas pela diplomacia, após a gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty (ALSINA JR., 2009). Contribuiu para isso a construção de uma narrativa oficialista que criou a partir de Rio Branco um legado diplomático que serviu de apoio à tese do excepcionalismo brasileiro (ALSINA JR., 2014), conformando o desenvolvimento de uma identidade conciliatória e de uma política externa não confrontacionista que, ao longo dos anos, acabou por reduzir o papel da defesa na política exterior e, conseqüentemente, a função dos militares na ação internacional.

Aliado a isso, o fato de os diplomatas terem sido os principais responsáveis pela delimitação do território nacional, sem o recurso à guerra, trouxe grande credibilidade para a Chancelaria, identificada como *expert* em assuntos lindeiros e capaz de gerir de forma pacífica e eficaz as relações exteriores do país, visto que o Estado brasileiro preservou sua dimensão continental. A reduzida contribuição da defesa à política externa brasileira no período republicano (LIMA, 2010) contribuiu para minar a legitimidade dos militares e diminuir a importância do poder militar na condução da política externa a partir deste momento histórico. Nesse sentido, a inserção interacional brasileira passou a se basear na ideia de “potência pacífica”, em que a prioridade foi o incremento de poder em outras áreas, que não a militar (ALSINA JR, 2009, p.12).

Como resultado, a política exterior se tornou autônoma do poder militar e a elite política delegou somente aos diplomatas a tarefa de representar o país no âmbito externo. Estabeleceu-se, a partir de então, uma divisão do trabalho informal em que diplomatas cuidam da política exterior e militares de aspectos da política de defesa (ALSINA JR, 2009). Insere-se nesta divisão do trabalho a trajetória institucional de cada organização, os objetivos que definem próprios ao seu campo de atuação, os assuntos que determinam como de sua competência, a socialização de seu corpo técnico aos símbolos, ritos e procedimentos institucionais, contribuindo para o insulamento burocrático das corporações diplomática e de defesa, como tratado na parte I desta tese. Como nota Érica Winand (2016, p. 210), as semelhanças no processo de construção das organizações não favoreceu a aproximação dos setores, tendendo “a fazer da política externa uma zona de forças centrífugas, na medida em que ambos são levados ao claustro de seus universos, ao isolamento em relação ao mundo de fora e à intransigência de seus valores e crenças”.

Nas palavras de Wagner Menezes (1997, p.12), o Itamaraty “acabou por fechar-se dentro de si e passou a estabelecer o seu próprio *modus actuandi*”, enquanto os militares iniciaram um longo processo de “inversão total dos papéis” ao influenciar os rumos da vida política da nação. A elite dirigente passou a entender que os assuntos de relações internacionais eram problemas dos diplomatas e que os assuntos de defesa eram temas específicos dos militares, o que gerou

formulações descompassadas entre a retórica das relações internacionais e as formulações doutrinárias das Forças Armadas. Como a estas não lhes cabia se impor à diplomacia, e necessitando de uma fonte de referência para apoiar toda a sua estrutura militar e doutrinária, as Forças Armadas foram paulatinamente preenchendo esse espaço até o ponto de começarem a participar intensamente dos acontecimentos políticos da nação, em busca de uma coerência que fosse compatível ao que imaginavam que deveriam receber do poder político, para orientar a sua

atuação. Do outro lado, a diplomacia adquiriu um grau de autonomia muito elevado (MENEZES, 1997, p.92).

Sendo assim, a partir deste período, as Forças Armadas passaram a priorizar a agenda de segurança interna em detrimento da externa. Nesse sentido, a dimensão da defesa externa, integrante da missão e identidade própria às Forças Armadas, foi relegada ao segundo plano, ao invés de ser uma preocupação central, visto que a representação soberana dos interesses nacionais não deveria se fazer apenas pelos diplomatas, mas também pelos militares. Com efeito, a orientação da segurança ao âmbito interno, focada na manutenção da lei e da ordem, passou a ser parte integrante das funções das Forças Armadas no Brasil diante de um contexto em que suas funções clássicas de defesa externa se esvaziaram.

Este desvio de função teve suas consequências para a atuação dos militares na política doméstica e na política externa. A identidade difusa, que decorreu da falta de clareza do papel a ser desempenhado no período republicano, tornou necessária a formação de uma unidade interna na organização e a identificação de um propósito. Nesse contexto, como apresentado no capítulo 2, as Forças Armadas se voltaram para questões relacionadas ao seu desenvolvimento institucional e à manutenção da ordem interna – mais do que à preparação para a guerra (ALSINA JR., 2009).

Além disso, como o Brasil é um país localizado em uma região que não possuía intensas ameaças regionais, a ampliação das capacidades militares não se tornou um elemento visto como essencial e defendido pela elite dirigente, gerando certa indiferença em relação ao poder militar e sua relevância para a política externa do país (LIMA, 2010). Esta realidade foi bastante distinta dos países europeus, que – como lembra Centeno (2002) – tiveram na guerra um evento catalisador que permitiu formar uma identidade coletiva, eliminar a sobreposição de interesses de classe e construir instituições políticas fortes quando comparadas aos países latinoamericanos, mobilizando a sociedade em torno da construção do Estado e da defesa da soberania nacional. Relaciona-se a essa visão a percepção de que o Estado brasileiro se consolidou sem que houvesse um forte vínculo de nacionalidade e um caráter de homogeneidade, onde predominavam disputas entre as forças políticas regionais e o poder central, criando desconfianças com relação ao papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas, que eram percebidas como repressoras e contrárias aos interesses locais (MENEZES, 1997).

Ao explicar a formação dos Estados na América Latina, Centeno (2002) argumenta que devido ao fato destes países estarem situados em uma região em que as guerras são eventos geopolíticos raros, houve uma fragilidade na formação do Estado, que não conseguiu

ampliar sua capacidade de extrair recursos, centralizar poder e criar condições para que as Forças Armadas fossem empregadas na política externa. Assim, dada a relativa ausência de guerras entre Estados na América Latina e a falta de um inimigo externo, forjou-se o combate ao inimigo interno, criando condições para que as Forças Armadas fossem empregadas na política doméstica (CENTENO, 2002). Nesse contexto, tanto doutrinas que fundamentavam o pensamento militar, como o apoio de grupos políticos ao papel moderador das instituições castrenses na vida política nacional contribuíram para o abandono da missão clássica dos militares, afetando negativamente a articulação entre a política externa e a política de defesa, fazendo com que a orientação da defesa fosse voltada para o âmbito interno (LIMA, 2010).

Soma-se a isso a criação de uma identidade conciliatória do Brasil, aceita em âmbito doméstico e divulgada no plano internacional, e a percepção da elite governante de que éramos um país “geopoliticamente satisfeito”, de modo a legitimar para a instituição diplomática o papel de defender o interesse fundamental da nação: a busca pelo desenvolvimento econômico (LIMA, 2010). Desse modo, ao invés de priorizar questões relacionadas à defesa, a energia diplomática brasileira concentrou-se no desenvolvimento como o vetor da política exterior. Esta ênfase no desenvolvimento enfraqueceu ainda mais a dimensão da segurança nas relações externas e propiciou que as principais ameaças fossem percebidas pelos tomadores de decisão como de natureza econômica e não militar, como afirma Maria Regina Soares de Lima (2010).

Nesse cenário, a corporação diplomática fortaleceu-se enquanto instituição burocrática, ganhando autonomia diante dos inúmeros governos e presidentes, legitimando sua condução dos assuntos internacionais, como apresentado no capítulo 2. Os altos níveis de violência no país e os problemas relacionados à criminalidade nacional-transnacional – que começaram a ter cada vez mais impacto na sociedade brasileira – também contribuíram para o papel secundário das Forças Armadas na política externa brasileira, mobilizando mais atenção para a segurança pública do que para os temas tradicionalmente relacionados ao setor de defesa (CAMARGO LIMA, 2015).

Também é importante destacar a debilidade das capacidades materiais do país quando comparado aos países desenvolvidos e seus baixos gastos em defesa em proporção ao PIB, grande parte inclusive destinado ao pagamento de salários, aposentadorias e pensões (ver Anexos A e B). Assim, o uso da diplomacia, a defesa dos princípios jurídicos e a opção pela resolução pacífica de controvérsias se tornaram importantes instrumentos para um país com fragilidade bélica, desqualificando o poder militar como ferramenta de projeção internacional (ALSINA JR., 2009).

O fato de as Forças Armadas priorizarem a agenda de segurança interna em detrimento da externa, também impactou o desenvolvimento das relações civis-militares ao longo da história brasileira. A forte influência do pensamento positivista na caserna serviu para embasar uma “missão civilizatória” que as Forças Armadas deveriam desempenhar no país¹⁹², mantendo-se distantes do jogo partidário a partir da ideia de tutela da nação, intervindo na política “quando fosse necessário”. Essa percepção criou uma identidade própria dos militares em relação à sociedade e à política nacional, refletindo-se no insulamento burocrático da corporação. O contexto de Guerra Fria e de disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) fortaleceram a identidade institucional militar como apartada e acima das demais organizações, caracterizadas pelo facciosismo da política, robustecendo a missão das Forças Armadas em termos de segurança interna (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010). Desse modo, tanto diplomatas como militares integravam universos paralelos, onde preponderavam objetivos institucionais distintos que alimentavam o funcionamento, a identidade, a legitimidade e a autonomia das corporações na definição de suas políticas.

Com isso, não se quer afirmar que assuntos de defesa não tenham integrado a política externa brasileira ao longo dos anos. Vale lembrar que o Brasil participou da Primeira (1914-1918) e da Segunda Guerra Mundiais (1939-1945), nesta última com a Força Expedicionária Brasileira (1943-1945), época em que negociou interesses militares em concomitância aos interesses de desenvolvimento, obtendo dos EUA investimentos para modernização das Forças Armadas e empréstimo para construção da Usina Siderúrgica. Em outros períodos, o tema militar também mobilizou esforços na agenda de política externa, como as negociações com os EUA para o reaparelhamento militar do país nos períodos Dutra (1946-1951) e Vargas (1951-1954), bem como a decisão se o país deveria participar ou não da Guerra da Coreia (1950-1953) ao lado dos EUA (MOURA, 1991; HIRST, 1996).

Durante o Regime Militar, Lima (2010) destaca que houve a criação de uma sinergia momentânea entre as corporações, fundada sobre a defesa da autonomia brasileira para conduzir sua política nuclear. Essa sinergia gerou a recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) de 1967, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha em 1975 e uma mudança na percepção dos militares sobre a associação brasileira aos EUA para os projetos de desenvolvimento tecnológico. Também na Guerra das Malvinas (1982) houve

¹⁹² Como discutido no capítulo 2, o crescimento da influência militar na política brasileira ocorreu a partir da proclamação da República, que contou com apoio militar em 1889 e permaneceu sob o controle dos militares durante dois governos. Nos anos 1930, Vargas contou novamente com o apoio de militares para assumir o poder e no regime militar houve a mudança de poder moderador para interventor por parte da corporação. Assim, os militares interviam na política como uma espécie de “salvação”.

um alinhamento entre militares e diplomatas em apoio à resolução do conflito entre Reino Unido e Argentina, assim como no que tange à política de fortalecimento da Base Industrial de Defesa, em que o MRE apoiava a promoção comercial dos produtos de defesa nacionais ao longo de toda década de 1980 (JUNGMAN, 2017).

Menezes (1997) salienta também que foi particularmente em alguns momentos do Regime Militar em que os universos das corporações se encontraram, destacando as discussões que se estabeleceram no Conselho de Segurança Nacional (CSN) em épocas de conferências internacionais sobre desarmamento. A esse respeito, o autor destaca que a própria doutrina militar, emanada na ESG, envolvia uma dimensão da política externa e era baseada na ideia de transformar o Brasil em uma potência. Entre a década de 1950 e de 1970, inclusive, houve participação de membros do MRE nos cursos oferecidos pela ESG (JUNGMAN, 2017). Contudo, a articulação existente não era institucionalizada e permanente. Predominavam o insulamento das instituições e seus pensamentos autônomos, sendo o vetor da política externa brasileira a dimensão do desenvolvimento econômico nacional.

Na organização militar, mesmo que ao longo do Regime Militar existisse a preocupação com a inserção do Brasil de forma mais assertiva na região e no mundo, como fruto da visão da ESG, o enfoque era dado aos assuntos domésticos, em detrimento aos externos. O esforço pioneiro que Eugênio Garcia (1997) fez de analisar os traços que caracterizaram o pensamento militar em política internacional ao longo dos anos 1961-1989 no Brasil, demonstrou que a lógica da guerra interna inerente à DSN fez com que os estudos sobre relações internacionais estivessem em um plano secundário na organização militar. Os conceitos, a linguagem e a concepção próprios ao estudo das Relações Internacionais começaram a ser empregados em âmbito doméstico, aplicados à DSN. Assim, conceitos como “segurança”, “poder nacional”, “estratégia”, “guerra ideológica”, “fronteiras ideológicas” e “inimigo” foram emprestados da política internacional e aplicados ao estudo do que era central nas Forças Armadas: a segurança interna e a guerra não clássica.

A própria criação no âmbito do MRE do Centro de Informação do Exterior (CIEEX), órgão vinculado ao Serviço Nacional de Informações (SNI), responsável por espionar brasileiros contrários ao regime militar que se exilaram em outros países – apresentado no capítulo 2 – demonstra como os militares buscaram utilizar as relações exteriores para a finalidade de colocar este pensamento em prática e combater o inimigo interno. Além da criação do CIEEX, o ocasional “emprego de adidos militares pelo sistema de inteligência para

observar ações de diplomatas”¹⁹³ também evidenciam este aspecto, gerando uma desconfiança dos diplomatas em relação aos militares que persistiu por gerações, sendo também um empecilho para uma melhor coordenação entre as organizações. Como lembra o professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2019): “há também uma questão geracional que militares e diplomatas não gostam de lembrar, relacionada com o serviço de inteligência nos anos do regime autoritário”, que “gerou uma prevenção sobretudo dos diplomatas em relação aos militares que somente agora começa a reduzir-se”¹⁹⁴.

Em sua pesquisa sobre o pensamento dos militares em matéria internacional, Garcia (1997) constatou que as reflexões tendiam a ser voltadas para o ângulo estratégico-militar, sendo escassos os estudos específicos sobre política externa. Nesse sentido, alguns temas eram recorrentes nos anos 1961-1989, como: fronteiras, Amazônia, Atlântico Sul e Antártica, Cone Sul (ênfase nas relações com a Argentina) e análises sobre os avanços do comunismo internacional. Contudo, o fim da Guerra Fria encerrava formalmente a possibilidade de envolvimento do país em uma guerra extracontinental (em apoio aos EUA) e esvaziava a visão de combater o inimigo interno, eliminando a hipótese de guerra revolucionária e antiguerrilha, aventadas no período militar. Ademais, as relações com a Argentina e com os países da região, que vinham progredindo desde os anos 1980, deram origem a um padrão de cooperação, com o abandono dos programas nucleares rivais e o início de discussões que levariam a construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991. Como menciona Alcides Costa Vaz (2004), a mudança na estratégia de inserção internacional do país – que no período de redemocratização favoreceu a dinâmica da cooperação em detrimento de um projeto baseado no realismo político e de inserção autônoma – tirou dos militares qualquer argumento ou justificativa para o exercício de um protagonismo político.

Assim, embora o período pós ditadura militar apresentasse uma nova oportunidade de interação interburocrática e de inserção internacional do país, não solucionou a falta de sinergia entre as instituições diplomática e militar. Ademais, perduraram desconfianças sobre a corporação castrense, mesmo após o processo de redemocratização, implementado a partir de 1985. Desta época até meados dos anos 1990, houve distanciamento e baixo interesse político em temas que envolvessem as Forças Armadas, contribuindo para a baixa prioridade conferida à defesa na política brasileira. Nesse período, houve ainda um gradual afastamento

¹⁹³ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

¹⁹⁴ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

dos militares na participação dos assuntos políticos, o que incluía definições sobre o tema da defesa.

Com efeito, como discutido no capítulo 2, os anos 1990 marcaram uma fase de crise de identidade nas Forças Armadas, que se relaciona com as mudanças em suas condições institucionais, materiais e políticas no pós-redemocratização (FUCCILLE, 2002). Não havia uma direção definida sobre qual seria a missão dos militares em âmbito interno e externo. Nesse contexto, as Forças Armadas passaram por instabilidades e enfraquecimento. A esse cenário, somava-se o fim da Guerra Fria e a falta de um direcionamento estratégico para preparo e emprego militar, com o colapso do comunismo.

Todavia, se por um lado o fim do conflito Leste-Oeste significou problemas, por outro trouxe oportunidades. Como afirma Lima (2010), a paralisia decisória da Organização das Nações Unidas (ONU) foi eliminada, sobretudo de seu Conselho de Segurança. Nesse período, a agenda de reforma da ONU e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação da diplomacia e da defesa e para o emprego dos militares em questões relacionadas à sua missão clássica: a segurança externa. A esse respeito, o embaixador Celso Amorim, que foi Ministro das Relações Exteriores do governo de Itamar Franco entre 1993 e 1994, destacou em entrevista a articulação entre diplomatas e militares nas Operações de Paz do período, salientando que foi uma participação formulada em conjunto. “Estive ligado à ONUMOZ em Moçambique e à reconfiguração da operação em Angola¹⁹⁵. Isso fiz como Ministro ainda do Itamar Franco. O Itamaraty funcionava de maneira muito ligada à defesa”¹⁹⁶. O embaixador destacou ainda a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)¹⁹⁷ nos anos 1980, no contexto que marca o final da

¹⁹⁵ O mandato da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) incluía o monitoramento do cessar-fogo estabelecido em 1992 entre o governo moçambicano e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), a retirada de tropas estrangeiras, a segurança dos corredores de transporte e a verificação do processo eleitoral. O Brasil participou da missão entre 1993 e 1994. No período, o país também participou das Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I, II e III), que foram estabelecidas para verificar a retirada total das tropas cubanas do território de Angola (I), monitorar o acordo de cessar-fogo do governo com a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), observar as eleições no país (II) e ajudar na construção do processo de reconciliação nacional (III). O Brasil contribuiu com tropas, observadores militares, observadores policiais, unidades médicas e observadores eleitorais entre os anos 1989 e 1997. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/onumoz>>. Acesso em: 08 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/unavem>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

¹⁹⁶ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

¹⁹⁷ A ZOPACAS foi criada em 1986 pela ONU “com o objetivo de evitar a introdução de armamentos nucleares e outros de destruição em massa na região, bem como, por meio do multilateralismo, aproveitar todo o potencial socioeconômico da área. Além do Brasil, outros 23 países são signatários da ZOPACAS: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai”. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/zopacas>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

bipolaridade, destacando que a iniciativa teve uma importante participação da Marinha brasileira e que, portanto, existia uma “certa relação” entre política externa e defesa. Outra iniciativa lembrada pelo embaixador nesse sentido foi a cooperação com a Namíbia, cuja força naval contou com a cooperação brasileira para sua formação sendo iniciada em 1994.

Deste modo, nota-se que a redemocratização no país e o contexto de emergência de uma nova ordem mundial deram origem a um processo de renovação do imaginário, dos valores e dos conceitos que orientavam o pensamento militar e diplomático brasileiro. A revisão das concepções foi estimulada, neste novo cenário, por diversas iniciativas governamentais e pela inserção mais ativa do Brasil nas relações internacionais nos anos 1990, período marcado pela política externa da “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1999)¹⁹⁸. A articulação então precária entre política externa e de defesa foi alterada neste momento, propiciando alterações relevantes no lugar ocupado pela última na agenda externa brasileira.

Contudo, a maior prioridade dada à defesa não resultou de um processo rápido e sem controvérsias. Como destaca Winand (2016), o período de transição que marca os anos 1990 no Brasil – marcado pela liberalização da economia, pelas reformas na estrutura burocrática do Estado e pela mudança na orientação de inserção internacional do país – foi caracterizado por diferentes concepções de diplomatas e militares sobre quais deveriam ser as prioridades da nação nas relações exteriores. Os militares defendiam o aparelhamento militar como importante instrumento para defesa dos interesses nacionais no exterior, enquanto os diplomatas exploravam a dimensão do *soft power*¹⁹⁹ como forma do Brasil resgatar suas credenciais e angariar prestígio internacional, desvalorizando a dimensão militar como componente importante da política externa.

Nesse contexto, o governo FHC foi marcante, pois permitiu ampliar o diálogo entre política externa e defesa, em especial ao implementar duas importantes inovações

¹⁹⁸ Segundo Gelson Fonseca Jr. (1999), no período da Guerra Fria o Brasil buscava preservar sua autonomia nas relações internacionais mantendo uma distância qualificada em relação às ações do Bloco Ocidental. Nesse período, o país admitia alinhamento quanto aos valores fundamentais, mas não o traduzia em alinhamento automático, principalmente quando demandava um alinhamento militar. No período pós-Guerra Fria, a autonomia brasileira não era mais buscada por meio da “distância” dos temas polêmicos. A autonomia significava renovar as credenciais brasileiras para participar das decisões globais, em um contexto em que os velhos padrões de alinhamento estavam superados. A autonomia neste novo cenário era traduzida por uma participação positiva, apoiada em critérios de legitimidade. Alguns exemplos da mudança da postura brasileira foram o seu retorno ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) em 1988-1989 e 1993-1994; a presença em Operações de Paz; a participação ativa nas Conferências da ONU, sediando inclusive a Rio 92 sobre desenvolvimento sustentável; a atuação como mediador internacional, como na resolução da crise fronteiriça entre Peru e Equador em 1998.

¹⁹⁹ *Soft power* é definido como a capacidade que um ator tem de influenciar por meio da persuasão e da atração, sem usar a força. Em contraposição, o *hard power* é usado pelos países como forma de alcançar seus objetivos através da força militar, coerção ou por meios econômicos (NYE, 2004).

institucionais que contribuíram para a definição de uma orientação para os militares, concedendo maior relevância à política de defesa na agenda nacional. A primeira foi a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a segunda foi a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares, iniciativas apresentadas no capítulo 2.

Como vimos, a formulação da PDN contou com contribuições de diversos representantes da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), envolvendo entre diferentes atores, militares e diplomatas. O documento foi bastante criticado por ser genérico e reiterar princípios da atuação diplomática brasileira, sem oferecer diretrizes de longo prazo e articular claramente defesa e diplomacia. Como lembra Vaz (2004), a formulação do documento foi marcada pelos interesses corporativos das Forças Armadas e pela participação de círculos restritos do governo, que tradicionalmente discutiam temas de segurança. Assim, o documento refletiu o universo institucional que o gerou, reafirmando o caráter defensivo e dissuasivo do poder militar e o predomínio dos princípios da diplomacia, da solução pacífica de controvérsias e do uso da força como último recurso. No entanto, mesmo com as deficiências apontadas, a PDN foi importante pelo esforço de articulação entre as áreas, buscando aprofundar uma relação que se estabelecia até então apenas (ou quase exclusivamente) em bases informais (ALSINA JR., 2003).

A segunda inovação – a criação do MD – obrigou as Forças Armadas a trabalharem em conjunto, reduzindo a autonomia de cada ramo militar nas decisões corporativas, além de promover a interlocução e a necessidade de coordenação com membros da burocracia civil, como diplomatas. “Pouco a pouco, os atores civis – diplomatas e funcionários que vinham de outras instâncias do governo – tentavam se afirmar frente aos comandos militares” (VAZ, 2004, p.162). Assim, a criação do Ministério diminuiu o insulamento dos militares e gerou condições para seu controle civil (LIMA, 2010; ALSINA JR., 2009), permitindo a redefinição de competências administrativas e dos espaços de tomada de decisão dentro do Ministério (VAZ, 2004).

Winand (2016) destaca que a participação do país em Missões de Paz ao longo do governo FHC também aprimorou a aproximação entre política externa e de defesa no período. A esse respeito, a autora afirma que o MRE se abriu ao maior diálogo com os militares, tanto no que tange ao debate como à tomada de decisão. A *expertise* dos militares, necessária para o planejamento e para a operação de tais missões, foi essencial nesse processo. A autora identifica, ao analisar ofícios trocados entre as organizações, que os aspectos militares relacionados à designação dos cargos das missões permanentes junto à ONU, à coordenação

dos estágios preparatórios, ao estudo de preparo das forças e distribuição de contingentes, além do relatório referente à participação brasileira nas missões eram de responsabilidade exclusiva dos militares. Entretanto, o diálogo junto à ONU era conduzido pelos diplomatas, mesmo quando envolviam questões operacionais – como a ajuda de custo para combustível dos aviões da FAB ou os materiais de orientação para planejamento das missões. Os diplomatas eram os interlocutores oficiais.

Assim, ao final deste período, a defesa passou a ocupar um lugar de maior destaque na agenda doméstica e externa e houve uma intensificação no diálogo das organizações responsáveis pela condução das relações exteriores do país, embora ainda fosse um “diálogo desarticulado, sem qualquer organicidade, regularidade ou regimento” (WINAND, 2016, p.226).

Os temas de defesa também ganharam maior destaque na agenda brasileira do período devido à intensificação de alguns problemas, como o fortalecimento do crime organizado e do narcotráfico na América do Sul, tendo impactos diretos no Brasil, e a deterioração das condições de governabilidade em alguns vizinhos, que podiam impactar a segurança regional. Adiciona-se, ainda, a crescente valorização do tema da segurança na agenda internacional após os atentados terroristas aos EUA em setembro de 2001, estimulando a elite dirigente brasileira a analisar as vulnerabilidades do país e rever os objetivos e estratégias de política externa diante de um sistema internacional em transformação (VAZ, 2004).

Com efeito, a aproximação da política de defesa e externa e o resgate da função clássica de defesa dos militares se deu de forma mais intensa ao longo do Governo Lula (2003-2010), com a adoção de uma política exterior mais autônoma, chamada por Cepaluni e Vigevani (2007) de “autonomia pela diversificação” em alusão à estratégia adotada pelo governo de investir nas relações e nos acordos com parceiros não tradicionais, participando de alianças Sul-Sul e coalizões de geometria variável como forma de ampliar o poder de barganha nacional e reduzir as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos. Em linha com essa visão, Maria Regina Soares de Lima (2005) identifica que no governo Lula houve a adoção de um modelo autonomista na política externa que combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade das ações políticas. É uma estratégia de ação baseada em uma ativa política de desenvolvimento nacional, que se combina no âmbito internacional com a composição de alianças com países que tenham uma postura revisionista da ordem internacional e resistam às decisões impostas pelas principais potências.

Ao adotar esta estratégia autonomista, o país buscava superar suas debilidades em âmbito internacional – como a defasagem de suas capacidades defensivas. Havia o entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e importância do Brasil, gerando uma eficaz capacidade dissuasória (FUCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015). Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre política externa e de defesa, como a participação ativa do Brasil em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na Unasul, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o fortalecimento do MD.

A partir do exposto nesta seção, é possível observar que alguns fatores contribuíram ao longo do tempo para a baixa prioridade da defesa na política externa e para uma fraca articulação entre as duas políticas: o insulamento burocrático da instituição militar e diplomática; o histórico de intervenção dos militares na política doméstica brasileira; a ênfase da política externa no desenvolvimento econômico em detrimento da defesa nacional; o não confrontacionismo da política exterior brasileira; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; a baixa securitização da região; e, por fim, a preocupação com as ameaças internas, que deslocou as funções das Forças Armadas.

Alsina Jr. (2009) destaca também a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas como fatores relevantes para compreender a insuficiência dos laços entre política exterior e defesa no Brasil. Com relação à primeira, o autor salienta a capacidade limitada que o Poder Legislativo tem para propor e fiscalizar as políticas públicas na área de defesa e de política externa, visto o desincentivo que possuem para acompanhar políticas públicas complexas e de baixo apelo popular. Além disso, o alto *turn-over* a cada eleição e a falta de *expertise* sobre as políticas enfraquecem a capacidade de fiscalização e formulação delas. O autor reforça também que o próprio Poder Executivo não exerce uma direção efetiva sobre a política e, sendo uma política com baixa prioridade e sem controle efetivo, a defesa é resultado das dinâmicas burocráticas dos três ramos militares, constituindo-se em “um amálgama não coerente de políticas setoriais” (ALSINA JR., 2009, p.82).

No tocante aos mecanismos de articulação, Alsina Jr. (2009) esclarece que na primeira década do século XXI, embora existissem canais formais e informais de interlocução (adidâncias militares em Embaixadas, palestras em cursos ministrados por diplomatas e militares, trocas de informações, entre outros), a interação não era estruturada a partir de orientações efetivas sobre quais objetivos deveriam ser alcançados pela articulação das duas

políticas. Contudo, nos últimos anos, essa articulação foi aprimorada pelo lançamento dos documentos declaratórios de defesa (END, PND, Livro Branco) e pela criação de canais institucionais para aprimorar o diálogo. Por exemplo, em 2016, foi criado um mecanismo de coordenação interministerial entre o MRE e o MD, sendo um importante passo em direção a uma melhor articulação. A I Reunião de Consultas entre o Itamaraty e o MD ocorreu em novembro de 2016, com vistas a estimular uma maior regularidade na cooperação interinstitucional e incentivar a organização de seminários conjuntos pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pelo Instituto Pandiá Calógeras (MD) – *think tanks* das organizações diplomática e de defesa (MRE, 2017)²⁰⁰.

Em 2017, mais um avanço foi realizado em prol da articulação entre as políticas e instituições com a aprovação da Diretriz de Defesa para a Área Internacional (DIRDAI) do MD, por meio da Portaria Normativa nº 49. Esta diretriz estabelece os parâmetros no Ministério para o exercício de atividades de defesa no âmbito internacional, de forma a organizar o planejamento e a condução de ações internacionais na área, visando ampliar a sinergia entre a política de defesa e a política externa (DIRDAI, 2017). Outros instrumentos institucionais que passaram a ser utilizados pelos Ministérios para aprimorar a interação foram os encontros internacionais realizados pelo Mecanismo 2+2, em que os Ministros da Defesa e das Relações Exteriores se encontram com seus congêneres internacionais em prol do aprofundamento do diálogo bilateral político e em matéria de defesa. Este tipo de encontro já foi realizado com o Paraguai (2016) e com o Chile (2018) (MRE, 2016; MRE, 2018c)²⁰¹.

Como vimos nesta seção, historicamente as políticas externa e de defesa estruturam-se em rumos paralelos, que contribuíram, ao longo dos anos, para a existência de uma baixa articulação entre as políticas no país e para momentos marcados por mais descompassos do que por interseções. As prioridades das organizações diplomática e de defesa foram distintas ao longo da maior parte do tempo, bem como suas funções e atribuições no aparato de Estado. A necessidade de uma mudança e de uma convergência de objetivos, como ocorreu no período imperial, começa a ser estimulada a partir dos anos 1990, no cenário onde mudam as relações internacionais e o quadro político brasileiro.

²⁰⁰ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17933-reuniao-do-mecanismo-de-coordenacao-entre-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-o-ministerio-da-defesa>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰¹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13708-i-reuniao-do-mecanismo-2-2-de-consulta-e-avaliacao-estrategica-entre-os-ministerios-da-defesa-e-das-relacoes-exteriores-do-brasil-e-do-paraguai-assuncao-4-de-abril-de-2016>>. Acesso em: 15 jun. 2019.
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19256-primeira-reuniao-do-dialogo-politico-militar-brasil-chile-mecanismo-2-2-9-de-agosto-de-2018>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

As seções apresentadas a seguir discorrem sobre os estudos de caso desta tese, abarcando os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), de modo a apresentar iniciativas que caracterizam a maior presença da defesa na política exterior brasileira. O objetivo é analisar como ocorreu a interação entre as organizações diplomática e de defesa na definição e discussão das políticas e os resultados provenientes desta interação em termos de maior ou menor articulação entre defesa e política externa no Brasil.

5.2 Em busca de uma maior articulação entre política externa e de defesa no Governo Lula: a construção do compromisso mútuo

Grande parte da literatura especializada em política externa e de defesa identifica no governo Lula um importante impulso a uma maior sinergia entre as duas políticas (OKADO, 2012; FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015; MILANI; NERY, 2019). Tal percepção é motivada pelas inúmeras iniciativas de política externa que tiveram relação com a defesa e pela revisão e elaboração de documentos declaratórios que estabeleceram linhas norteadoras para a ação das Forças Armadas e para sua articulação com os objetivos internacionais do país. Também há uma percepção de que ao longo deste período os Ministérios, das Relações Exteriores e da Defesa, trabalharam melhor em conjunto, seja nas Missões de Paz, em prol da integração regional ou nas iniciativas de cooperação multilaterais. Assim, ao longo desta seção, busca-se identificar as iniciativas que promoveram (e se promoveram, de fato) uma maior articulação entre as políticas externa e de defesa e como se deu a interação entre as instituições responsáveis, considerando também se houve na articulação destas políticas envolvimento do presidente da República. Nesse sentido, a análise proposta nesta segunda parte da tese se fundamenta nas contribuições apresentadas no quadro teórico do capítulo 1, que busca identificar – a partir da literatura de APE – como se deu a interação entre as burocracias e seus efeitos para o processo decisório da política externa e de defesa no país. Desse modo, o foco não é analisar as organizações, mas a interação entre elas e seu resultado.

Como discutido ao longo da tese, com o processo de redemocratização, as Forças Armadas passaram por um período de desvalorização e crise de identidade, o que foi parcialmente solucionado com a criação e progressiva estruturação do MD, com as renovadas funções dadas aos militares e com o lançamento da PND. Contudo, ao longo dos anos, o setor de defesa passou por desinvestimentos em recursos e equipamentos além de ter que, em pouco tempo, se adaptar a uma nova estrutura institucional que – como salientado no capítulo 2 – era

bastante frágil, impactando diretamente nas atividades e na capacidade de influência do MD no aparato burocrático no início do mandato de Lula.

Por outro lado, o MRE passava neste período por processos de mudanças institucionais, provenientes de sua adaptação à uma maior pluralidade de atores que buscavam participar da formulação da política externa e à uma nova realidade internacional na qual o país se inseria, tendo que lidar com uma agenda mais complexa, como ressaltado no capítulo 2 desta tese. Neste cenário, a chegada de Celso Amorim à condução do Ministério promoveu seu fortalecimento, uma vez que o chanceler obteve pleno apoio e confiança do presidente Lula para implementar ao longo de seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) um projeto de política externa autônoma, alinhada a alguns princípios defendidos historicamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Nesse contexto, Amorim trabalhou em conjunto com Marco Aurélio Garcia (Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais e ex Secretário de Relações Internacionais do PT) e com Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário-Geral do MRE) para implementar uma política externa diversificada temática e geograficamente e independente. Embora neste período o Itamaraty estivesse mais politizado, com disputas ideológicas e intraburocráticas entre grupos autonomistas – de viés mais nacionalista – e institucionalistas pragmáticos – de viés mais liberal – vindo à luz na imprensa (SARAIVA, 2010), o projeto de inserção internacional autônomo ganhou impulso no governo. Isso ficou nítido com a própria diplomacia presidencial exercida por Lula ao longo de seus dois mandatos, colocando em marcha as diretrizes formuladas por Amorim no âmbito do Itamaraty²⁰², instituição que contou com um orçamento relativamente constante ao longo do período²⁰³.

Este quadro apresentado busca ilustrar as distintas situações encontradas pelas pastas da Defesa e das Relações Exteriores ao longo do início do governo Lula. Em palestra na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) em 2010, Nelson Jobim, que foi Ministro da Defesa durante o segundo mandato de Lula, descreveu da seguinte forma os problemas

²⁰² Um dos pontos altos do Governo Lula foi o exercício da diplomacia presencial, definida como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente” (DANESE, 2017, p.51). No tocante às visitas oficiais da presidência ao exterior, Lula apresentou um histórico de visitas inédito na política externa brasileira. Além de visitas oficiais, chama atenção a tentativa do ex-presidente exercer papel protagônico no âmbito internacional, atuando como mediador nos conflitos entre Israel e Palestina e no acordo nuclear com o Irã, por exemplo (áreas não tradicionais na política exterior do país). O interesse do ex-presidente pelo tema da política externa impactou positivamente o Itamaraty, uma vez que a instituição foi fortalecida por meio do aumento do número de postos diplomáticos no exterior e vagas para compor seu corpo diplomático, não resultando em uma diminuição da capacidade do MRE formular a política externa, como poderia ser pensado a primeira vista.

²⁰³ Para evolução do orçamento do MRE, ver Anexo D desta tese.

enfrentados pelo Ministério no início do governo do presidente: 1) faltavam quadros civis capacitados para direção superior dos assuntos de defesa; 2) havia uma baixa capacidade de direcionar e integrar as políticas setoriais das três Forças; 3) era nítida a baixa adesão das lideranças militares ao novo formato institucional de condução da defesa; 4) as políticas setoriais de cada Força eram autônomas e descoordenadas; 5) o grau de obsolescência do material de emprego militar das Forças era elevado; 6) os recursos de custeio eram insuficientes; 7) os gastos com pessoal eram crescentes; e 8) a defasagem salarial em relação a outras categorias do funcionalismo público e do setor privado gerava incentivo ao abandono da carreira militar (JOBIM, 2010).

Segundo Jobim (2010), somava-se a esse quadro a exclusão do tratamento do tema da defesa pelas elites dirigentes – em decorrência da desconfiança herdada do regime militar –, o baixo grau de ameaças externas no contexto sul-americano e a prioridade da agenda social no governo. Ou seja, para o campo da defesa os desafios apresentados eram grandes. Não foi por acaso, que em sua mensagem ao Congresso Nacional em 2003, no seu primeiro ano de mandato, Lula e sua equipe tenham traçado como algumas das metas da defesa a atualização da base conceitual do pensamento estratégico frente às necessidades de defesa nacionais e à realidade mundial, a promoção da modernização dos meios necessários ao emprego do poder militar e o aprimoramento das capacidades das três Forças atuarem em conjunto ou de forma combinada (BRASIL, 2003).

Contudo, no primeiro momento, o quadro de austeridade fiscal, as relações intraburocráticas e a grave crise que se estabeleceu no setor da aviação dificultaram a implementação de tais iniciativas. Este momento começa a ser descrito por Jobim (2010) como um período de *reformismo moderado*, em que o Ministério, sob condução do embaixador José Viegas (2003-2004), tentou aumentar o nível de controle civil sobre as políticas setoriais militares e repensar a estrutura com vistas ao fortalecimento da instituição, de maneira incremental. No entanto, o então Ministro Viegas teve uma difícil gestão na pasta da Defesa. Como destaca Castro Lima (2015, p.147), a presença dos diplomatas no comando da instituição não era bem vista por diversos oficiais, que identificavam uma “incoerência clausewitzana, já que a clássica passagem da paz para a guerra exigiria outros atores e posturas”. Predominava no seio militar a visão que o diplomata, por sua formação, não seria o mais adequado para assumir o cargo de Ministro, por não ter o conhecimento necessário ou a experiência na atividade militar. Assim, esperava-se que tivesse habilidade política no cargo (CASTRO LIMA, 2015), o que não se consubstanciou na gestão de Viegas, que enfrentou o

corporativismo militar e o pensamento autoritário das Forças Armadas, ainda remanescente do regime ditatorial, levando a sua saída do Ministério²⁰⁴.

Por outro lado – e como seria de se esperar em vista da presença de um diplomata a sua frente –, a relação do MD com o MRE ao longo do período operou sem “nenhum choque” ou “diferença de posições”²⁰⁵. Em entrevista, o embaixador Celso Amorim (2019), Ministro das Relações Exteriores no governo Lula, afirmou que tinha proximidade profissional e política com Viegas, que era diplomata como ele e com quem tinha uma boa relação, o que “tornava muito fácil o diálogo”²⁰⁶. O professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2019) também ressaltou esse aspecto em entrevista, ao afirmar que além de sua origem como diplomata, o Ministro Viegas “tinha a clara visão da necessidade de articular posições com os países vizinhos e só fazia sentido avançar nisso em cooperação com o Itamaraty”²⁰⁷. Nesse sentido, a boa relação entre as burocracias caracterizou o período.

Iniciou-se, com a saída de Viegas do MD, uma nova fase institucional, descrita por Jobim (2010) como *acomodação estratégica*, sob gestão do então vice-presidente José Alencar (2004-2006), um Ministro com autoridade política para “acalmar os ânimos antes que qualquer novo esforço de modernização pudesse ser encetado” (JOBIM, 2010, *online*)²⁰⁸. No entanto, sua gestão teve natureza transitória, de forma a evitar que outras crises assolassem a instituição e de modo a angariar apoio dos militares e maior respeito à pasta da Defesa, visto que Alencar – que também assumia o MD – era o segundo na hierarquia do Poder Executivo. Mas, como salienta Okado (2012), o então Ministro não se sentia confortável na condução da

²⁰⁴ Okado (2012) apresenta uma narrativa completa sobre a gestão do Ministro Viegas e sobre a crise que levou a sua queda. Sua gestão foi marcada pela definição do papel das Forças Armadas, que foram empregadas em ações sociais, de combate à fome e projetos de profissionalização de jovens, limitando sua função de defesa. Também marcou este período o emprego dos militares em operações de segurança pública, para lidar com o problema recorrente do narcotráfico. Embora Viegas tenha se mostrado contrário ao desvio de função dos militares em 2004, a Lei Complementar nº 117 conferiu novas atribuições subsidiárias ao Exército, que correspondiam a funções de polícia na faixa de fronteira, como ações de patrulhamento, prisões em flagrante delito e revistas. Sua gestão também foi marcada pela resistência da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) por parte da Aeronáutica e por divergência com o Exército quando da publicação de uma nota por parte deste em um jornal em que justificava as práticas de tortura aos militantes de esquerda durante o período do regime militar. Sentindo-se desautorizado e desprestigiado, Viegas enviou carta de demissão ao presidente, criticando o MD e o resqúcio da DSN no Exército em pleno funcionamento da democracia: “É incrível que a nota original se refira, no século 21, a 'movimento subversivo' e a 'Movimento Comunista Internacional'. É inaceitável que a nota use incorretamente o nome do Ministério da Defesa em uma tentativa de negar ou justificar mortes” (VIEGAS FILHO, 2004, s/p).

²⁰⁵ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²⁰⁶ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²⁰⁷ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

²⁰⁸ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq>>. Acesso em: 10 jun.2019.

pasta, chegando a afirmar que não tinha “o perfil adequado” para o cargo, embora estivesse recebendo a colaboração, a ajuda e a solidariedade dos comandantes das Forças Armadas (LAGE, 2005)²⁰⁹.

Com Alencar na condução do MD, o MRE manteve um padrão de cooperação com a instituição, sobretudo no que tange à implementação da Missão de Paz no Haiti, tratada mais adiante. Sobre o curto período da gestão de Alencar no MD, Celso Amorim afirmou: “tive relação muito boa, nos poucos assuntos que tivemos que tratar em conjunto não tivemos nenhuma dificuldade”²¹⁰. Alencar ficou pouco tempo no Ministério e deixou o cargo em 2006, após um período de relação estável com os militares e de divulgação de duas importantes iniciativas para fortalecer o MD: a publicação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)²¹¹ e a revisão da Política de Defesa Nacional (PDN), ambas lançadas em 2005²¹² (OKADO, 2012). A primeira reforçava a preocupação em reativar a indústria de defesa no país, favorecendo a construção de uma base industrial, e a segunda procurava solucionar as críticas à primeira versão e estabelecer objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos militares e dos civis na defesa nacional.

O processo de revisão da PDN foi marcado pela discussão de representantes do governo, parlamentares, militares, diplomatas, acadêmicos e jornalistas. Como menciona Okado (2012), o MD em conjunto com o então Ministério da Ciência e Tecnologia e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) organizou um ciclo de debates, cujo resultado foi publicado em livros²¹³ e serviu de insumo para a atualização da PND, já que versavam sobre segurança e defesa no Brasil. No entanto, embora a segunda versão da PND, lançada pelo Decreto nº 5.484 em junho de 2005, tenha avançado em determinados aspectos da versão anterior – como na diferenciação do que é entendido como segurança e defesa²¹⁴ e na desvinculação de temas de desenvolvimento econômico,

²⁰⁹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67759.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²¹⁰ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²¹¹ Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²¹³ Como resultado das oito reuniões realizadas foram organizados quatro livros: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil; O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança; As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País; e Desafios na atuação das Forças Armadas.

²¹⁴ Segurança é “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. Defesa é “o conjunto de medidas e ações do

desigualdades sociais e democracia da agenda de defesa –, permanecia um documento genérico (OKADO, 2012). O documento salientou a Amazônia, a América do Sul e o Atlântico Sul como áreas geográficas prioritárias para a defesa nacional e reforçou a consonância da defesa com as orientações governamentais e com a política externa do país, reafirmando a busca pela solução pacífica das controvérsias e o fortalecimento da paz e da segurança internacionais (PND, 2005).

Para isso, destacou a vertente preventiva da defesa, que valoriza a ação diplomática “como instrumento primeiro de solução de conflitos” e a “postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório” (PDN, 2005, *online*). No que tange às diretrizes presentes no documento, também é evidente sua consonância com a política exterior, deixando explícita a intenção do governo de “participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil” (PDN, 2005, *online*) em diversas questões relacionadas à defesa, seja nas Missões de Paz, na capacidade de produção de materiais, no desenvolvimento de tecnologias, na integração da região amazônica e de outras áreas de fronteira, entre outros.

Assim, o documento tinha seus objetivos alinhados à política externa e à linha diplomática do governo Lula, que tinha aspirações políticas de democratizar as instâncias decisórias e modificar o *status quo* internacional, alterando o lugar que o Brasil ocupava na hierarquia de poder. Colocando em marcha a política externa da “autonomia pela diversificação” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007), o governo investiu no multilateralismo (como no Fórum de Diálogo IBAS, G20 comercial, Mercosul) e na reforma das estruturas de governança globais (principalmente as Nações Unidas), buscando defender os interesses nacionais de forma ativa e mais autônoma. Como mencionam Milani e Nery (2019), o governo mudou sua visão das relações internacionais e buscou combinar instrumentos de *soft* e *hard power* em sua estratégia de política externa, ampliando sua capacidade dissuasória.

Brazil's foreign policy was based on a singular framing of international politics and the country's assets to deploy its national strategy: a multipolar world where globalisation and diffusion of power promoted a fundamental structural shift in the world economy, thus resulting in a redistribution of power from the West to the East and from the North to the South. Such a world vision implied opportunities and challenges for Brazil's grand strategy: in a scenario of relative fragmentation of global governance and a clear mismatch between norms and power, Brazil tried to combine the use of classical soft power attributes with the expansion of its

Estado, com ênfase na expressão militar para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (PDN, 2005, *online*). Nesse sentido, busca-se trazer uma restrição da defesa às ameaças externas.

aspirations to move beyond the previous boundaries of its diplomatic performance (MILANI; NERY, 2019, p.5)²¹⁵.

Neste sentido, a afirmação do embaixador Celso Amorim (2019) de que “quando o país começa a buscar projeção externa, a questão da defesa nacional adquire relevância maior”²¹⁶ torna nítido porque ao longo do governo Lula houve maior ênfase na reestruturação da defesa e na ampliação das capacidades relativas do Estado.

É importante lembrar que quando a nova versão da PDN foi publicada, em 2005, o governo brasileiro já liderava a Missão de Paz no Haiti, posicionando-se como um interlocutor importante no tratamento de temas de segurança internacional, principalmente no que diz respeito à região. Assim, reiterar a participação do país em Operações de Paz no documento declaratório e ampliar o lugar da defesa e a articulação entre militares e diplomatas neste contexto era essencial.

O país havia assumido o comando da MINUSTAH em 2004, marcando uma nova fase em sua participação nas Operações de Paz da ONU, visto que embora tivesse uma trajetória antiga de apoio às missões, desde 1999 mantinha apenas um pequeno contingente na operação do Timor-Leste. Tanto Rocha (2009) como Fontoura e Uziel (2017) destacam que, neste momento, a participação brasileira nas Missões de Paz era percebida pela elite dirigente como uma forma de projetar poder e potencializar a atuação internacional do país em questões de paz e segurança internacional. Assim, a missão no Haiti representou uma oportunidade para o país se projetar como um intermediário entre o Norte e o Sul e fomentar o multilateralismo e a mudança na agenda normativa das organizações internacionais (ROCHA, 2009), tal como defendido pelo grupo autonomista no comando do Itamaraty.

Como afirma Lima (2010), o governo flexibilizou sua postura tradicional – em que negava participar de operações autorizadas sob o capítulo VII da Carta da ONU – e buscou ressignificar a Operação de Paz ao salientar os objetivos de cooperação para sanar as carências estruturais do país, como ficou claro ao longo do desenvolvimento da Resolução 1.542 (2004), que autorizou a missão, e posteriormente durante o desenrolar da operação. Assim, Fontoura e Uziel (2017, p. 11) destacam que

²¹⁵ O trecho correspondente na tradução é: “A política externa do Brasil baseou-se em um enquadramento singular da política internacional e dos ativos do país para implantar sua estratégia nacional: um mundo multipolar em que a globalização e a difusão do poder promoveram uma mudança estrutural fundamental na economia mundial, resultando na redistribuição de poder da economia mundial do Oeste para o Leste e do Norte para o Sul. Essa visão de mundo implicou oportunidades e desafios para a grande estratégia do Brasil: em um cenário de relativa fragmentação da governança global e um claro descompasso entre normas e poder, o Brasil tentou combinar o uso de atributos clássicos de *soft power* com a expansão de suas aspirações além dos limites anteriores de seu desempenho diplomático” (MILANI; NERY, 2019, p.5).

²¹⁶ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

O que o Brasil desejava introduzir no texto [Resolução 1.542] – incluído, afinal, de modo diluído nos parágrafos 13, 14 e 15 – era o apoio a reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, onde se acreditava residirem as causas profundas da instabilidade. Enquanto os EUA se opunham por preferir o mandato de segurança, o Secretariado e países como a Rússia não viam por que uma missão de paz deveria preocupar-se com desenvolvimento. Embora o mandato inicial da MINUSTAH inclísse poucas demandas brasileiras de apoio ao desenvolvimento, esse aspecto foi ganhando força ao longo dos anos e tornando-se mais consistente dentro do mandato da missão.

Nesse sentido, houve uma articulação entre a política externa e a política de defesa no que tange à participação brasileira na MINUSTAH. Esta se inseria como uma oportunidade de o governo implementar sua política externa de busca pela redução das assimetrias de poder nas relações internacionais, ao mesmo tempo em que estimulava a reflexão da importância do poder militar na inserção internacional brasileira (OKADO, 2012). Tal ação foi legitimada com um discurso diplomático que reforçava a dimensão da não-indiferença na política externa, que se somava aos tradicionais princípios de defesa da autodeterminação dos povos e da não-intervenção. Na 35ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2005, Celso Amorim falou sobre o princípio:

Alguns países da região têm experimentado dificuldades recorrentes em função, sobretudo, dos graves problemas econômicos e sociais, que ainda persistem em nosso continente [...]. A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de “não-indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo (AMORIM, 2005, *online*)²¹⁷.

Por outro lado, as Forças Armadas legitimavam a posição diplomática brasileira ao salientarem que a Operação de Paz no Haiti não era uma questão apenas militar. Como lembra Okado (2012), o General Augusto Heleno, então comandante da Força Militar da MINUSTAH, criticou as estratégias anteriores adotadas pela comunidade internacional no país, destacando a necessidade de tratar os problemas sociais, políticos e estruturais haitianos. Ao longo dos anos em que esteve em operação (2004-2017), a missão adquiriu novas funções na área de fortalecimento institucional e apoio à promoção do desenvolvimento, refletindo o esforço do Brasil e dos demais países latino-americanos e caribenhos na ONU, sobretudo os contribuintes de tropas e policiais, que buscavam garantir a estabilização de longo prazo no

²¹⁷ Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7736-discurso-pronunciado-pelo-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-xxxv-assembleia-geral-da-organizacao-dos-estados-americanos-tornando-realidade-os-beneficios-da-democracia>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

país (FONTOURA; UZIEL, 2017). Assim, não é causalidade que o emprego de tropas em Missões de Paz e a cooperação com países vizinhos estejam inseridos nos documentos de defesa ao longo do período, como na PDN de 2005 e na END lançada em 2008.

Sobre a decisão brasileira de participar da missão, Rocha (2009, p.153) explica que foi uma decisão proveniente do Palácio do Planalto. “Da posse às vésperas do anúncio da participação brasileira na Missão, nem o Presidente, nem o Chanceler, nem o Secretário-Geral, nem mesmo o assessor presidencial para assuntos internacionais, ninguém fez qualquer menção especial ao Haiti”. Uma vez a decisão tomada, a interação entre as instituições diplomática e de defesa ao longo do período teve tendência a um padrão de cooperação. Quando perguntado sobre a interação entre os Ministérios ao longo deste período, o embaixador Celso Amorim (2019) afirmou em entrevista:

obviamente, no caso da MINUSTAH, eu e o embaixador Viegas, que era o Ministro da Defesa, fomos juntos ao Congresso defender, explicar aos líderes dos partidos quais eram os objetivos, sem nenhum problema. E, nem em níveis inferiores, não havia problemas. No campo, nossos embaixadores no Haiti atuavam juntos com o Comandante da MINUSTAH, cada um em sua função. Não me lembro de nenhuma queixa²¹⁸.

Com efeito, a literatura destaca que a cooperação entre militares e diplomatas foi intensa no âmbito da missão (ROCHA, 2009; LIMA, 2010; OKADO, 2012), induzindo a uma maior articulação. Desde a concepção e a defesa da participação brasileira no Congresso à implementação da Operação de Paz sob os auspícios da ONU, o diálogo interinstitucional foi constante. Isso não significa que tenha sido ideal, visto que para fazer este tipo de afirmação seria necessário realizar um estudo muito mais aprofundado da missão e da interlocução entre os atores diplomáticos e militares. Contudo, o material coletado para esta tese leva a crer que o envolvimento dos militares na MINUSTAH propiciou inúmeros ganhos para aprimorar a qualidade do diálogo com o MRE e promover a internacionalização da pasta da Defesa, elemento importante para fortalecer a instituição em âmbito burocrático e renovar a imagem das Forças Armadas brasileiras, ampliando a credibilidade e o sentido de missão organizacional.

A esse respeito Hirst (2017, p.5) argumenta que

Inegavelmente, esta experiência foi essencial para um processo de internacionalização do Ministério da Defesa, nutrindo um tecido de articulações bilaterais e multilaterais. O comando da missão propiciou às autoridades militares brasileiras uma interação com espaços da governança global, especialmente a Comissão de Construção da Paz nas Nações Unidas.

²¹⁸ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

O país participou da missão entre 2004 e 2017²¹⁹ com o envio de 37 mil homens, cerca de 12% do total de efetivo militar que integra as Forças Armadas nacionais (HIRST, 2017, p.5). Como forma de realizar a preparação de militares, brasileiros e estrangeiros, que comporiam as missões de paz das Nações Unidas foi criado o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), que diversificou o programa curricular e incluiu um componente militar-civil na preparação, obtendo resultados positivos (HIRST, 2017).

Em relação à missão no Haiti, apesar dos diversos problemas e das inúmeras críticas à operação²²⁰, existiram diversos resultados positivos do ponto de vista institucional para o MD, como a aceleração da modernização das Forças Armadas, maior investimento na preparação e na profissionalização militar, valorização e sentimento de identidade castrense, construção de uma imagem positiva na sociedade brasileira, participação de militares em posições de chefia em órgãos internacionais da ONU, como o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), estímulo à cooperação militar com os contingentes de países vizinhos que serviam na missão e ampliação da atuação do país em Operações de Paz, assumindo, inclusive, o comando de outras operações²²¹ (LIMA, 2010; HIRST, 2017). Ademais, a função pública da defesa na sociedade ganhou maior legitimidade e houve maior estímulo à prestação de contas da política de defesa (LIMA, 2010).

Tratando do fortalecimento institucional do MD ao longo do governo Lula, demorou um tempo para que este ampliasse a sua capacidade de ação, inclusive por ter que lidar com uma série de crises no seio da corporação. Embora o Ministério e os militares estivessem passando por um processo de revitalização com a Operação de Paz iniciada no Haiti, no início da gestão Lula não houve para o MD o mesmo planejamento prévio que houve com a instituição diplomática, como lembra Barreto (2016). Soma-se a isso o fato de o MRE ser uma corporação consolidada e com espírito de corpo, resultando em sua preponderância na tratativa da política externa frente ao MD – que além de recém-criado precisava equilibrar as demandas das três Forças. Nesse contexto, a saída de Alencar, que não tinha interesse e *expertise* na defesa, e a chegada de Waldir Pires (2006-2007) ao comando da pasta trouxe

²¹⁹ Em abril de 2017 a Resolução 2.350 do Conselho de Segurança da ONU expediu a decisão de término da MINUSTAH e de início da Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), com duração de dois anos, que tem como função auxiliar a formação da força policial haitiana e consolidar o sistema local de justiça e proteção aos direitos humanos (HIRST, 2017).

²²⁰ Ver por exemplo Cavalcante (2009) e Blanco e Guerra (2017).

²²¹ Como da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO), entre 2013 e 2015, e da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), que desde 2011 é comandada por um Almirante brasileiro.

novos problemas, sendo um período caracterizado por Jobim (2010) como *interregno turbulento*.

A gestão de Pires foi marcada por acidentes aéreos graves, da Gol e da TAM, e por um movimento ilegal dos controladores militares de voo, que produziram confrontos intraburocráticos entre o Ministro e as Forças Armadas, o que acabou por minar sua administração²²². Contudo, sua gestão inaugurou as negociações que deram origem à parceria estratégica com a França para a retomada do projeto do submarino a propulsão nuclear. Como destaca Jobim (2010, *online*), “coube-lhe convencer o presidente Lula quanto à importância estratégica do projeto. Foi ele quem iniciou os entendimentos com a então ministra da defesa da França – Michelle Alliot Marie”. Ao longo de sua gestão observa-se também a tentativa de atuar em conjunto com o MRE nessa temática, “visando coordenar esforços em prol das negociações com a França, tendo em vista o Prosub e possivelmente o Rafale”²²³. A esse respeito Amorim afirmou que, de fato, o “Itamaraty participou e ajudou a formar um consenso sobre o PROSUB”²²⁴.

A chegada de Nelson Jobim (2007-2011) à condução do MD – um ator com respaldo político – trouxe mais força ao Ministério, inaugurando a fase caracterizada pelo próprio Jobim como *freio de arrumação*. Neste período, buscou solucionar a crise na aviação civil e no sistema de controle do tráfego aéreo, consolidar o controle civil sobre a política de defesa, fortalecer o MD, traçar um plano para balizar as ações do setor e estabelecer um vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional. Este período, segundo Jobim, perdurou até 2010, com a promulgação da “Lei da Nova Defesa”²²⁵, marcando uma etapa em que “trabalhamos intensamente para arrumar a casa” (JOBIM, 2010, *online*).

²²² Para mais detalhes sobre o período, ver Okado (2012).

²²³ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

O PROSUB é o programa estratégico da Marinha brasileira e contempla a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, no Município de Itaguaí (RJ). O programa engloba a produção de quatro submarinos convencionais e a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Este programa é desenvolvido a partir de um acordo de transferência de tecnologia firmado com a França, em 2008. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/prosub/institucional>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

O Rafale é um caça de dupla propulsão da empresa francesa Dassault. Existiram negociações envolvendo a compra dos aviões militares franceses, contudo o governo brasileiro optou pela aquisição do Gripen, da Suécia, em 2013.

²²⁴ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²²⁵ A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, resultou da Estratégia Nacional de Defesa, estipulando medidas para promover a reestruturação da Defesa e a execução de novas tarefas e obrigações, sobretudo relacionadas à promoção de maior coordenação das Forças Armadas e à integração do setor com o projeto de desenvolvimento. Um dos pontos principais foi a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), como mencionado no capítulo 2.

Uma das ações mais importantes em sua gestão foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, documento inovador na área que avançou em relação à segunda versão da PDN de 2005. A END supriu, naquele contexto, a ausência de um Livro Branco que apresentasse princípios e objetivos da defesa brasileira e de sua projeção estratégica, sobretudo quando os vizinhos sul-americanos contavam com um Livro Branco e em que Jobim explorava mercados no exterior para reequipar as Forças Armadas, cenário em que já circulavam notícias sobre a criação do Conselho de Defesa no âmbito da Unasul (SAINT-PIERRE, 2010).

A END contemplou aspectos que tinham sido pouco explorados nos documentos anteriores e avançou no tratamento de temas nunca explorados em documentos públicos. Foi a primeira vez que o governo brasileiro trouxe a público suas percepções de ameaças e a disposição e organização das Forças Armadas para enfrentá-las (SAINT-PIERRE, 2010). O documento buscou definir a grande estratégia do Brasil, além de abordar outros aspectos além da defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia e infraestrutura. Inclusive, reforçou a necessidade de independência tecnológica com base na constituição de um complexo científico-militar nacional, que contaria com proteção e auxílio econômico do governo (SAINT-PIERRE, 2010).

Este documento foi organizado em torno de três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas; reorganização da indústria nacional de material de defesa; composição dos efetivos das Forças Armadas e Serviço Militar Obrigatório (END, 2008)²²⁶. Na prática, a END estimulou uma gama de iniciativas pelo governo, tais como: estabelecimento de prioridades em termos de aquisição de armamento por parte das três Forças; indicação dos setores nuclear, espacial e cibernético como focos prioritários de investimento; definição da busca de autonomia tecnológica no plano da defesa como elemento central dos esforços de recomposição da capacidade operativa das Forças Armadas brasileiras (JOBIM, 2010).

Com efeito, a própria elaboração da END, embora não tenha sido sujeita a uma ampla discussão pública como anunciado pelo então presidente, foi alvo de discussão interministerial, visto que Lula instituiu um Comitê Ministerial para a formulação do documento. Assim, criou-se um importante espaço para diálogo entre diplomatas e militares, que debateram versões preliminares do documento, permitindo o alinhamento de objetivos entre as políticas de defesa e exterior, como expresso na prioridade estratégica do Atlântico Sul e da região amazônica, destacando as relações com a África e com a América do Sul, já

²²⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

aprofundadas no viés da política externa (CAMARGO LIMA, 2015). Saint-Pierre (2010) reforça esse aspecto ao afirmar que a preocupação do governo com a região e com o contexto internacional esteve presente no documento, uma vez que foram salientados aspectos como o fortalecimento da integração regional e o fomento à cooperação militar e à integração das bases industriais de defesa, além da END reiterar a participação brasileira nas Missões de Paz sob mandato da ONU ou em apoio às organizações regionais.

É neste sentido que Milani e Nery (2019) afirmam que tanto a PDN como a END podem ser entendidas como estágios importantes para a evolução da política de defesa brasileira, expressando convergência entre os objetivos diplomáticos e militares, além de colocarem em marcha uma maior cooperação entre o MRE e o MD para consolidar uma base industrial de defesa em âmbito nacional e regional e em prol da cooperação técnica com vizinhos sul-americanos e países africanos. A esse respeito, desde 2010, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) começou uma parceria com a divisão internacional do MD para viabilizar a participação de militares de diversos países parceiros nos cursos ofertados pelas Forças Armadas, fortalecendo as relações bilaterais e regionais e a articulação interministerial, visto que a ABC é um órgão vinculado ao Itamaraty (MILANI; NERY, 2019).

A respeito da articulação entre os Ministérios quando da elaboração do documento, Celso Amorim afirmou:

Eu, o Samuel Pinheiro Guimarães e outros, participamos ativamente, por exemplo, da Estratégia Nacional de Defesa. E me lembro que nos parágrafos que diziam respeito à questão de não proliferação nós tínhamos que encontrar um parágrafo que era de acordo com os compromissos já assumidos por nós. Então foi sempre [uma relação] harmônica²²⁷.

Sobre este aspecto – não proliferação nuclear – cumpre destacar brevemente a interlocução entre as instituições diplomática e de defesa no tratamento da questão. No contexto em que o Brasil reivindicava um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a revisão das estruturas de poder internacionais, voltou a ser discutido no âmbito da organização o Protocolo Adicional ao TNP, proposto em 1997, que reforça a aplicação de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), tornando-as mais invasivas. A adesão ao Protocolo é opcional para os países que aderiram ao TNP e o Brasil – que havia ratificado o tratado em 1998 – adotou a posição de não aderir ao Protocolo,

²²⁷ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

entendendo que poderia gerar dificuldades para garantir a segurança da tecnologia de ultra centrífugas desenvolvida independentemente no país (JESUS, 2012)²²⁸.

Ao esquivar-se da adesão ao Protocolo, o governo reiterou que a tecnologia nuclear era desenvolvida no país para fins pacíficos, como previsto na Constituição Federal de 1988 e no acordo com a Argentina que deu origem à Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) de 1991, resistindo às pressões dos EUA (JESUS, 2012). Sobre a posição brasileira no que tange à não proliferação, o embaixador Amorim salientou em entrevista: “No Protocolo Adicional ao TNP, por exemplo, nossa posição era idêntica”²²⁹, sendo necessário chegar a um acordo entre o Itamaraty e o MD sobre como essa postura de não adesão seria inserida na END e negociada na ONU, principalmente no contexto em que o Brasil buscava mediar (junto com a Turquia) as negociações nucleares com o Irã.

Com efeito, na END o governo reiterou que era atuante “na causa do desarmamento nuclear” e que o fato de ter proibido a si mesmo o acesso ao armamento nuclear, não implicava que o país deveria “despojar da tecnologia” (END, 2008, *online*). A END estabelece então que

O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear (END, 2008, *online*).

Soma-se à articulação de concepções o bom entendimento estabelecido a nível ministerial entre o então Chanceler e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim. Sobre esse assunto, Amorim ressaltou: “Nunca houve problema de nenhuma natureza, nem nenhuma diferença conceitual importante”²³⁰.

Agora, se nós nos reuníamos para articular acho que talvez não tanto, isso, aliás com nenhum deles. Isso é talvez um defeito, assim, intrínseco, estrutural. Os Ministros se coordenam relativamente pouco e as reuniões conduzidas pelo Presidente da República, em geral, são muito amplas ou então para atender a um momento de uma decisão, uma crise²³¹.

²²⁸ O governo defendeu que deveriam ser mobilizados esforços para a promoção do desarmamento nuclear dos Estados que possuem armas nucleares, reconhecidos pelo TNP, o que não era feito em contrapartida à assinatura de diversos Estados ao Protocolo Adicional.

²²⁹ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²³⁰ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²³¹ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

Esse aspecto salientado pelo embaixador transparece as dificuldades no nível operacional de avaliar condições institucionais que garantam a continuidade dos projetos e a implementação a longo prazo das iniciativas acordadas no papel, uma vez que o ajuste interburocrático entre as principais organizações e atores (diplomatas e militares) envolvidos no processo de articulação das políticas é essencial para garantir o cumprimento de objetivos, metas, procedimentos e rotinas. Analisando este período, percebe-se que houve essa tentativa, embora não no nível que seria ideal, com uma maior institucionalização e melhor comunicação entre os Ministérios. Uma forma de lidar com isso foi, por exemplo, a alocação de diplomatas no MD, elemento salientado tanto por Amorim (2019) quanto por Rocha (2019) nas entrevistas concedidas para esta tese, apontando que isso facilitou os fluxos de comunicação, criando canais que permitiam ampliar o conhecimento mútuo e facilitar a ação conjunta. Por outro lado, a rede de adidos militares, composta por oficiais das Forças Armadas acreditados junto às representações diplomáticas no exterior, também facilitaram o diálogo e a troca de informações²³².

Sobre a interação entre as organizações burocráticas ao longo do período, o professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2019)²³³, que integrou a Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e assessorou o Ministro Amorim no MD na implantação do Instituto Pandiá Calógeras, afirmou em entrevista:

Sem dúvida alguma, a coordenação e o diálogo entre os dois ministérios melhoraram muito nos últimos anos. Acompanhei de perto as iniciativas dos Ministros Viegas, Alencar, Pires e Amorim no sentido de buscar essa aproximação. Não cheguei a trabalhar com o Ministro Jobim, mas sei que em sua gestão houve atenção a isso, impulsionada também pela SAE.

Contudo,

As agendas carregadas dos dois ministérios também prejudicaram uma aproximação mais sistemática. Somente ao final do Governo Lula, veio o MRE a conhecer a extensão da agenda de defesa e os riscos de sua implementação gerarem crises. Até a criação de uma Coordenação de Assuntos de Defesa vinculada à SG [Secretaria-Geral das Relações Exteriores], o tema estava disperso no MRE e qualquer articulação mais complexa demandava a boa vontade de funcionários que tinham interesse pessoal no assunto [...]. Por fim, nunca houve uma orientação da presidência para realizar essa coordenação. A confluência das agendas e a percepção de servidores fez que a aproximação acontecesse “de baixo para cima”.

²³² Segundo dados compilados por Camargo Lima (2015) foram criadas novas adidâncias militares permanentes e rotativas nos seguintes países: Egito, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Vietnã, São Tomé e Príncipe (2004); Índia (2009); Turquia (2012); Cabo Verde, Senegal, Israel, Coreia do Sul, Indonésia, Líbano, Benin, Gana, Marrocos, Togo, Eslovênia, República Tcheca, Ucrânia, Timor Leste (2013).

²³³ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019

Nesse sentido, observa-se que por mais que existam convergências nos documentos declaratórios de defesa produzidos ao longo do governo Lula e a intenção governamental de estimular que a defesa fosse elemento importante na projeção internacional do país, fortalecendo o papel do MD no aparato burocrático, na prática, as bases para a melhor interação interministerial ainda estavam sendo estabelecidas, muitas vezes, mais condicionadas aos interesses e ao empenho dos funcionários das organizações do que às diretrizes emanadas pela PDN e pela END ou pelas chefias de seus Ministérios, imersas nas rotinas e outros procedimentos burocráticos. Quando questionado sobre como as instituições diplomáticas e militares interferem em uma melhor coordenação entre as duas políticas ao longo do período analisado, o professor Rocha salientou esta dimensão, argumentando que a “dinâmica da burocracia e o excesso de demandas faz que cada um se concentre no que precisa entregar”, ademais, os diplomatas e funcionários civis e militares do MD precisam “prestar conta aos seus superiores, que nem sempre incluem nas instruções o objetivo de trabalhar de forma articulada com o outro”²³⁴.

Sobre esta articulação, ressalta-se que somente em 2010 foi estruturada, no âmbito do Itamaraty, a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), órgão responsável por tratar da cooperação em defesa e da participação do país em mecanismos de consulta, arranjos e grupos de trabalho político-militares e estratégicos, sendo encarregado pelo contato permanente com o MD. Antes, “os assuntos de defesa estavam dispersos em várias áreas do Itamaraty”²³⁵.

É importante destacar que após a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em 2010, houve uma melhor coordenação dos três ramos das Forças Armadas, o que também facilitou no plano prático a coordenação dos militares com outros setores burocráticos. No âmbito do EMCFA houve a tentativa de se estabelecer um cargo para um Conselheiro ou Ministro do Itamaraty, que deveria trabalhar diretamente na Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), órgão responsável por assessorar o Chefe do EMCFA em temas internacionais, políticos, estratégicos, de inteligência e de contra inteligência. Contudo, curiosamente, o “MRE jamais chegou a enviar formalmente um servidor para cumprir essa função, alegando razões orçamentárias e administrativas”²³⁶. Em tempos de uma intensa agenda diplomática do governo, supõe-se que os funcionários e recursos estavam alocados nas

²³⁴ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

²³⁵ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

²³⁶ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

áreas consideradas mais estratégicas e funcionais para a diplomacia e como em 2010 foi criada a CGDEF, conjectura-se que o MRE não tenha visto necessidade institucional de colocar mais um diplomata incumbido do tratamento da defesa.

De todo modo, como afirma Rocha (2019), os canais de diálogo que foram criados ajudaram a formular uma estratégia de Estado para a inserção internacional do Brasil, evitando “muitos ruídos e crises outrora frequentes devido à ausência de semelhante estrutura”. Ademais, ajudaram a “ampliar a capacidade de articulação em foros multilaterais e o uso dos recursos de ambos ministérios em favor de uma visão mais articulada da PEB-PND”²³⁷.

A respeito dessa maior articulação ao longo da etapa *freio de arrumação* no MD, Jobim argumenta que as iniciativas implantadas ajudaram a fortalecer o Ministério e a intensificar a agenda internacional da defesa.

Quanto à agenda internacional da defesa, afirmo, sem qualquer pretensão, que estive à altura do novo patamar ao qual o Presidente Lula alçou a política externa brasileira. Alguns críticos da END mencionam o seu caráter excessivamente autonomista. Eles se esquecem de que nos últimos três anos estive em dezenas de países em busca de oportunidades de cooperação. Firmamos inúmeros acordos-quadro na área de defesa, com o objetivo de facilitar possíveis parcerias (JOBIM, 2010, *online*).

E o então Ministro segue neste discurso destacando os acordos firmados com a França (inserido no PROSUB e na construção da planta da Helibrás, fabricante brasileira de helicópteros), com a Rússia (para aquisição de helicópteros de ataque), com a África do Sul (para desenvolvimento do míssil A-Darter, de curto alcance), além da assinatura de cartas de intenções com Portugal, Argentina, Chile, Colômbia e República Tcheca (que participaram do projeto da aeronave de carga e reabastecimento em voo, KC-390, da Embraer) (JOBIM, 2010).

Jobim (2010) ressalta também as relações no campo da defesa na América do Sul, componente do entorno estratégico brasileiro, como exposto nos documentos declaratórios. Sobre estas relações afirma:

[...] visitei todos os nossos vizinhos incontáveis vezes. Atuei, intensamente, para a conformação do Conselho Sul-Americano de Defesa, instância inovadora de diálogo que poderá ser extremamente útil para o aumento da cooperação em nível sub-regional (JOBIM, 2010, *online*).

²³⁷ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 mai. 2019.

Com efeito, a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) na Unasul, em 2008, reforçou o tema na agenda externa. A Unasul havia sido criada em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), estabelecida em 2004. Esta organização foi uma grande inovação regional, pois, até então, a região não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados sul-americanos e fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas sub-regionais. No âmbito da instituição, foram criados importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas, como o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (BATAGLINO, 2012). No que tange ao CDS, o órgão foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança na região, impulsionar a indústria de defesa e evitar a ingerência dos EUA e a imposição de sua agenda de segurança no subcontinente. Destaca-se o contexto de criação do órgão: logo após eclosão da crise entre Colômbia e Equador²³⁸ e dias após ser anunciada a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul pelos EUA, tornando evidente a sua dimensão estratégica (BATTAGLINO, 2012).

Quem liderou a iniciativa foi o MD, sob gestão de Jobim.

O então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, entregou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Junta Interamericana de Defesa (JID), órgão dependente da OEA, e, em seguida, reuniu-se com os então secretários da Defesa e de Estado dos Estados Unidos, Robert Gates e Condoleezza Rice, respectivamente, para expor essa proposta, baseada nos princípios da não-intervenção, soberania e territorialidade, e ressaltar que ela não previa a criação de uma aliança militar, a exemplo da OTAN. Além disso, Jobim os informou que começaria a viajar pelos países sul-americanos para também apresentar e tratar da criação dessa nova instituição (OKADO, 2012, p.103).

Efetivamente foi isso que ocorreu. Jobim acompanhou Lula em visitas aos países vizinhos para consolidar a proposta brasileira. Como lembra Okado (2012), no período de quase um mês o Ministro completou as visitas e teve uma boa acolhida da proposta brasileira, sendo criado um Grupo de Trabalho composto por dois representantes de cada país para implementar o Conselho. Finalmente, em dezembro de 2018, em Salvador, o órgão foi criado por decisão dos Chefes de Estado e de Governo. O CDS tem como objetivo principal

²³⁸ Esta crise se refere ao ataque ao acampamento de Raul Reyes, um dos líderes do grupo armado FARC, em 2008, pelo governo colombiano durante a Operação Fênix, na fronteira com o Equador, que gerou grave crise diplomática, com acusações de desrespeito à soberania do país vizinho e de que Rafael Correa e Hugo Chávez tinham relações com as Farc. À época, Chávez, enviou tropas para a fronteira com a Colômbia como forma de demonstrar solidariedade com o Equador e durante a 25ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, em 2008, foi adotada uma resolução de rechaço à ação militar colombiana (LAROSA; MEJÍA, 2013).

implementar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa, formação e capacitação, sendo um órgão para estimular a cooperação e a coordenação em defesa no nível sul-americano (UNASUL, 2019)²³⁹.

O MRE teve participação reduzida na criação do órgão, que ganhou destaque na política regional. A esse respeito Okado (2012, p. 105) ressalta que apesar de ter sido uma iniciativa positiva e bem recebida pelo MRE, “quem se responsabilizou por todo esse processo foi o ministro da Defesa, com baixa participação do ministro das Relações Exteriores”, existindo um equilíbrio subótimo na elaboração das políticas externa e de defesa, “ainda mais quando se trata de um tema prioritário para ambas as áreas” (OKADO, 2012, p.105). Esse aspecto é importante e reflete a percepção do embaixador Amorim de que “os Ministros se coordenam relativamente pouco”²⁴⁰, já exposta nesta seção.

Apesar do protagonismo do MD, a criação do CDS teve o potencial de ampliar o diálogo entre política externa e defesa, apoiando as diretrizes de busca por maior autonomia e ampliação da integração regional vigentes na agenda diplomática. No órgão, participam os MDs de cada Estado-membro e representantes dos MREs. Nesse sentido, como afirma Saint-Pierre (2010, p.6), tanto a criação da Unasul como do CDS exigiu a sintonia das “gramáticas militar e diplomática” em sua adequação à política externa. Sobre este aspecto, Amorim destacou em entrevista: “Nas questões mais importantes, como a criação do CDS não houve nenhuma diferença e quando o CDS foi posto para funcionar [...] trabalhamos em total harmonia, sem nenhum problema”²⁴¹.

No âmbito do CDS, a defesa é tratada em sua vertente externa, excluindo questões relacionadas à manutenção da lei e da ordem, vinculadas à segurança pública, diminuindo a possibilidade de utilização das Forças Armadas em funções policiais, como ocorre em muitos países (tais como Colômbia e Brasil). Foi criado no organismo, em 2009, o Centro de Estudos Estratégicos (CEED), cujo objetivo tangencia esta questão, uma vez que busca “gerar um pensamento estratégico no nível regional, que contribui à coordenação e harmonização das

²³⁹ Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

²⁴⁰ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²⁴¹ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

políticas de defesa na América do Sul”, ajudando a construir uma “identidade sul-americana e uma visão compartilhada em defesa” na região (CEED, 2019)²⁴².

No CDS o país teve papel importante ao atuar como estabilizador diante de algumas tensões, como na redução das tensões com os EUA sobre a utilização de bases militares na Colômbia, em 2009, e no restabelecimento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, em 2010. Desse modo, observa-se como o órgão se inseriu na estratégia mais ampla da política externa de promover o fortalecimento das relações políticas dos países da América do Sul, ajudando o país a se posicionar como elo integrador da região, desempenhando importante papel na construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014; SÁNCHEZ, 2017).

O contexto internacional favoreceu, por um lado, a adoção deste comportamento mais autônomo por parte do Brasil, visto que a agenda estadunidense se voltou à guerra ao terror e prioridade máxima se tornou o Oriente Médio no início do século com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. O governo brasileiro explorou esse cenário, aprofundando as relações Sul-Sul no hemisfério e fora dele. Ao reforçar as relações com outros países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil se tornou menos vulnerável nas relações com os EUA (PECEQUILO, 2013). É nesse sentido que, ao longo do período, Milani e Nery (2019) salientam que a Unasul e o CDS permitiram ao governo brasileiro neutralizar qualquer intervenção dos EUA nas graves instabilidades políticas na região, rompendo com a construção de instituições hemisféricas baseadas nos interesses norte-americanos (como a OEA, sobretudo).

A respeito da maior autonomia do Brasil frente aos EUA nesse período, é importante lembrar da tentativa norte-americana de construção do conceito de Bacia do Atlântico, que buscava integrar o Atlântico Norte e o Sul ao eliminar a linha divisória que os separa.

Sobre essa tentativa, Jobim (2010, *online*) argumentou:

Atuei não somente para construir pontes, mas também para desarmar iniciativas que, a meu ver, poderiam ser nocivas aos interesses nacionais e à nossa soberania. Refiro-me, por exemplo, às tentativas de construir um esdrúxulo conceito de bacia do Atlântico, que anularia as distinções evidentes entre as realidades do norte e do sul do oceano. Sintomaticamente, essas iniciativas partem de países do norte do Atlântico, o que nos causa preocupação, sobretudo em vista de nossas reservas de petróleo na camada pré-sal.

²⁴² Disponível em: <<http://ceed.unasurg.org/Portugues/01-CEED-port/01-CEED-port.html>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

Percebe-se, nesse sentido, que o MD caminhava no mesmo sentido que o MRE, defendendo uma atuação internacional mais autônoma e assertiva do Brasil em âmbito externo. Enquanto na pasta das Relações Exteriores Amorim implementava a política externa “altiva e ativa” (AMORIM, 2015), Jobim conduzia na pasta da Defesa o que chamou de superação da “timidez que caracterizou a atuação internacional das Forças Armadas em outros momentos do nosso processo histórico” (JOBIM, 2010, *online*). Prevendo que a agenda internacional da defesa seria cada vez mais intensa no âmbito da política exterior, o então Ministro da Defesa salientou a necessidade de uma cooperação cada vez mais intensa com o Itamaraty, que “por sua vez, precisa se preparar para tal” (JOBIM, 2010, *online*). Nesse sentido, reconhecia ao final de sua gestão no MD que as duas instituições precisavam aprimorar a sinergia em prol da condução mais eficaz dos projetos internacionais do país.

Na área da cooperação em defesa destaca-se mais uma iniciativa que tem pouco destaque na literatura, mas que ressalta a complementaridade da dimensão da política externa e da defesa. No âmbito do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), criado em 2003 para aprofundar a cooperação trilateral e ampliar a capacidade política dos países nas negociações internacionais na ONU, na OMC e diante dos parceiros desenvolvidos, estabeleceu-se também a cooperação em defesa. O IBAS atua em três vertentes principais: Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, coordenação política e cooperação setorial.

É inserido na cooperação setorial que se encontra o desenvolvimento do IBSAMAR, projeto que envolve a cooperação em defesa marítima dos países, visando a segurança dos Oceanos Atlântico Sul e Índico em função das rotas comerciais e da concentração de recursos energéticos, como petróleo e gás. Nesse sentido, os países investiram na realização de exercícios militares conjuntos a partir de 2008 para reafirmarem a soberania sobre as águas territoriais, buscando garantir segurança para navegação e impedir a militarização do espaço marítimo por potências extra regionais (VISENTINI, 2011). Desde então, os exercícios ocorrem bianualmente, estimulando a troca de experiências na área e o fortalecimento das relações entre as Marinhas. Nesse sentido, reforçaram-se mutuamente as iniciativas de política externa conduzidas pelo MRE com os países do IBAS em fóruns e organizações internacionais e na cooperação para o desenvolvimento com a cooperação em defesa conduzida pelo MD.

Concluindo o segundo mandato de Lula, Jobim (2010) menciona que se iniciou na pasta da Defesa a etapa de *integração transformadora*, cujos vetores eram a intensificação da integração entre as Forças, a concepção estratégica e a evolução doutrinária de emprego do poder militar. Para o então Ministro, ao fim do governo Lula o MD não era mais “uma

organização de baixo perfil, antes um problema do que uma solução”. Para ele, o MD “graças à sabedoria do presidente Lula, tornou-se, hoje, uma instituição à altura de suas enormes responsabilidades”. E conclui dizendo que a “temática de defesa não é mais algo marginal na sociedade brasileira” (JOBIM, 2010, *online*).

Com efeito, Jobim predisse corretamente que a defesa não seria mais secundária no país. Contudo, a maior relevância da defesa na agenda externa e a renovada discussão do tema em âmbito doméstico não implicou que os militares deixassem de ser empregados em funções policiais e fossem constantemente demandados a atuarem em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na segurança pública, como em operações no Estado do Rio de Janeiro. Por um lado, isso demonstra um claro obstáculo para o aperfeiçoamento da missão e do emprego das Forças Armadas, além de um empecilho para a conjugação dos objetivos diplomáticos e militares em prol de uma estratégia de inserção internacional.

Apesar deste permanente problema, é inegável que ao longo dos mandatos de Lula (2003-2010) o tema da defesa integrou cada vez mais a agenda política brasileira, tanto no que tange às discussões de política doméstica como de política externa. Isso não quer dizer que o tema da defesa era o assunto protagônico das relações internacionais do país. Pelo contrário, estas continuaram orientando-se prioritariamente pela defesa do desenvolvimento nacional e da autonomia política, adicionando ainda às relações exteriores a dimensão social, parte integrante do programa de governo petista²⁴³. Contudo, é evidente que os aspectos de defesa ganharam terreno na agenda externa, maior espaço para articulação com o Itamaraty e se tornaram eixos da inserção regional e global do país, como vimos, por exemplo, com a criação do CDS na Unasul, participação ativa em Missões de Paz, cooperação ampliada em matéria militar e criação de novos canais institucionais de comunicação entre o MRE e o MD.

A partir do exposto nesta seção percebemos, portanto, que no tange à articulação entre política externa e de defesa, as burocracias responsáveis por suas formulações caminharam em direção à construção de uma estrutura de decisão com ganhos simétricos (*payoffs*), assemelhando-se a um resultado de compromisso mútuo, em que as preferências parciais dos envolvidos está representada na decisão da política externa (HERMANN, 2001). Sendo assim, apesar das trajetórias institucionais apartadas das corporações diplomática e militares e do histórico de baixa articulação entre as políticas no Brasil, houve ao longo do governo Lula uma busca constante e motivada pelas instituições no âmbito do Poder Executivo de que

²⁴³ Ver, por exemplo, levantamento do Ministro Amorim (2010) dos oito anos da política externa do Governo Lula em artigo onde apresenta as principais iniciativas diplomáticas do período. O tema da defesa só é ressaltado no que diz respeito à criação do CDS, à parceria estratégica com a França e à missão de paz no Haiti.

houvesse maior engajamento e diálogo entre as vertentes do *soft* e do *hard power* na política externa, valorizando a diplomacia e o poder militar (dissuasório e cooperativo).

O processo em prol da articulação foi facilitado pelos documentos declaratórios de defesa elaborados ao longo do período e que tiveram no presidente um importante incentivador, além da presença essencial de duas lideranças nos Ministérios, das Relações Exteriores e da Defesa, com respaldo político e dotadas de confiança por Lula, Amorim e Jobim, respectivamente. Nas decisões sobre política externa e defesa, observa-se ao longo do período uma estrutura de “*predomínio burocrático*” (ROSATI, 1981), cabendo aos Ministros e às suas equipes ministeriais a elaboração das decisões, mais do que ao presidente. Este, por sua vez, respaldou politicamente as decisões ministeriais, apoiando publicamente a pasta da Defesa e as iniciativas diplomáticas, seja por meio do exercício da diplomacia presidencial, seja por meio de discursos. Vide, por exemplo, o amplo apoio concedido à Jobim quando de sua chegada ao comando do MD em meio à crise do setor aéreo:

É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas, desde discutir a modernização, reequipar, até a reestruturação das Forças Armadas Brasileiras, até colocar pessoas para tomar conta de tudo aquilo que é pertinente às nossas Forças Armadas [...] É esse o Ministério que você vai assumir. E eu quero te dizer: assumir com todas as forças para fazer todas as mudanças que precisar fazer, onde precisar fazer (SILVA, 2007, *online*)²⁴⁴.

As habilidades negociadoras de Amorim e de Jobim à frente dos seus Ministérios permitiram que suas instituições caminhassem em prol de uma condução mais articulada dos temas de política externa e defesa. Nesse aspecto, por mais que ao longo dos anos as organizações tivessem funcionado como se fossem “universos paralelos”, não existiu durante o governo Lula uma competição com resultantes políticos assimétricos, mesmo quando o MD ainda enfrentava problemas institucionais mais graves e não tinha um Ministro que conseguisse obter amplo apoio dos militares (Viegas, Alencar e Pires).

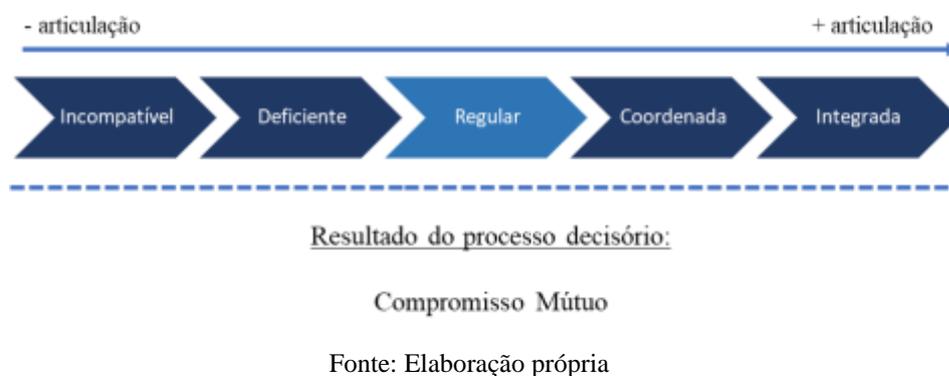
É evidente que as crenças, as personalidades dos líderes, as formas de pensamento e as preferências institucionais são integrantes das organizações (ROSATI, 1981) e interferem na articulação entre as burocracias e as políticas formuladas. Naquele momento, era nítido que o MD passava por um processo de reestruturação e de tentativa de ampliar o controle civil das Forças Armadas, com a criação de uma nova doutrina para o emprego do poder militar e de novas diretrizes a serem seguidas que mudariam no médio e no longo prazo a concepção militar de suas funções e lugar na sociedade. Por outro lado, o MRE também passava por um

²⁴⁴ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

período de maior abertura ao diálogo com outras burocracias e atores da sociedade no âmbito da descentralização horizontal (HILL, 2003) e da verticalização controlada (PINHEIRO, 2009), discutidas no capítulo 2. Assim, ao longo destes oito anos, mudanças institucionais foram importantes para o amadurecimento das organizações e para que novos passos fossem dados em direção à construção de uma melhor relação entre as políticas.

É nesse sentido que se entende que ao longo desta etapa houve a criação de uma *articulação regular* entre as políticas, ainda *pouco institucionalizada* e *pouco profunda*, mas importante para construir as bases para uma melhor interlocução entre os atores envolvidos no processo decisório. Em termos de resultados, essa articulação – ainda que regular – propiciou um resultado positivo, de construção de uma posição de *compromisso mútuo* entre as instituições burocráticas no processo de tomada de decisão da política externa em matéria de defesa. Ao atuarem de forma mais próxima e cooperativa, o MRE e o MD obtiveram vantagens (*payoffs*) políticas e institucionais da maior articulação, resultando em uma projeção mais autônoma do país no plano internacional e no ganho de credibilidade e prestígio de suas burocracias em âmbito doméstico e externo.

Figura 7 –Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Lula



Veremos na próxima seção as iniciativas implementadas ao longo do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) no campo da defesa e da política externa para analisar o tipo de articulação que se estabeleceu entre as organizações e as políticas e os resultados em termos de projeção internacional do país ao longo do período.

5.3 A manutenção do compromisso mútuo e a busca de uma grande estratégia: articulando política externa e de defesa no Governo Dilma Rousseff

O contexto internacional enfrentado ao longo do governo Dilma Rousseff (2011-2016) se mostrou bastante distinto do cenário que caracterizou o período de seu antecessor.

Enquanto o governo de Lula acompanhou o expressivo crescimento econômico brasileiro, podendo lançar o país a uma política externa dinâmica e ativa, Rousseff teve de lidar – desde o início de seu mandato – com a perda de competitividade dos exportadores e a queda do superávit da balança comercial em razão do baixo crescimento da economia mundial pós-crise, quando o nível de preços internacionais das *commodities* passou a apresentar uma tendência de decréscimo. Assim, ao longo deste período a presidente e seu corpo diplomático enfrentaram obstáculos que a crise internacional impôs à economia e à inserção internacional brasileira. Com o agravamento da situação econômica doméstica, crescimento pífio e inflação, a partir de 2013, os cortes de gastos públicos foram inevitáveis. Conseqüentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Em paralelo, Rousseff também enfrentou insatisfação popular com as manifestações de junho de 2013 (com o movimento “não vai ter Copa”) e, adiante, aquelas relacionadas aos esquemas de corrupção da Petrobras. Somou-se a esse cenário o agravamento da crise política, e novas demonstrações públicas contra o governo, em 2015, com grupos demandando o *impeachment* da presidente, aprovado após um controvertido processo na Câmara dos Deputados e no Senado em agosto de 2016 (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). Como apontam Milani e Nery (2019), esse turbulento contexto fez com que a presidente tivesse menos liberdade de ação para conduzir a política externa.

Sem dúvidas, a combinação das condições do cenário externo com a complicação da situação doméstica brasileira, resultantes de fragilidades não enfrentadas anteriormente – como a erosão da base de apoio política da presidente (MILANI; NERY, 2019) – explicam, em parte, o menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa. No entanto, neste âmbito, seu governo buscou seguir as estratégias definidas ao longo do governo Lula, mantendo os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global. Por outro lado, os esforços e os recursos despendidos em política externa no governo Rousseff foram relativamente menores (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Devido a estes problemas, Cervo e Lessa (2014) mencionam que o período de seu governo caracteriza o declínio da inserção internacional do Brasil. Contudo, apesar das limitações encontradas e de um menor ativismo na área da política externa não se pode perder de vista que o período foi marcado por importantes desdobramentos na área da defesa e pela tentativa de implementar uma grande estratégia, dando seguimento e aprofundamento a ações

em curso no governo Lula (MILANI; NERY, 2019). Como veremos ao longo desta seção, sobretudo durante seu primeiro mandato (2011-2014), o tema da defesa foi reforçado na política externa, principalmente devido à chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro da Defesa, reforçando a articulação entre as políticas e entre os Ministérios (MD e o MRE).

Após a saída de Jobim da pasta da Defesa em agosto de 2011 – motivada por críticas ao governo – Amorim assumiu a organização, representando um nome forte para a condução do Ministério, mas ao mesmo tempo reacendendo a suspeita dos militares sobre como seria a administração da defesa por um diplomata (CASTRO LIMA, 2015). No início de sua gestão à frente do Ministério, houve a promulgação da Lei nº 12.528, de novembro de 2011, que estabeleceu a Comissão da Verdade para investigar crimes da ditadura. Na época, houve tensão entre setores militares e governo e Amorim tratou que os militares da reserva – que assinaram um manifesto contra a Comissão da Verdade – fossem punidos pelos comandantes das três Forças²⁴⁵, sendo respaldado por Rousseff, como indicam Exman e Martins (2012, *online*):

Diante das recentes críticas de militares da reserva ao ministro da Defesa, Celso Amorim, a presidente Dilma Rousseff prepara uma ação para fortalecer o subordinado no cargo. A operação terá duas frentes: a liberação de recursos para a Pasta e sinais políticos que não deixem dúvidas aos militares da ativa de que é Amorim o interlocutor da categoria que terá acesso ao Palácio do Planalto para negociar o reaparelhamento das Forças Armadas e reajustes dos soldos.

Quando questionado sobre a resistência dos militares à sua indicação ao MD, Celso Amorim (2019) respondeu em entrevista: “se dizia [sobre a resistência], na prática não senti isso, sempre foram muito disciplinados”²⁴⁶. Independentemente da resistência à sua gestão na pasta da Defesa, o fato é que sua nomeação como Ministro trouxe peso político ao setor e reforçou o processo de aproximação da defesa das relações exteriores. Como destaca Camargo Lima (2015), a permanência de Amorim até o final do primeiro mandato de Rousseff, em 2014, sem ter sofrido caso grave de insubordinação ou questionamento de sua autoridade pelos Comandantes das Forças Armadas, foi importante para demarcar uma inflexão nas relações civis-militares, uma vez que o contexto de contingenciamento orçamentário foi compartilhado por outras gestões com desfechos distintos.

Por outro lado, ao longo do governo Rousseff, o MRE gradativamente perdeu sua força. Embora os principais formuladores da política externa do governo Lula tenham sido

²⁴⁵ Na ocasião, cerca de cem militares da reserva criticaram o governo Rousseff e em nota intitulada “Eles que Venham. Por Aqui Não Passarão” se posicionaram contra a instituição da Comissão da Verdade pelo governo.

²⁴⁶ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019

mantidos na estrutura burocrática – visto que Samuel Pinheiro Guimarães assumiu o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul e Marco Aurélio Garcia manteve-se no cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais –, o Itamaraty passou por um período de instabilidade institucional e de cortes orçamentários que acarretaram na diminuição de iniciativas imprescindíveis à manutenção de uma ativa diplomacia (BARROCAL, 2015). Os novos Chanceleres também não tiveram força política no governo, embora fossem nomes conhecidos no Itamaraty: Antônio Patriota assumiu cargos de destaque durante o governo Lula, ao longo dos seus dois mandatos, assim como Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira. Contudo, mesmo com diplomatas do grupo autonomista no comando do Ministério, a corporação passou uma série de problemas institucionais²⁴⁷.

Segundo Barrocal (2015), os dois primeiros chanceleres de Rousseff não tinham autonomia perante a mandatária, gerando uma espécie de “tempestade” no Itamaraty, em meio a um quadro de desaceleração econômica dentro e fora do país que atrapalhou a atração de investimentos e a projeção internacional brasileira. Em paralelo a isso, Rousseff teve menos contato com líderes estrangeiros e não exerceu uma ativa diplomacia presidencial, envolvida com os problemas domésticos. Nesse sentido, a presidente não construiu uma relação de confiança com seus chanceleres e seu governo enfrentou mais dificuldades para formular uma política externa ativa – em parte, devido ao perfil mais técnico e ao desinteresse da mandatária nas relações exteriores, mas também devido às dificuldades orçamentárias e ao delicado cenário de crise doméstica e internacional que marcaram seu governo²⁴⁸. Neste momento, a permanência de Celso Amorim na estrutura burocrática, como Ministro da Defesa, foi importante para dotar as relações exteriores de mais ativismo, aproximando ainda mais os assuntos de defesa da linha diplomática que era seguida pelo país. Assim, em linha com o argumento de Barreto (2016, p.78) observa-se que indo além das tradicionais perspectivas “de que a política externa brasileira é impulsionada pelas agendas presidenciais ou do MRE, o que se viu no governo Rousseff foi o crescimento de uma agenda do Ministério da Defesa para a área”.

²⁴⁷ Em 2013, o titular interino da diplomacia brasileira em La Paz, Eduardo Saboia, sem prévia consulta ao Itamaraty, conduziu o senador boliviano Roger Pinto Molina ao Brasil. O episódio gerou tensão na relação já desgastada entre a presidente e Patriota, pois Molina, além de opositor do presidente boliviano Evo Morales, era acusado de crimes de corrupção. A consequência deste episódio gerou desconforto nas relações entre Bolívia e Brasil e resultou na saída de Patriota do MRE, sendo substituído pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo, que ocupava o cargo de representante permanente do Brasil junto à ONU. Figueiredo, por sua vez, tentou lidar com a problemática situação financeira em que se encontrava a instituição, porém sem sucesso.

²⁴⁸ De acordo com Saraiva (2014), a relação entre Rousseff e o Itamaraty foi se deteriorando no seu primeiro mandato. A diminuição do orçamento da instituição e a redução do número de diplomatas que entram na carreira apontam para o movimento de recuo que marcou a instituição ao longo do período.

Em diversas ocasiões como Ministro da Defesa, Amorim ressaltou a importância de consolidar uma visão ampla da inserção internacional do Brasil que conjugasse a política externa à política de defesa para garantir a projeção do país e a defesa da soberania nacional²⁴⁹. Assim, o conceito de grande estratégia – presente na END de 2008²⁵⁰ – ganhou relevância em sua gestão e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas. Enquanto Antonio Patriota (2011, *online*)²⁵¹ afirmava que orientaria “a ação externa do Brasil preservando as conquistas dos últimos anos e construindo sobre a base sólida das realizações do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” e que trabalharia no MRE para que o país continuasse atuando na “promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações por intermédio de mecanismos de governança mais representativos e legítimos”, Amorim (2014a, p.251-252) reforçava que o governo Rousseff manteria as diretrizes externas e seguiria “empenhado na construção de uma multipolaridade caracterizada pela nota predominante da cooperação”.

Em sua visão, isso ofereceria ao país condições mais permissivas para definir seus interesses e implementar “uma grande estratégia que inclua a dimensão de ser não apenas um país pacífico, mas um país provedor de paz” (AMORIM, 2014a, p.252). Ao campo diplomático e militar, Amorim (2014b) agregou também a ciência e tecnologia, indispensável para consecução de uma grande estratégia, elemento ressaltado na END²⁵².

É neste sentido que Luiz Feldman, diplomata e Assessor da Chefia de Gabinete de Amorim quando de sua gestão no MD, afirma que “no período do Amorim já tinham iniciativas no plano concreto, mas buscou-se também um reposicionamento conceitual alinhado a uma certa visão que consistia em um retorno da geopolítica”²⁵³. Ao referir-se a este aspecto, Feldman concede destaque à “visão conceitual” que passou a orientar as relações exteriores e a defesa. Tal visão consistia em

²⁴⁹ Ver o livro “A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)” (AMORIM, 2016).

²⁵⁰ A “Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “**grande estratégia**” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “**grande estratégia**” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças” (END, 2008, *online*, grifo nosso).

²⁵¹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4572-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

²⁵² Com relação à ciência e tecnologia, Amorim privilegiou esse campo dando seguimento ao fomento do desenvolvimento de uma indústria nacional de defesa, tanto que trabalhou em prol da aprovação da Medida Provisória nº 544/2011 que criava o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID).

²⁵³ FELDMAN, Luiz. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Telefone, 11 mai. 2019.

uma América do Sul coordenada, como um espaço geopolítico prioritário do Brasil, além do Atlântico Sul e da África, que também integravam um espaço importante de segurança. Essas regiões integravam o entorno estratégico. Além disso tinham as relações com os parceiros das demais regiões, comportando interações com os “vizinhos de aquém e além-mar”²⁵⁴.

Esse aspecto é salientado pelo próprio Amorim em entrevista, que afirmou que

Eu, quando deixei o Ministério das Relações Exteriores e passei para a Defesa, talvez tenha levado com mais ênfase alguns objetivos que eram de política externa, por exemplo a questão da integração. Aliás, a própria END fala da integração sul-americana, mas obviamente eu dei muita atenção a isso e dei muita atenção a parte do Atlântico Sul. Não que o Ministério da Defesa fosse contra, mas eu trazia esse viés do Itamaraty²⁵⁵.

Com efeito, a experiência diplomática de Amorim resultou em um aprofundamento da capacidade de atuação externa do MD. Assim, mesmo em um cenário de retração da atuação do MRE nas relações internacionais brasileiras, em temas de defesa houve atuação em diversas frentes. Em aula magna para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da ESG, em 2012, o então Ministro da Defesa apresentou sua visão sobre como deveria ser a política de defesa de um país pacífico. Nesta palestra é possível identificar os elementos que, em sua concepção, fariam parte da grande estratégia do país. Para Amorim (2012a), como o Brasil não vivia em tempos de guerra, a política de defesa deveria se orientar pela dinâmica da cooperação e da dissuasão, elementos já ressaltados na PDN de 2005 e na END de 2008.

O então Ministro relaciona o *soft power* brasileiro com sua preferência pela cooperação nas relações exteriores, incluindo a área da defesa. Nesse sentido, destaca que a cooperação em defesa coincide com a política exterior na promoção de uma ordem internacional que favoreça o diálogo em detrimento ao conflito. Por outro lado, salienta que apenas o *soft power* não é suficiente para garantir autonomia ao Brasil e proteger o país de eventuais ameaças, sendo necessário, portanto, “fortificar nosso poder brando, tornando-o mais robusto. Por isso, nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores” (AMORIM, 2012a, p.53).

Essa visão de Amorim trazia consigo a dimensão conceitual de uma grande estratégia aplicada ao Brasil. Em entrevista, ele afirmou que o conceito era usado para definir como empregar os recursos do país para a guerra, mas ele achava que no Brasil –devido à maneira

²⁵⁴ FELDMAN, Luiz. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Telefone, 11 mai. 2019. A expressão “vizinhos de aquém e além-mar” foi usada no governo Geisel, no contexto do pragmatismo responsável, para se referir à diversificação dos parceiros, incluindo a África.

²⁵⁵ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019

como o país se projetava no mundo e às suas próprias necessidades de defesa relacionadas à proteção de recursos naturais – o conceito de grande estratégia deveria abarcar a conjugação das políticas externa e de defesa para a ação externa.

Elas tinham que atuar juntas na cooperação e na dissuasão na América do Sul, na África. A ideia da grande estratégia é a cooperação para dentro e a dissuasão para fora. Uma grande mudança conceitual, a ideia de juntar o que já existia em política externa com a defesa²⁵⁶.

Esse ponto fica claro em seu discurso na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do EMCFA, em 2014, quando explicou que a expressão grande estratégia foi mais utilizada originalmente para “assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas suplementares, como o comércio e a mobilização industrial” (AMORIM, 2014b, p.305). No entanto, para o caso brasileiro tal conceito deveria fazer referência a uma “coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos, interesse nacional e paz mundial, se complementam e se reforçam” (AMORIM, 2014b, p.305).

Em sua aula magna, acima mencionada, este aspecto é salientado quando argumenta que “o complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta” (AMORIM, 2012a, p.54), sendo necessário, aliar o *soft* e o *hard power*. Para isso, fortalecer a indústria de defesa e o desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta era essencial e, portanto, a cooperação com terceiros e a promoção do desenvolvimento autônomo e do domínio nacional das tecnologias eram fundamentais, destacando a importância da ciência e tecnologia.

Com relação à primeira dimensão que integra a grande estratégia brasileira, a cooperação, Amorim (2012a) destaca, sobretudo, as relações com os vizinhos. O Mercosul, a ABACC e a Unasul são os exemplos mencionados pelo ministro como frutíferos no campo político e o CDS é utilizado como exemplo de um “salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa” na região (AMORIM, 2012a, p.48). O então Ministro destaca também a cooperação bilateral com os parceiros sul-americanos, que envolve exercícios militares, participações conjuntas em Missões de Paz, assistência logística, troca de informações em regiões de fronteiras, projetos de cooperação na indústria de defesa, entre outros. Alguns exemplos destacados por Amorim (2012a) são as parcerias com Chile, Uruguai e Paraguai na MINUSTAH, a cooperação com os argentinos na área industrial e nos exercícios militares

²⁵⁶AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

conjuntos, a participação da empresa de projetos navais brasileira EMGEPRON em projeto de modernização da Marinha do Peru e a criação da comissão binacional fronteiriça COMBIFRON, entre Brasil e Colômbia, para aprimorar a troca de informações entre as nações.

A cooperação no campo do ensino também foi mencionada por Amorim (2012a) em sua aula magna, com a realização do 1º Curso Avançado de Defesa pela ESG, em 2012, cujo objetivo era estimular o pensamento sul-americano de defesa, partindo dos princípios de cooperação e integração. Adiciona-se a essa iniciativa a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), em 2014, no âmbito da Unasul, um centro de ensino superior de articulação dos países membros visando à capacitação em defesa e segurança regional, contribuindo para a construção de uma visão compartilhada nesta matéria (ESUDE, 2019)²⁵⁷. Inclusive, essa aproximação com os países vizinhos foi elemento basilar da gestão de Amorim no MD. Não que não houvesse essa aproximação no período anterior, pois, como vimos, esse movimento de cooperação mais intensa já havia sido iniciado no governo Lula. Contudo, houve uma clara orientação do Ministro de que houvesse essa maior interlocução com os vizinhos, como é possível notar neste trecho de sua entrevista:

No momento, por exemplo, em que a OEA já tinha perdido um pouco da sua relevância política, os militares continuaram dando muita importância à Junta Interamericana de Defesa (JID). Aí entram outros fatores corporativos ou de tradição também, que você não pode mudar do dia para a noite. Então, todo esforço de fortalecer o CDS, teria durado anos [...]. Me lembro de ter tido uma conversa com o secretário geral da Junta Interamericana de Defesa (JID) em que eu disse que queria ver sua energia toda e sua capacidade empregada para o CDS e não para a JID, que acho que estrategicamente é uma sobrevivência da Guerra Fria. Havia diferenças práticas, de hábitos formados. Não que essas coisas todas não existissem no Itamaraty, mas talvez nas Forças Armadas fossem mais enraizadas.

Essa busca por intensificar a cooperação sul-americana em defesa se torna evidente no trecho do seu discurso na Reunião Plenária do CDS em novembro de 2012, quando afirmou

Eu estava vendo outro dia: nós temos cerca de 40 oficiais em Washington e nenhum em Quito. Temos nossos adidos militares que realizam a parte bilateral. Então eu acho que seria o caso de pensar, e nós estaríamos dispostos a procurar, no caso do Brasil, um oficial de Estado-Maior que possa também estar presente, juntamente com outros de outros países [...] na própria sede da Unasul (AMORIM, 2012c, p.123).

Além de estimular a maior cooperação na Unasul, no âmbito do CDS, Amorim também estimulou a agenda de cooperação de outras formas, como explicou em entrevista²⁵⁸:

²⁵⁷ Disponível em :<<http://www.esude-cds.unasursg.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

²⁵⁸ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019

[...] quando a gente comprou 3 navios [de patrulha] oceânicas da Inglaterra, me lembro que conversava com o Comandante: “tudo bem comprar, mas gostaria que na primeira viagem que eles fossem fazer, ao invés de entrar ali para Itália, Noruega, fossem na África”.

Com efeito, o navio patrulha Amazonas chegou ao Brasil após ter passado por Lisboa e Las Palmas e por quatro cidades africanas: Mindelo, Cotonou, Lagos e São Tomé. Em discurso no desfile naval em homenagem à incorporação do navio patrulha à Marinha do Brasil, Amorim ressaltou que isso ilustrava “o nosso compromisso primário com a nossa própria Amazônia Azul, mas também com o Atlântico Sul” (AMORIM, 2012b, p.105). Nesse sentido, o Ministro orientava a agenda da defesa para conjugar-se com as prioridades da política externa, mudando – de certo modo – os hábitos e as tradições dos militares, como era a priorização da OEA em detrimento da cooperação sul-americana e as viagens pela Europa ao invés do continente africano.

Sobre a aproximação com a África, o então Ministro salientou as adidâncias militares que foram criadas, a intensificação da cooperação em defesa no âmbito do IBSAMAR – iniciativa tratada na seção anterior – e a busca por trabalhar em mais operações militares conjuntas com os países africanos, como com Cabo Verde e com São Tomé e Príncipe, com os quais o Brasil colaborou na formação das guardas costeiras para auxiliar no combate à pirataria no Atlântico Sul e para a segurança das rotas marítimas²⁵⁹. Também marcou este período a continuidade na cooperação em defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a realização das reuniões de Ministros da Defesa e de exercício militar conjunto (FELINO), que teve em 2013, sua operação sendo executada no Brasil.

Outro aspecto interessante é a diretriz para ampliação das compras dos equipamentos militares das indústrias bélicas dos países vizinhos, como forma de estimular a criação de uma base industrial de defesa sul-americana.

Descobrimos que a Colômbia produz barcos blindados de qualidade. Compramos materiais bélicos colombianos²⁶⁰. Não foi fácil chegar a essa decisão, mas havia uma cooperação nesse sentido. [...] Num primeiro momento [o Exército] queria comprar barco blindado sueco. “Vamos ver o colombiano, não podemos vender tudo, tem que alguma coisa comprar deles”²⁶¹.

²⁵⁹ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019

²⁶⁰ Em 2013, dois barcos blindados foram comprados da Colômbia para patrulhar as fronteiras na região amazônica.

²⁶¹ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019

Com efeito, a cooperação do Brasil com os vizinhos e com a África era parte integrante da política exterior do governo Rousseff, dando continuidade à linha diplomática implementada no período Lula. Apesar dos reflexos que a fragilidade doméstica e a reversão de condições externas tiveram no exercício da liderança regional, a rede de relações e instituições construídas no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque (SARAIVA, 2014) e seguiu sendo considerada um instrumento importante para os chanceleres Patriota, Figueiredo e Vieira. As relações com os países africanos também continuaram sendo consideradas estratégicas, apesar do recuo diplomático em novas iniciativas e da não implementação de assistências previstas, em função das reduções no orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para projetos de cooperação técnica, além das limitações na ampliação do comércio e dos investimentos (SARAIVA, 2014).

Como lembram Milani e Nery (2019), ao longo deste período – mesmo que as diferenças entre os governos Lula e Rousseff estivessem se tornando evidentes – existiram posições de liderança brasileira importantes em âmbito multilateral. Um destes âmbitos foi a ZOPACAS, que se insere nas iniciativas de cooperação e dissuasão da “grande estratégia” brasileira que vinha sendo impulsionada pelo Ministro da Defesa, Celso Amorim. Foi durante o governo Rousseff que o processo de revitalização da iniciativa tomou impulso. Como recordam Amorim e Chiozzo (2017), a ZOPACAS – criada em 1986 – estava adormecida por quase dez anos, quando o avanço da pirataria na costa ocidental da África revitalizou a Zona, dando origem a VI Reunião Ministerial em Angola, em 2007. Decorreu desta reunião o Plano de Ação de Luanda, que buscou estabelecer medidas para aprimorar a cooperação entre os países-membros. O processo de fortalecimento da organização foi estimulado na ocasião da VII Reunião Ministerial no Uruguai, em 2013, onde foi pactuada a Declaração de Montevideu, que tratou de temas variados, como: desarmamento, segurança e paz, defesa e desenvolvimento²⁶².

No contexto de renovação da ZOPACAS, o tema da defesa atlântica tinha retomado sua força no Brasil por meio da Marinha, que defendia o conceito de Amazônia Azul em suas publicações institucionais e nos documentos declaratórios de defesa²⁶³, ressignificando a dimensão do Atlântico Sul na estratégia de defesa nacional. Assim, o debate sobre a região

²⁶² Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS----Declaracao-de-Montevideu->>. Acesso em: 23 jun. 2019.

²⁶³ Na PDN de 2005 foi ressaltado que na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar o país foi autorizado a “estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados”, região chamada de Amazônia Azul. No documento, é destacado que nessa área estratégica estão as maiores reservas de petróleo e gás e potencial pesqueiro (PDN, 2005, *online*). A revisão da política, chamada de Política de Defesa Nacional a partir de 2012, também destaca a região.

ganhou mais fôlego, sobretudo devido à descoberta das reservas de pré-sal, em 2006, estimulando a importância das fronteiras marítimas para o projeto de inserção internacional do país e por ser uma região com abundância de recursos naturais, em especial de petróleo. A renovação da zona também pode ser entendida como uma reação dos países banhados pelo Atlântico Sul para evitarem que “vazios de poder” sofressem ameaças, por exemplo dos países membros da OTAN, como os EUA, que buscavam atribuir novas dimensões estratégicas à esta região (PIMENTEL, 2015).

Nesse sentido, tanto o MRE quanto o MD abraçaram a iniciativa e buscaram promover sua revitalização. Em entrevista, tanto Luiz Feldman como Celso Amorim lembraram que o governo brasileiro ajudou a realizar o encontro no Uruguai. Feldman destacou que a Força Aérea Brasileira enviou um avião para buscar autoridades de países africanos, de forma a viabilizar a participação na reunião e que a iniciativa é um bom exemplo de como os dois Ministérios trabalharam conjuntamente ao longo do período para articular política externa e defesa²⁶⁴. Por seu turno, Amorim destacou tanto a ajuda material para organização do evento como outras iniciativas que ampliaram a cooperação do país com as nações banhadas pelo Atlântico Sul:

Fiz questão de ajudar materialmente a realizar uma reunião no Uruguai sobre Atlântico Sul (ZOPACAS), fiz a primeira reunião realmente técnica que houve sobre vigilância marítima, que foi realizada em Salvador²⁶⁵, promovi a abertura de algumas adidâncias na África e aumentei algumas na América do Sul²⁶⁶.

Antonio Patriota, à época Ministro das Relações Exteriores, salientou a importância da ZOPACAS, destacando iniciativas práticas que seriam realizadas pela ABC em coordenação com o Departamento de Organismos Internacionais do Itamaraty, como cursos de capacitação técnica e profissional voltados aos países membros da ZOPACAS com vistas ao intercâmbio de boas práticas em áreas de interesse mútuo (PATRIOTA, 2013a). Na VII Reunião Ministerial realizada em Montevidéu, em janeiro de 2013, o chanceler discursou, ressaltando a importância da cooperação entre os países membros do fórum:

Passados quase 30 anos desde a criação da iniciativa, é hoje mais necessária do que nunca a consolidação do Atlântico Sul como espaço de diálogo, cooperação, paz, livre de armas de destruição em massa e marcado por avanços permanentes na

²⁶⁴ FELDMAN, Luiz. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Telefone, 11 mai. 2019.

²⁶⁵ Tal reunião é o I Seminário ZOPACAS - Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento, cuja organização foi da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) e Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI), com apoio do MRE e da ABC, em outubro de 2013.

²⁶⁶ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável [...] No contexto da governança global, a existência e o fortalecimento da ZOPACAS contribuem para a construção de uma multipolaridade que não seja a da ruptura e do conflito, mas sim a multipolaridade do diálogo, da cooperação, da justiça social, da segurança alimentar e nutricional e da paz sustentável (PATRIOTA, 2013b, *online*)²⁶⁷.

Na ocasião, Celso Amorim também discursou e chamou atenção para a necessidade de aprofundamento da cooperação entre as nações para evitar que o Atlântico Sul fosse percebido como um vazio de poder, atraindo forças extra regionais (AMORIM, 2013a).

É por isso que, assim como os outros ministros da Defesa que estão aqui hoje, venho a Montevideu participar desta reunião, que é e continuará sendo, essencialmente, uma reunião de ministérios das Relações Exteriores. Mas a Defesa tem aqui um papel importante. Não só em situações como as que foram mencionadas, como a pirataria, o tráfico de drogas e o terrorismo, que podem se aproximar de nosso oceano comum, mas também porque essas mesmas atividades ilícitas podem atrair, de maneira negativa para a nossa área, intervenções externas. Se nós não nos ocuparmos da paz e da segurança no Atlântico Sul, outros irão se ocupar (AMORIM, 2013a, p. 126).

E, aqui, evidencia-se a importância da cooperação para a dissuasão salientada pelo então Ministro na dimensão da grande estratégia. Ao ressaltar que um preceito elementar da grande estratégia é combinar poder brando e poder robusto na busca de prover a paz, Amorim (2014a) destaca que o Brasil precisa estar adequadamente capacitado para defender o território, a população e os interesses, entre estes reservas de água potável, biodiversidade, recursos minerais e energéticos, renováveis e não renováveis. Nesse sentido, salienta a importância de preservar o patrimônio nacional e regional e de não delegar a defesa do Brasil ou da região a terceiros (AMORIM, 2014b).

Como instrumentos de dissuasão, salienta o avanço do PROSUB da Marinha, a criação do centro de defesa cibernética do Exército (o CDCiber), em 2010, e a aquisição das novas aeronaves de combate da Força Aérea no âmbito do Projeto F-X2, com a compra das aeronaves da sueca Gripen, em 2013, como marcos históricos da modernização da defesa no país, além do processo de reorganização do parque industrial de defesa brasileiro, coordenado pela pasta da Defesa. No entanto, como destacam Milani e Nery (2019) ainda que o Brasil tenha feito estes investimentos, e comparativamente aos seus vizinhos tenha a maior capacidade militar, não é tão claro se o país detém a capacidade militar necessária para proteger os ativos brasileiros e se projetar sobre a área que define como seu entorno estratégico. A respeito das capacidades militares, é importante destacar que apesar do esforço empreendido pelo MD e do respaldo inicial dado pela presidência à Amorim na condução do

²⁶⁷ Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9333/ZOPACAS---Discurso-Chanceler--Patriota/>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

setor, os gastos de defesa em relação ao PIB reduziram ao longo do período (ver Anexo C), trazendo obstáculos para concretização dos objetivos institucionais das Forças Armadas e para aprimorar a articulação da defesa com as iniciativas do MRE no campo da política externa – instituição que, por sua vez, também sofria com redução dos gastos proporcionalmente ao PIB brasileiro (ver Anexo D).

O período de governo de Dilma Rousseff também foi marcado pela revisão de alguns documentos de defesa como a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e a END, além da criação do esperado Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), todos publicados em 2012²⁶⁸. Para discussão dos documentos foram realizados seminários em diferentes cidades no país com interação entre autoridades, acadêmicos, diplomatas e militares, embora a formulação efetiva do documento tenha ficado a cargo do governo. Contudo, desta vez houve mais discussão sobre os documentos do que nas suas primeiras versões (CAMARGO LIMA, 2015).

Com relação à PND uma de suas alterações bastante comentada na literatura é a mudança na orientação da defesa. Na versão anterior a defesa nacional era “orientada preponderantemente a ameaças externas” (PDN, 2005, *online*), enquanto na nova versão, tornou-se “voltada essencialmente para ameaças externas” (PND, 2012, p.11), de forma a demarcar o seu caráter externo. Contudo, uma das principais atualizações foi com relação ao entorno estratégico brasileiro, com a inclusão do Mar do Caribe ao Norte e da Antártica ao Sul.

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região (PND, 2012, p.20).

Tal entorno coaduna-se com as prioridades da política externa à época, pois privilegia as regiões de maior ativismo internacional do país, abrangendo iniciativas de integração regional como o Mercosul e a Unasul; a cooperação entre os países amazônicos no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); a aproximação com os países da África, da América Central e do Caribe; a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); a MINUSTAH; a ZOPACAS e o IBAS (PND, 2012).

Já a inserção da Antártica no entorno estratégico relaciona-se com o interesse brasileiro de participar das decisões sobre a região junto aos demais países, uma vez que o Brasil é signatário do Tratado da Antártida e possui o Programa Antártico Brasileiro

²⁶⁸ No contexto atual, estes documentos estão sob apreciação do Congresso Nacional, passando por nova revisão.

(PROANTAR), que busca produzir conhecimento científico sobre a região e suas relações com o sistema climático global há mais de três décadas (PND, 2012). Ressalta-se também a menção à África Ocidental na PND de 2012 – e não mais à África Austral – demonstrando a dimensão estratégica adquirida pela região que abrange o Atlântico Sul, o que estava em linha com o fomento à cooperação da ZOPACAS, tratada anteriormente.

Essa mesma ênfase é encontrada na END de 2012, que enfatiza a busca por ampliar as parcerias estratégicas e o intercâmbio militar “com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com a América do Sul e países limítrofes ao Atlântico Sul” (END, 2012, p.137). A nova versão da END utiliza novamente o conceito de grande estratégia, já introduzido na versão de 2008. Contudo, como nota Camargo Lima (2015), a partir de 2012, tal conceito tornou-se politicamente enunciado pelo governo, sobretudo por Amorim em diversos de seus discursos. Nesse sentido, a interação entre as políticas externa e de defesa foi marcada não apenas por um processo de aproximação nas práticas, mas também por meio do discurso que ganhou corpo nas instituições (CAMARGO LIMA, 2015).

Com relação ao Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), embora não apresente elementos inovadores em relação à PND e à END, sinalizou transparência dos objetivos militares para a sociedade e buscou sistematizar posturas diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil, reforçando a demanda por cooperação interburocrática e coerência na ação externa (CAMARGO LIMA, 2015). Com efeito, a importância das duas dimensões e da articulação entre as instituições responsáveis pelas tarefas associadas ao internacional foi ressaltada pelo documento:

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) (LBDN, 2012, p.49).

O documento destaca ainda “a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto” para defenderem de forma estratégica os interesses brasileiros no exterior (LBDN, 2012, p. 50). Nesse sentido, tanto a PND como a END e o LBDN representaram marcos significativos para reforçar a articulação entre as duas políticas ou, ao menos, para orientar que o MRE e o MD o fizessem.

Efetivamente, os documentos trataram das ações em curso na política externa e buscaram reforçar e alinhar as prioridades políticas e de desenvolvimento econômico e tecnológico no plano internacional à dimensão da defesa. Assim, as menções à participação

do país em Missões de Paz, à cooperação com outros países com os quais interage em fóruns internacionais, ao desenvolvimento tecnológico independente, às parcerias estratégicas para tal finalidade e à busca por exercer um papel mais autônomo nas decisões internacionais, entre outras dimensões salientadas nos documentos, baseavam-se nas ações que estavam sendo implementadas desde o governo Lula até o governo Rousseff.

Para além das ações de política externa já mencionadas, salienta-se que no governo Rousseff, o Brasil comandou, a partir de 2011, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), além de ter liderado entre 2013 e 2015 a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO). Além dessas missões, o país continuou no comando da MINUSTAH e participando de outras operações, como por exemplo no Sudão do Sul, no Chipre e na Costa do Marfim.

Ainda no âmbito da ONU, o Brasil teve participação de destaque em duas iniciativas: na proposta do princípio da Responsabilidade ao Proteger (RwP), que deveria estar associado ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) em vigor na organização, e na resolução sobre o direito à privacidade nos meios digitais – após o episódio da espionagem da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA) à própria presidente e a empresas brasileiras. Assim, embora o governo Rousseff seja considerado por muitos analistas como um período de declínio (CERVO; LESSA, 2014) ou contenção (CORNETET, 2014), um olhar mais atento permite identificar tentativas de uma atuação mais robusta no âmbito diplomático, que se coadunam à área da defesa e da segurança.

No primeiro caso, o Brasil sugeriu uma mudança conceitual na Responsabilidade de Proteger (R2P) na ONU, com receio de que pudesse servir de justificativa para ações militares. A R2P, adotada em 2005 como uma medida de esforço preventivo, visava a proteção de populações vulneráveis durante crises humanitárias, sendo composta por três pilares: a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população, a responsabilidade da comunidade internacional em apoiar o governo do país e a responsabilidade da comunidade internacional de agir caso as autoridades nacionais fracassassem de forma evidente na proteção de sua população. Assim, o Conselho de Segurança poderia autorizar uma operação ao constatar o fracasso das autoridades de um Estado na proteção dos nacionais. Contudo, a aplicação da R2P na Líbia reacendeu a discussão sobre o conceito, desgastando sua legitimidade e levantando dúvidas sobre seu uso político (BRAGA, 2013). É diante deste cenário que, em 2011, o governo brasileiro propôs na ONU a associação do R2P ao conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), buscando aprimorar a prevenção e a

resolução pacífica dos conflitos, para que o uso da força ocorresse apenas nos casos excepcionais autorizados pelo Conselho de Segurança (BRAGA, 2013).

A iniciativa foi apresentada pela presidente na abertura da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2011, e conduzida pelo Itamaraty, sob gestão de Patriota.

A Presidenta Dilma Rousseff, em seu discurso na Assembleia Geral em setembro passado, se referiu a um fato preocupante: o mundo de hoje sofre as dolorosas consequências de intervenções militares que agravaram os conflitos existentes [...] Na ocasião ela acrescentou: “muito se tem dito sobre a responsabilidade de proteger, mas muito pouco sobre a responsabilidade ao proteger”. Como a Organização das Nações Unidas pode autorizar o uso da força, ela tem a obrigação de conscientizar-nos dos perigos envolvidos em sua utilização e de criar mecanismos que possam fornecer uma avaliação objetiva e detalhada de tais perigos, bem como formas e meios de evitar danos aos civis [...] Acredito que os conceitos da “responsabilidade de proteger” e da “responsabilidade ao proteger” devem evoluir juntos, com base em um conjunto acordado de princípios fundamentais, parâmetros e procedimentos (PATRIOTA, 2012, *online*)²⁶⁹.

A proposta brasileira era que fosse adotada uma abordagem sequencial relativa aos pilares da R2P. Como notam Milani, Pinheiro e Lima (2017), essa iniciativa do governo Rousseff demonstrou a tentativa de o país atuar como um *rule maker* nas relações internacionais, ainda que não estivesse contestando ou refutando o R2P (neste caso, sendo um *rule taker*). Ao propor a incorporação deste princípio sem a exclusão do anterior, o governo tentou ampliar sua influência na tomada de decisão nos principais centros de poder, dando seguimento às ações conduzidas por Amorim enquanto chanceler no governo Lula. Ao mencionar a proposta brasileira do RWP, o então Ministro da Defesa salientou que se relacionava à capacidade brasileira de juntar a confiança em soluções pacíficas e mediadas ao realismo político, demonstrando alinhamento quanto à estratégia de inserção internacional em curso.

Ao tradicional – e sempre válido – princípio da não intervenção associamos uma atitude de “não indiferença”. Em face da responsabilidade de proteger, a Presidenta Dilma e o Ministro Patriota têm sustentado a “responsabilidade ao proteger” (AMORIM, 2013c, p.194).

No que se refere ao segundo tópico, a revelação pública de Edward Snowden, em 2013, de que a NSA havia espionado o governo brasileiro teve um efeito imediato na política externa. Rousseff cancelou sua visita de estado agendada aos EUA e mobilizou esforços com a primeira-ministra alemã, Angela Merkel, para propor uma resolução sobre o assunto na

²⁶⁹ Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ONU. A Resolução 68/167²⁷⁰ foi aprovada em dezembro de 2013 na 68ª AGNU e exigia – de forma não vinculante – que todos os países garantissem direitos de privacidade aos usuários da internet e outras formas de comunicação eletrônica, em linha com a defesa dos direitos humanos defendida na organização (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). Após esta resolução, houve a aprovação de um novo documento em 2014, na 3ª Comissão da AGNU, relativo ao direito à privacidade na era digital²⁷¹. Sobre a atuação do Brasil nesse tema, Luiz Alberto Figueiredo, enquanto chanceler (2013-2014), argumentou:

Na questão da privacidade no espaço cibernético e da governança da internet, o Brasil assumiu uma posição de liderança. Esses temas ganharam maior relevo na sequência das denúncias sobre as atividades de espionagem de serviços de inteligência estrangeiros. O Brasil, junto com a Alemanha, conseguiu aprovar, por consenso, na Assembleia Geral da ONU, duas resoluções sobre o direito à privacidade na era digital. O Governo brasileiro também realizou este ano [2014], em São Paulo, a Reunião Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet [...] um desdobramento da proposta de debate sobre um “Marco Civil Internacional” para a Internet, apresentada pela Presidenta Dilma Rousseff na abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2013 (FIGUEIREDO, 2014, *online*)²⁷².

Esta iniciativa, embora conduzida pelo MRE, coaduna-se com a política adotada pelo MD à época, que vinha investido na ciberdefesa com a criação do CDCiber no Exército conforme as diretrizes da PND e da END. Inclusive, Amorim – enquanto Ministro da Defesa – referiu-se ao episódio em uma palestra na Escola de Guerra Naval, argumentando que cabia ao país repelir o ataque à soberania brasileira no plano diplomático, se protegendo, ao mesmo tempo, no campo da defesa (AMORIM, 2014a).

Assim como ocorreu ao longo do governo Lula, apesar dos esforços por maior diálogo entre política externa e defesa e do espaço que o tema da defesa adquiriu na agenda política brasileira, o governo Rousseff continuou enfrentando obstáculos para reduzir a participação dos militares na segurança interna. As Forças Armadas foram constantemente demandadas a participar de operações de Garantia da Lei e da Ordem, sobretudo em ocupações e pacificações de favelas e complexos habitacionais periféricos, em especial no estado do Rio de Janeiro (CAMARGO LIMA, 2015). Assim, ao mesmo passo em que se aprofundou a capacidade de articulação internacional do MD e em que se ampliou sua interação com o

²⁷⁰ Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167>. Acesso em: 24 jun. 2019.

²⁷¹ Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/69/L.26/Rev.1>. Acesso em: 24 jun. 2019.

²⁷² Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/6089-palestra-magna-do-sr-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-por-ocasio-da-iii-conferencia-sobre-relacoes-internacionais-unb-brasilia-27de-novembro-de-2014>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MRE demandava-se a atuação dos militares na segurança pública, prejudicando a alocação de recursos em objetivos de política externa, impactando a agenda internacional do MD.

De todo modo, ao longo deste período, observa-se – assim como no governo precedente – que continuou existindo um *compromisso mútuo* das corporações militares e diplomática em prol de uma articulação entre defesa e política externa. Apesar de o histórico brasileiro ser marcado por uma baixa percepção de ameaças relevantes à sobrevivência do Estado, que fortaleceu a instituição diplomática no processo decisório e ampliou seu poder de agenda frente ao MD na condução dos assuntos internacionais, observa-se que ao longo do período estudado o MD foi fortalecido enquanto instituição e teve poder de decisão na área internacional, sobretudo nas gestões de Jobim e Amorim. Nesse sentido, no que tange ao processo de tomada de decisão nas questões que envolvem a inserção internacional do Brasil, tanto o MRE quanto o MD tiveram suas posições contempladas e construíram, inclusive, uma agenda mais articulada, robustecendo a defesa dos interesses nacionais em prol da consecução de uma grande estratégia.

É evidente que tal estratégia não teve tempo suficiente para se consolidar na prática, sobretudo com o país imerso em uma profunda crise política e econômica e com as mudanças de orientação política após o controverso *impeachment* da presidente Rousseff com a assunção à presidência de seu vice, Michel Temer (2016-2018). Mas, ao longo do período estudado nesta tese, houve a definição de uma visão estratégica e a implementação de ações que buscaram congregar as duas dimensões, como vimos ao longo do capítulo. Assim, se no passado, a agenda de política externa colocava em segundo plano o tema da defesa, nos últimos anos observa-se uma mudança na relevância dada ao assunto e na capacidade do MD imprimir seus interesses institucionais na política externa.

Novamente, isso não implica afirmar que a defesa foi o tema prioritário da agenda externa brasileira. Na realidade, o tema da defesa permaneceu com relevância moderada na política externa, embora a condução de Amorim à frente do MD tenha aprofundado a internacionalização do Ministério. Entretanto, o tema da defesa não foi crítico a ponto de chamar a atenção da presidente para modificar o tipo de estrutura do processo decisório de “predomínio burocrático” para “predomínio presidencial”. Na prática, mesmo em iniciativas em que Rousseff se posicionou na ONU – como na defesa de um marco legal sobre direitos de privacidade na internet e na proposta do RwP –, ela não tomou para si estas iniciativas, seguindo as diretrizes emanadas no Itamaraty. Assim, não há uma relação direta da mudança de governo e da chegada ao poder da nova presidente com alterações na articulação entre as políticas. Com relação ao processo decisório da política externa e de defesa, permaneceu no

governo Rousseff o objetivo de uma atuação mais cooperativa entre o MRE e o MD, que observavam que as vantagens (*payoffs*) políticas e institucionais seriam maiores no caso da atuação conjunta, como proposto e reforçado pelo conceito que ganhou peso ao longo de seu governo: grande estratégia.

É evidente que o enfraquecimento institucional do MRE ao longo do período trouxe dificuldades para a manutenção do ativismo diplomático brasileiro, mesmo que o MD tenha sido fortalecido neste momento e ampliado sua frente de atuação nos fóruns internacionais que discutem defesa. Desse modo, a dificuldade de o Itamaraty operar ativamente em diversas frentes – como no governo anterior – e as restrições orçamentárias do governo, que impactaram ambos os Ministérios, impediram que o tipo de articulação entre as políticas fosse elevado à categoria *coordenada*, permanecendo uma *articulação regular*, em que as bases para uma melhor interlocução entre os atores envolvidos no processo decisório estavam assentadas, mas poderiam ser aprofundadas.

Figura 8 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Rousseff



Compromisso Mútuo

Fonte: Elaboração própria

Quando questionado sobre os principais obstáculos enfrentados no Brasil, ao longo dos governos petistas, para uma melhor articulação entre a política externa e de defesa o diplomata Luiz Feldman²⁷³ ressaltou a dificuldade na implementação da visão conceitual do governo. Para ele, o contingenciamento de recursos foi um grande empecilho para o aprofundamento e para a continuidade das iniciativas em curso. Já Milani e Nery (2019), destacam que o sucesso de uma grande estratégia demandaria muito mais tempo e o suporte de uma ampla coalizão, envolvendo o Legislativo, o Judiciário, a mídia, as Forças Armadas, as organizações da sociedade, o setor produtivo e outros ramos do Executivo.

²⁷³ FELDMAN, Luiz. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Telefone, 11 mai. 2019.

Nesse sentido, existiram obstáculos de ordem econômica e política para implementação da grande estratégia. Além destes aspectos, soma-se a dimensão institucional, pois na ausência de uma orientação efetiva que preze pela articulação das políticas ou pela inserção da defesa no campo da política externa, as organizações podem operar novamente conforme suas rotinas pré-estabelecidas, cuidando de temas afetos aos seus campos de atuação e agindo conforme seus entendimentos pré-concebidos do que é melhor para a inserção internacional do país.

Esse aspecto traz à tona uma importante questão: a institucionalização do compromisso mútuo construído ao longo dos governos Lula e Rousseff pelas organizações. Durante o governo Lula tanto o MRE como o MD contaram com lideranças fortes e ativas, o que facilitou – como vimos – a melhor articulação entre as políticas. Já no governo Rousseff, embora a pasta das Relações Exteriores tenha enfrentado problemas institucionais, a presença de Amorim – e sua larga experiência como Chanceler – contribuiu positivamente para a manutenção do compromisso entre as instituições, porém não foi suficiente, por exemplo, para aprimorar o tipo de articulação. Nesse sentido, considera-se que o compromisso mútuo se apresenta institucionalmente frágil, dependendo não apenas da trajetória institucional das organizações e de suas rotinas estabelecidas, mas também de quem ocupa posições de liderança na burocracia governamental e de uma efetiva orientação governamental sobre como integrá-las.

Em entrevista, Amorim (2019)²⁷⁴ destacou a importância da reorientação de recursos e de uma mudança cultural nas Forças Armadas, “com menos JID e mais CDS”, de forma a operacionalizar o que está definido na END e nas diretrizes a serem seguidas pela política externa. O seguinte trecho da entrevista realizada com o embaixador traz indicativos desses empecilhos institucionais:

Se você me perguntar: “a maneira como é executada a política de defesa se coaduna perfeitamente com a política externa?” Olha eu diria que no papel sim, na prática eles têm hábitos desde muito tempo e não mudará com facilidade”²⁷⁵.

À guisa de conclusão, observa-se que um longo caminho foi trilhado em prol de uma articulação mais intensa entre política externa e política de defesa no período estudado. Aprimoraram-se o diálogo e os canais de comunicação entre as instituições, definiram-se

²⁷⁴ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

²⁷⁵ AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 mai. 2019.

políticas e estratégias que conectaram as duas dimensões e implementaram-se na prática projetos e iniciativas que buscaram traçar uma grande estratégia para inserção internacional do Brasil. Contudo, como qualquer política pública, as políticas externa e de defesa estão sujeitas às disputas partidárias e institucionais, à disponibilidade de recursos orçamentários, à uma base de apoio, às crenças predominantes no governo, às preferências e às personalidades dos decisores, sofrendo os efeitos – positivos e negativos – das estratégias em curso nos governos. Nesse sentido, o aprofundamento da crise brasileira e o início de novos governos, seja Temer (2016-2018) ou Bolsonaro (em curso) implicaram modificações na formulação e implementação da política exterior e da política de defesa, impactando a visão conceitual que orientava a inserção internacional do país, deixando em segundo plano a dimensão estratégica a qual a defesa havia sido alçada na política exterior nos anos analisados nesta tese. Desse modo, reforça-se a necessidade de canais mais institucionalizados que embora não garantam a sustentabilidade das iniciativas e projetos, sirvam como diretrizes e fator de pressão nesta direção.

6. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NA COLÔMBIA: UMA HISTÓRICA DESARTICULAÇÃO

6.1 O lugar das questões de defesa na política externa colombiana

Na história colombiana, a centralidade da guerra civil e do narcotráfico fez com que tradicionalmente a segurança nacional tivesse prioridade na agenda política. A ênfase dada à segurança gerou impactos para as burocracias militar e diplomática, pois ao invés de apoiarem-se mutuamente, como em teoria deveria ocorrer, os militares ganharam peso na política doméstica e posteriormente na política externa, subordinando a agenda de política exterior à dimensão da segurança nacional e da defesa. Contudo, uma análise da trajetória colombiana demonstra que mesmo no século XIX a política externa e a política de defesa não eram articuladas, em um contexto crucial de formação do Estado. Para que seja possível compreender esse processo é importante recorrer à história.

Segundo Esquivel (2010), os governos colombianos, desde o século XIX, enfatizaram as normas jurídicas como instrumento para as relações internacionais do país, descuidando da dimensão militar que sustenta a criação do Estado Moderno. Soma-se a isso a debilidade coercitiva que existia desde a época colonial para a defesa de Bogotá, que por não ser um ponto estratégico – como Cartagena, por exemplo, devido aos interesses comerciais – não tinha fortificações, grandes quartéis ou investimentos militares significativos (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016).

De acordo com Eduardo Pastrana²⁷⁶, nessa época as elites colombianas possuíam um perfil latifundiário, não eram portuárias e abertas ao mundo. Assim, descuidaram da projeção do país para o exterior, fazendo com que o Estado estivesse “*mirando hacia dentro, atrapado en la historia doméstica*”²⁷⁷. Contribuiu para isso os conflitos internos, que se iniciaram logo após a independência quando o país passou a enfrentar uma profunda fragmentação entre as identidades locais e regionais, que dificultaram os esforços de centralização do poder (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016). Nesse sentido, as múltiplas guerras civis

²⁷⁶ Professor da Universidad Javeriana, doutor em Direito Internacional Econômico pela Universidade de Leipzig (Alemanha).

²⁷⁷ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

começaram a determinar os temas a serem tratados na agenda política, moldando também a agenda externa colombiana²⁷⁸.

Ao analisar os Informes do Ministro de Guerra ao Congresso da República entre 1888 e 1918, Esquivel (2010) identificou que não existia referência a uma “política de defesa” ou mesmo a uma “política de paz”. Dessa forma, o país estava atado a um “formalismo jurídico”, sem formular objetivos específicos de política de defesa ou de política externa direcionados à organização de forças ou a medidas defensivas a serem adotadas para proteger o interesse nacional.

[...] desde 1830, en parte por la disolución de la federación con Ecuador y Venezuela, los dirigentes colombianos renunciaron al poder, es decir, renunciaron a influir sobre otros Estados en nombre del respeto al derecho internacional (ESQUIVEL, 2010, p. 33)²⁷⁹.

Preocupados com a manutenção da ordem interna, devido ao ciclo de violência resultante das disputas de poder entre liberais e conservadores, os governantes colombianos preferiam não entrar em conflitos com países vizinhos, buscando negociações como forma de evitar desestabilizar ainda mais o país. O problema é que esta estratégia fracassou, como lembra Esquivel (2010), pois ao enfatizar uma tradição legalista, a elite política descuidou – na prática – da defesa das fronteiras, adotando uma política externa passiva, que resultou na perda de diversos trechos de seu território.

En función de los principios que la regían, a saber, apego a las normas jurídicas, confianza en la justicia internacional y adopción del arbitraje para la solución de todos los conflictos internacionales, la política exterior no se orientó a la defensa del interés nacional (ESQUIVEL, 2010, p. 55)²⁸⁰.

Como resultado desta política externa passiva e de enfoque legalista, o Estado ignorou ameaças externas, não sendo capaz de dissuadir e evitar perdas territoriais, renunciando à guerra como instrumento de poder (ESQUIVEL, 2010; DALLANEGRA, 2012). Fabio

²⁷⁸ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

²⁷⁹ O trecho correspondente na tradução é: [...] desde 1830, em parte por causa da dissolução da federação com o Equador e a Venezuela, os líderes colombianos renunciaram ao poder, ou seja, renunciaram a influenciar outros Estados em nome do respeito ao direito internacional (ESQUIVEL, 2010, p.33).

²⁸⁰ O trecho correspondente na tradução é: “Em função dos princípios que a regiam, a saber, adesão às normas jurídicas, confiança na justiça internacional e adoção de arbitragem para a solução de todos os conflitos internacionais, a política externa não se orientou para a defesa do interesse nacional” (ESQUIVEL, 2010, p. 55).

Sánchez²⁸¹ destaca este aspecto ao afirmar que no país tradicionalmente “*la defensa está concebida más en la amenaza interna, por ello la debilidad histórica en nuestras fronteras*”²⁸².

Neste sentido, nota-se que – no passado – a dimensão da defesa esteve subordinada às diretrizes da política externa, que renunciava ao uso da força para defender os interesses colombianos e se desenvolvia sem ter um serviço exterior orientado para esta finalidade, uma vez que as relações internacionais do país enfatizavam as relações comerciais, a neutralidade em caso de conflito e os princípios do direito internacional. Assim, um país internamente fraturado por conflitos, se projetava externamente como um país passivo, com uma débil diplomacia, incapaz de influenciar a conduta de outros Estados (ESQUIVEL, 2010).

Lo anterior significa que esa política exterior confiada en la justicia internacional y el arbitraje, contribuyó a sovarcar uno de los fundamentos del Estado, el territorio [...]. En el mismo orden, se resintió la política de defensa, sobre todo en las fronteras (ESQUIVEL, 2010, p. 79)²⁸³.

Como se pode observar, a renúncia ao uso da força e a diplomacia focada nas normas internacionais indicam que não existia uma política de defesa formulada na Colômbia no final do século XIX e início do século XX que fosse capaz de defender os interesses da nação no plano internacional²⁸⁴. Pelo contrário, as Forças Armadas estavam focadas na necessidade de preservação da ordem interna, abdicando da defesa do território nacional. Assim, na ausência de percepção das ameaças externas pela elite governante e sem uma missão para cumprir destinada à defesa externa, os militares orientaram suas tarefas para o âmbito interno. É por essa razão que Esquivel (2010, p.443) argumenta que na Colômbia, neste período, “*los militares no tuvieron ninguna ingerencia en el diseño de la política de defensa, incluso porque esta no existió dada la política exterior pasiva*”²⁸⁵.

²⁸¹ Professor da Universidad Sergio Arboleda, doutor em Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Barcelona e mestre em Relações Internacionais pela Pontificia Universidad Javeriana.

²⁸² SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “a defesa é concebida mais na ameaça interna, por esse motivo a fraqueza histórica em nossas fronteiras”.

²⁸³ O trecho correspondente na tradução é: “Isso significa que essa política externa, baseada na justiça internacional e arbitragem, contribuiu para minar um dos fundamentos do Estado, o território [...]. Do mesmo modo, a política de defesa sofreu impactos, especialmente nas fronteiras” (ESQUIVEL, 2010, p. 79).

²⁸⁴ Na realidade, o país esteve envolvido ao longo de sua história em apenas quatro conflitos interestatais: como Grã-Colômbia na guerra contra o Peru (1828), depois na guerra contra o Equador (1863) e novamente contra o Peru (1932). A última guerra em que participou foi a da Coreia (1950-1953) sob os auspícios das Nações Unidas (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016).

²⁸⁵ O trecho correspondente na tradução é: “os militares não tiveram nenhuma ingerência no desenho da política de defesa, até porque ela não existia, dada a política externa passiva” (ESQUIVEL, 2010, p. 443).

Como se torna claro, houve uma fragilidade na formação do Estado colombiano que, sem consolidar Forças Armadas destinadas à defesa externa, não conseguiu criar condições para que os militares fossem empregados em prol da defesa da soberania nacional, gerando o desvio de suas funções para a política doméstica. Nesse sentido, a defesa externa – que é um dos elementos utilizados pela literatura para explicar o processo de formação do Estado moderno europeu (CENTENO, 2002) e que se relaciona com as funções de monopólio da segurança, justiça e tributação – não foi uma preocupação central para as elites colombianas, como ressaltam Pastrana, Castro e González (2016).

Contudo, apesar do constante emprego dos militares na manutenção da ordem interna, entre os países latino-americanos, as Forças Armadas colombianas foram as que menos se envolveram diretamente em assuntos políticos nacionais. Desde 1900, os militares estiveram envolvidos em apenas um golpe de Estado, alçando o General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958) ao poder, em contexto de intensa violência e instabilidade no país, como tratado no capítulo 3. Como vimos, enquanto a região passou por longas ditaduras entre as décadas de 1960 e 1980, a Colômbia manteve governos civis, sem sofrer intervenção direta das Forças Armadas na política. Porém, apesar de pouco envolvimento no jogo político nacional, os militares tiveram importante papel nos governos civis, atuando na manutenção da ordem pública (HANRATTY; MEDITZ, 1988). Como afirma Moreno (2014, p. 351), na Colômbia *“los militares no participan en política, pero nacen politizados como consecuencia del contexto nacional”*²⁸⁶.

O envolvimento militar nos assuntos de segurança pública não era uma novidade no país, pois um olhar atento à história demonstra que desde o final do século XIX as funções próprias aos militares não eram desempenhadas, impactando o monopólio da violência pelo Estado (ESQUIVEL, 2010). Contudo, a intensificação dos problemas domésticos relacionados às tensões políticas e sociais que impactaram o país no período conhecido como *La Violencia* (1948-1966) e, posteriormente, relacionados ao combate ao narcotráfico (anos 1970) ampliaram o papel desempenhado pelos militares, dando às Forças Armadas jurisdição sobre crimes contra a segurança nacional (DARIO, 2013; TOKATLIAN, 2011). Ao invés de obterem uma participação maior em funções de defesa e soberania nacional, os militares se dedicaram principalmente em conter os protestos sociais, as guerrilhas e os narcotraficantes, o que deu uma nova identidade às corporações castrenses, em especial ao Exército, como vimos no capítulo 3.

²⁸⁶ O trecho correspondente na tradução é: “os militares não participam da política, mas nascem politizados como consequência do contexto nacional” (MORENO, 2014, p. 351).

Também a convergência ideológica que se estabeleceu entre militares e políticos ao longo dos anos reforçou o não intervencionismo dos militares na política e a atuação das Forças Armadas no plano interno. Principalmente no período da Guerra Fria, o conservadorismo da Frente Nacional convergia com o militar. A orientação ideológica radicalmente anticomunista – relacionada ao combate aos grupos insurgentes de inspiração marxista e à forte influência dos EUA – foi um fator que ajudou na estabilidade das relações cívico-militares, além de ter ampliado a importância dos militares na política doméstica em um período marcado por governos que apoiavam a Doutrina de Segurança Nacional aplicada em países vizinhos (HANRATTY; MEDITZ, 1988).

A partir do final da década de 1970, a participação militar na segurança nacional foi ampliada com a atribuição da responsabilidade de combater o narcotráfico sendo designada às Forças Armadas. Contudo, essa participação foi sujeita ao controle civil, embora o MD, as agências de inteligência e o sistema de justiça militar estivessem sob controle dos militares, o que se altera a partir dos anos 1990 (DARIO, 2013), como mencionado no capítulo 3.

Enquanto os militares eram empregados para combater a subversão e sustentar os grupos políticos poderosos no poder, a política externa se desenvolvia de forma paralela, também seguindo os interesses imediatistas dos governantes da situação. A esse respeito Sánchez e Mejía (2014), explicam que a política exterior foi tradicionalmente formulada com uma visão de curto prazo, sofrendo uma série de mutações que implicaram na ausência de uniformidade e coerência na inserção internacional do país ao longo do tempo. Contudo, uma característica perene foi o alinhamento aos EUA, marcado pela doutrina *respice polum*, que – em alguns momentos – oscilou com o emprego da doutrina *respice similia*, diminuindo o grau de alinhamento à potência, apesar de que “*la relación con Washington marcará para siempre los designios de nuestra política exterior*” (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p. 7)²⁸⁷. Isso implicou que mesmo entre meados dos anos 1960 e os anos 1980, quando o alinhamento se tornou moderado e o governo buscou diversificar parcerias no âmbito político e econômico como forma de assumir maior ativismo na política internacional, não houve um desalinhamento completo em relação aos EUA (TOKATLIAN, 2000).

Contudo, embora tanto militares quanto diplomatas privilegiassem as relações com os EUA no âmbito internacional, os interesses da política externa e da política de defesa não eram convergentes. Na verdade, ao longo deste período, o desvio de função dos militares e seu envolvimento na manutenção da ordem interna dificultava uma projeção da dimensão da

²⁸⁷ O trecho correspondente na tradução é: “o relacionamento com Washington marcará para sempre os designios de nossa política externa” (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p. 7).

defesa para o exterior, embora neste âmbito os militares estivessem alinhados aos EUA na estratégia de contenção do comunismo no continente e no plano internacional, como evidencia a participação do país na Guerra da Coreia (1950-1953). Por outro lado, em pleno contexto de Guerra Fria, o governo colombiano buscou modificar sua diplomacia passiva e subordinada ao tradicional aliado, buscando adotar uma política externa mais ativa e autônoma com a doutrina *respice similia*, inaugurada com Lleras Restrepo em 1966. “*En el juego de la política mundial, buscaba dejar de ser simple peón de la Guerra Fría*”²⁸⁸ (DALLANEGRA, 2012, p.54), buscando emancipação econômica e diversificação de parcerias. Assim, percebe-se que existiam ênfases e interesses diferentes na relação dos diplomatas e dos militares com os EUA, dificultando uma possível articulação de estratégias.

A partir dos anos 1970, a intensificação do combate aos grupos armados e, sobretudo, ao narcotráfico complexificaram e inauguraram uma nova fase na inserção internacional do país²⁸⁹. Assim, mesmo em um cenário em que o governo colombiano buscava adotar uma política de mais alto perfil, os problemas da agenda política doméstica refletiram-se na condução da política exterior, limitando o desenvolvimento de uma política mais autônoma, visto a imagem deteriorada das instituições políticas colombianas, que não conseguiam garantir segurança aos cidadãos, bem como justiça e garantia dos direitos de propriedade privada. Soma-se a isso a falta de profissionalismo do serviço exterior, tratada no capítulo 3, que dificultou ao longo do tempo a projeção de uma política com objetivos de longo prazo e menos sujeita aos interesses paroquiais da elite que estava no poder.

Como salienta Dangond (2012), nas diferentes etapas que caracterizam a política externa colombiana para o narcotráfico, aparecem de forma inexorável os EUA e seus planos para combater tal ilícito. Atuando em estreita cooperação com este país, desenvolveram-se ações de inteligência, combate ao narcotráfico e extradição dos envolvidos por meio de programas de cooperação bilateral nas áreas judicial, policial e militar, ampliando sobremaneira a influência dos EUA na política externa e doméstica colombiana. Apesar do envolvimento na estratégia estadunidense ter variado bastante ao longo dos distintos governos, houve uma ênfase na proibição e na criminalização do narcotráfico (TICKNER, 2002).

²⁸⁸ O trecho correspondente na tradução é: “No jogo da política mundial, buscava deixar de ser um simples peão da Guerra Fria” (DALLANEGRA, 2012, p.54).

²⁸⁹ É durante os anos 1970 que o país passa pelo crescimento das redes de narcotráfico, ampliando a onda de violência, com as operações dos cartéis de Cali e Medellín e de outros grupos criminosos. Como recordam Pastrana, Castro e González (2016), entre as diversas mortes, quatro candidatos presidenciais foram assassinados. Essa conjuntura impactava a imagem do país na região e na comunidade internacional, evidenciando a fragilidade de suas instituições políticas.

Conforme sustenta Tickner (2002), a securitização do combate ao narcotráfico realizada pelo governo colocou em segundo plano os problemas sociais e econômicos relacionados ao fenômeno em âmbito nacional, fazendo com que tanto a discussão quanto a prática da política externa girassem em torno do problema das drogas. Isso não significa que temas como direitos humanos e comércio estivessem ausentes da agenda internacional do país, mas as referências à Colômbia como um “narcoestado” ou como um “Estado pária” na região mobilizaram os esforços do governo para a questão e trouxeram obstáculos para a diversificação de suas relações políticas e comerciais (TICKNER, 2002), limitando a diplomacia.

Na década de 1990, a falta de legitimidade do presidente Ernesto Samper – em âmbito doméstico e internacional – trouxe mais um impacto para a política externa. Em meio ao contexto de intensificação da violência – motivada pela modificação do funcionamento dos cartéis do narcotráfico, expansão regional da atividade dos grupos paramilitares, ampliação dos crimes relacionados ao narcotráfico e das atividades dos grupos guerrilheiros (RAMÍREZ, 2012) – e de tensões na relação com o presidente, diferentes burocracias passaram a se relacionar diretamente com os EUA.

[...] la creciente importancia del asunto de las drogas privilegió a ciertos actores sobre otros como nuevos jugadores de la política exterior, entre ellos el director de la policía nacional y el fiscal general de la nación. [...] Samper convocaba a una reunión semanal de los asesores presidenciales y de los ministros de Defensa Nacional, Justicia y Derecho, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior a fin de centralizar toda la información concerniente a las relaciones bilaterales y preservar un mínimo grado de coherencia en la elaboración de las posiciones internacionales del gobierno (TICKNER, 2002, p.359)²⁹⁰.

Como resultado, cada burocracia adquiriu certa autonomia em sua relação com as organizações estadunidenses, formulando políticas específicas, sem que existissem mecanismos formais de coordenação (TICKNER, 2002). Eduardo Pastrana também salientou essa “diplomacia paralela” em entrevista, argumentando que ao longo do tempo a Procuradoria Geral desenvolveu suas próprias relações com os EUA, possuindo dentro de suas instalações funcionários do *Drug Enforcement Administration* (DEA). Assim, muitos dos

²⁹⁰ O trecho correspondente na tradução é: “[...] a crescente importância da questão das drogas privilegiou certos atores em detrimento de outros como novos atores da política externa, incluindo o diretor da polícia nacional e o procurador-geral da nação. [...] Samper convocou uma reunião semanal dos assessores presidenciais e dos ministros da Defesa Nacional, Justiça e Direito, Relações Exteriores e Comércio Exterior, a fim de centralizar todas as informações sobre as relações bilaterais e preservar um grau mínimo de coerência na elaboração das posições internacionais do governo (TICKNER, 2002, p.359)”.

aspectos das relações com os EUA não passaram pela Chancelaria, limitando seu controle e sua capacidade de decisão sobre a política externa²⁹¹.

Como as ameaças ao Estado eram percebidas como de natureza interna e não externa, a dimensão da defesa continuava atada à segurança nacional, condicionando os temas de política externa à securitização. Os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010) – ao priorizarem a recuperação da segurança como tema na agenda nacional – marcaram um progressivo processo de militarização da política exterior, não apenas no que tange ao combate às drogas e ao conflito armado, mas também com relação aos direitos humanos (TICKNER, 2002).

Ao longo desse período, a implementação do Plano Colômbia fortaleceu as Forças Armadas ao promover seu reequipamento e treinamento, permitindo aos militares assumir um lugar ofensivo no conflito armado (DARIO, 2013) e se posicionar como um ator importante nas relações bilaterais com os EUA (TICKNER, 2002). Sobre o Plano Colômbia, Diana Rojas²⁹² afirma que estimulou que o MD passasse por um processo de reforma muito importante, porque precisava se reestruturar administrativamente para receber os recursos estadunidenses, visto que esta era uma condição da cooperação. Ademais, destacou que a gestão do plano gerou uma espécie de dispositivo institucional próprio, uma vez que os principais Ministérios do país passaram a contar com *enlaces* (pontos focais) de funcionários estadunidenses. No MD, houve uma divisão dedicada ao tema e se estabeleceu um relacionamento direto e não mediado pela Chancelaria com as instituições dos EUA que coordenavam o programa. Assim, houve uma diplomacia militar intensa em termos de gestão institucional²⁹³.

Sobre esse assunto, Luis Fernando Vargas-Alzate²⁹⁴ esclareceu que a modernização das Forças Armadas propiciada pelo Plano Colômbia fez com o MD se aperfeiçoasse, tornando-se uma unidade muito mais dinâmica e com maior capacidade de ação, possuindo um alto nível de ingerência no processo de tomada de decisão sobre a atuação internacional do país, sobretudo porque o conflito interno transbordava para outras fronteiras²⁹⁵. A esse respeito vale lembrar que não apenas os grupos armados circulavam em regiões de fronteira, como no início do século XXI o país ocupava a terceira posição no *ranking* das Nações

²⁹¹ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

²⁹² Professora da Universidad Nacional de Colombia, doutora em Ciência Política pela Université de Paris-Est e mestre em Relações Internacionais pela Université de Paris I.

²⁹³ ROJAS, Diana. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

²⁹⁴ Professor da Universidad EAFIT, doutor em Estudos Políticos pela Universidad Externado.

²⁹⁵ VARGAS-ALZATE, Luis Fernando. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 09 set. 2019.

Unidas em relação à população de deslocados internos e migrantes (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016)²⁹⁶.

Aliado a isso, a estratégia de internacionalização do conflito colombiano, apresentada no capítulo 3, e a substituição da “narcotização” (*narcotización*) da agenda bilateral com os EUA pela “terrorização” (*terrorización*) (TICKNER, 2002, p.368) a partir de 2001 – em que a luta contra os grupos armados estava inserida na luta global contra o terrorismo – garantiram ao governo colombiano cooperação econômica aplicada em diferentes programas (DANGOND, 2012). Esse contexto dotou o MD de um protagonismo – inexistente até então – em temas de política externa.

Tal organização passou a ser considerada uma articuladora da política nacional, responsável por implementar a Política de Segurança Democrática (PSD), bandeira do presidente Uribe (DIAMINT, 2016). Em paralelo, o que se observou foi um “*mercado descenso del Ministerio de Relaciones Exteriores, que carece de la capacidad, recursos y experticia necesarios para incidir en el manejo de asuntos como las drogas, el conflicto armado, los derechos humanos y el comercio*” (TICKNER, 2002, p. 369)²⁹⁷.

Assim, houve uma clara falta de articulação entre o MRE e o MD ao longo do período, com o predomínio das estratégias e dos interesses institucionais dos militares na política exterior colombiana. Com efeito, a instrumentalização da PSD pelo MD gerou tensões entre diplomatas e militares, principalmente porque esta política envolveu iniciativas que prejudicaram a diplomacia, gerando atritos com países vizinhos e indo contra alguns princípios tradicionais da política exterior. A estas divergências que surgiram entre Chancelaria e Defesa, o presidente Uribe demandou que houvesse uma coordenação interburocrática (DIAMINT, 2016), que, como veremos na seção a seguir, foi difícil de ser implementada.

A chegada ao poder de Juan Manuel Santos (2010-2018), que havia sido Ministro da Defesa de Uribe, ressaltava a importância do cargo que ocupou no MD. Todavia, diferentemente de seu antecessor, Santos incentivou uma agenda de política externa mais diversificada e menos focada em segurança, apesar da relevância do tema, modificando o espaço aberto ao MD para tratamento de temas de política externa. Outro fator que reforçou o

²⁹⁶ De acordo com o último relatório disponível do ACNUR, *Global Trends Forced Displacement* (2017), a Colômbia é o país que possui o segundo maior número de população deslocada no mundo, cerca de 7,9 milhões de pessoas, das quais 7,7 milhões são deslocadas internas (ACNUR, 2017).

²⁹⁷ O trecho correspondente na tradução é: “redução acentuada do Ministério das Relações Exteriores, que carece da capacidade, recursos e conhecimentos necessários para influenciar a gestão de questões como drogas, conflitos armados, direitos humanos e comércio” (TICKNER, 2002, p.369).

enfraquecimento da dimensão militar na agenda colombiana foi o estabelecimento da busca para a paz como um objetivo do seu governo (DIAMINT, 2016).

Com efeito, os Diálogos de Paz estabelecidos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ajudaram a enfraquecer a prioridade da segurança na agenda externa, diante de um cenário em que o país buscava se projetar com uma nova identidade, caracterizada pela estabilidade, pelo crescimento econômico e pela possibilidade de paz frente às negociações internas. Desse modo, a dimensão militar passou a conviver com outras prioridades da política exterior (BORDA, 2014a), existindo um maior equilíbrio entre a dimensão da defesa/segurança e da diplomacia.

Como vimos, a complexidade política da Colômbia, marcada por constantes ameaças à segurança nacional proveniente de grupos domésticos, em detrimento de ameaças externas, fez com que as Forças Armadas historicamente estivessem envolvidas nas políticas públicas nacionais, sendo empregadas em operações de garantia da lei e da ordem, ao invés de realizarem funções clássicas de defesa do Estado moderno. Com a intensificação do conflito armado e os problemas dele decorrentes – como narcotráfico e migrações – extrapolando as fronteiras nacionais, a participação dos militares foi ampliada, pois o assunto teve relevância tanto na agenda doméstica como de política externa, envolvendo cooperação internacional.

Assim, no início do século XXI, o MD tornou-se uma das principais unidades de decisão do governo, possuindo um grande grau de autonomia. Contribuiu para isso “*el peso histórico de las FF.MM., el conflicto interno, la necesidad de demostrar ‘seguridad’ ante la opinión pública*”²⁹⁸. O cenário passa a ser modificado com a implementação de uma nova estratégia no âmbito doméstico e internacional com os Diálogos de Paz. No campo externo, a ideia de diversificação das relações exteriores e a busca por reposicionar o país no mundo e projetar uma nova identidade que dissociasse a Colômbia da imagem de um “país problema”, fomentou a mudança de uma agenda securitizada para uma agenda mais diversificada.

O MD continua sendo um ator político de grande protagonismo, visto a *expertise* que lhe permite influenciar o processo e o peso do tema da segurança na agenda colombiana. Mas, as novas diretrizes da política externa e o fortalecimento institucional da corporação diplomática, garantiram um maior equilíbrio no processo decisório da política exterior a partir do governo Santos, aspectos que serão tratados nas seções a seguir.

²⁹⁸ SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “o peso histórico das Forças Armadas, o conflito interno, a necessidade de demonstrar “segurança” diante da opinião pública”.

Para concluir esta seção é importante ressaltar que o país enfrenta problemas similares ao Brasil no que tange à capacidade limitada que o Poder Legislativo tem para propor e fiscalizar as políticas públicas na área de defesa e de política externa. Além do pouco interesse que o tema desperta nos políticos, já que não representa uma área de grande apoio eleitoral (RUIZ VÁSQUEZ, 2012), não há a construção de um consenso no país que permita orientar sua inserção internacional no longo prazo, visto que cada governo propõe uma diferente alternativa (GALÁN, 2007). Adiciona-se a isso o fato de muitos parlamentares não terem conhecimento dos temas (RODRÍGUEZ, 2008).

Ao realizar um diagnóstico da política externa colombiana, considerando o papel da Comissão Segunda do Senado (de Relações Internacionais e Defesa), Juan Manuel Galán (2007), então senador, concluiu que a política externa se delineia com uma visão de curto prazo e que há pouca participação e influência do ramo legislativo em sua formulação. Além das sessões agendadas para controle político do Executivo, temas e documentos relacionados às relações internacionais não eram apresentados para deliberação pelos congressistas (GALÁN, 2007). Ao analisar o site da Comissão Segunda e seus encontros nos últimos anos, observa-se que existem encontros mais frequentes, contudo, são destinados ao controle político ou à discussão de projetos de lei, como na área de migração, por exemplo²⁹⁹.

Também a Comissão Assessora de Relações Exteriores (CARE) é pouco propositiva e consultada nesta área. Inclusive, uma das críticas tradicionais e mais frequentes à CARE – que é um órgão consultivo da Presidência da República – é que seu potencial não é totalmente explorado e que, muitas vezes, funciona como um corpo de apoio político às decisões já tomadas pelo governo ou que o governo deseja promover (LOZANO; MARULANDA, 1982; CARDONA, 2005). Como lembra Ruiz Vásquez (2012), embora exista um Conselho de Segurança Nacional, que congregue diferentes instituições em prol de uma discussão sobre o tema, seu funcionamento não é adequado, pois – tradicionalmente – este tipo de mecanismo funciona muito pouco no país, onde os canais informais de decisão são privilegiados. Nesse sentido, não há uma direção efetiva sobre as orientações internacionais, incluindo política externa e de defesa, o que acaba por torná-las resultado das vontades presidenciais e burocráticas nos diferentes governos.

Merece destaque também a ausência de uma articulação entre diplomatas e militares com setores da sociedade civil. De acordo com Rodríguez (2008), os temas de segurança e defesa não são alvo de um diálogo aberto e fluído entre Academia e MD. Também Ruiz

²⁹⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.co/comision/comision-segunda-o-de-relaciones-internacionales/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

Vásquez (2012) destaca que apesar do esforço recente da Chancelaria para contar com análises de acadêmicos para orientar a inserção internacional, não há um diálogo efetivo. Nesse sentido, as políticas são formuladas sem debate público e sem contar com as contribuições de diversos *experts* que poderiam ajudar na formulação das políticas públicas, tornando-as mais democráticas e transparentes.

Embora existam canais formais e informais de interlocução entre diplomatas e militares (adidâncias militares em Embaixadas, trocas de informações, grupos de trabalho e participação dos Ministérios em comissões conjuntas), a interação não é estruturada a partir de um amplo debate e da formulação de diretrizes claras sobre quais objetivos devem ser alcançados pela articulação das duas políticas no longo prazo. Assim, as relações se desenvolvem muito mais conforme as experiências e demandas dos governos, do que conforme orientações específicas e mecanismos institucionais.

A esse respeito, Maria Teresa Aya³⁰⁰ destacou a dificuldade na interação entre as instituições³⁰¹. Por exemplo, os adidos militares e os funcionários das Embaixadas interagem muito pouco ou mesmo não possuem interação sobre temas relacionados às políticas³⁰². Outro exemplo é que no MRE não há uma área que trate do tema da defesa, embora no MD exista uma Direção de Assuntos Internacionais. Aya também salientou que essa Direção frequentemente não é conduzida por diplomatas, sendo um obstáculo para a interação³⁰³. Sobre esse tema, em específico, uma fonte confidencial explicou que, tradicionalmente, a Direção desta área não era conduzida por diplomatas de carreira, mas a tentativa do MRE de alocar funcionários em outros Ministérios para auxiliar na melhor interação entre as instituições entre 2008 e 2009 teve um resultado positivo com o MD, uma vez que após terem diplomatas trabalhando nesta área, alguns foram alçados à posição de Direção. Com isso, houve uma melhoria na comunicação entre as organizações. Outro aspecto ressaltado por esta fonte foi a existência de um grupo de trabalho na Chancelaria relacionado à Prevenção de

³⁰⁰ Professora da Universidad Externado, mestre em Ciência Política pela Universidad de los Andes. Foi Diretora da Academia Diplomática colombiana.

³⁰¹ AYA, Maria Teresa. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Barranquilla, 04 out. 2019.

³⁰² Com relação aos adidos militares, uma fonte confidencial explicou que, em geral, estes são militares que atuavam na linha de frente do conflito armado e que costumam ser nomeados adidos como forma de “prêmio” por sua atuação e para estarem seguros fora do país. Também salientou que os adidos costumam ficar pouco tempo no exterior (cerca de um ano), o que dificulta que se estabeleça uma atuação conjunta com diplomatas ou ações de longo prazo. FONTE CONFIDENCIAL. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

³⁰³ AYA, Maria Teresa. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Barranquilla, 04 out. 2019.

Delitos, que lida com temas de segurança pública, de onde funcionários que trabalhavam diretamente com o MD foram convidados para exercer funções neste Ministério³⁰⁴.

Compreender os canais existentes de interação entre as instituições diplomática e de defesa e como podem melhorar é de extrema relevância no período atual em que as Forças Armadas passam por um processo de renovação de sua identidade e missão no Estado colombiano. Frente à nova realidade, em que os militares despontaram como atores importantes da política exterior com sua *expertise* e capacidade de contribuir para o combate às chamadas novas ameaças que afetam os Estados no século XXI (CANCELADO, 2016), é urgente que se discuta e se promova uma melhor articulação entre militares e diplomatas para projeção do país no plano internacional. A literatura vem indicando isso ao salientar o novo papel que a Colômbia tem a desempenhar em atividades de segurança internacional, que podem fortalecer a legitimidade das suas Forças Armadas e reposicionar sua imagem como atores que contribuem para a proteção dos direitos humanos, ajudando a sustentar uma nova estratégia de inserção internacional. Aliado a isso, destaca-se a função de proteção das fronteiras terrestres e marítimas que deve ser reforçada neste novo cenário, visto que o Estado historicamente teve uma presença fraca nas zonas fronteiriças, espaços que foram ocupados por diversos grupos criminosos (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016).

A partir do exposto nesta seção, é possível observar que alguns fatores contribuíram ao longo do tempo para uma fraca articulação entre política externa e política de defesa no país: o fortalecimento burocrático da instituição militar em concomitância à falta de profissionalismo da instituição diplomática; a ênfase da política externa no direito internacional em detrimento da defesa nacional, resultando em um fraco aparato dissuasivo que protegesse as fronteiras nacionais; o espírito conciliador da política exterior; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; e, por fim, a preocupação com as ameaças internas e a internacionalização do conflito armado, que deslocou as funções das Forças Armadas do exterior para o interior e propiciou seu ganho de protagonismo no Estado como um ator relevante a nível doméstico e internacional.

Relacionado a este último aspecto destaca-se que enquanto a diplomacia colombiana é reconhecida pela sua falta de profissionalismo, as Forças Armadas vêm se tornando reconhecidas internacionalmente como muito bem capacitadas, fruto dos grandes investimentos realizados e da associação estratégica com os EUA. Nesse sentido, embora diplomacia careça de tradição e de uma estrutura organizacional forte, que impulse a

³⁰⁴ FONTE CONFIDENCIAL. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

projeção internacional do país, o MD vem ampliando a capacidade material colombiana, aumentando os gastos em defesa em proporção ao PIB (ver Anexo A). Assim, o poder militar vem se tornando uma importante ferramenta de projeção internacional do país, desequilibrando a relação entre diplomacia e defesa na política exterior colombiana.

As seções apresentadas a seguir discorrem sobre os estudos de caso, abarcando os governos Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018), de modo a apresentar como ocorreu a interação entre as organizações diplomática e de defesa na definição e discussão das políticas e os resultados provenientes desta interação em termos de menor ou maior articulação entre defesa e política externa no país.

6.2 A prevalência de uma posição: política externa e política de defesa no Governo Uribe

A eleição de Álvaro Uribe em 2002, ainda no primeiro turno das eleições, representando uma coalizão de direita pelo Movimento Primeiro Colômbia, marcou uma nova etapa na internacionalização do conflito doméstico. O lema de sua campanha era “mão dura, coração grande” (“*mano dura, corazón grande*”), deixando evidente que tomaria uma posição ofensiva contra os grupos armados, adotando tom crítico ao governo de Pastrana pela sua fracassada Diplomacia para a Paz (LAROSA; MEJÍA, 2013). Com efeito, ao assumir o governo buscou implementar sua proposta de campanha, incrementando as ações militares para combate aos grupos armados.

Durante seus dois mandatos, utilizou das relações públicas para se apresentar como um presidente patriota que não pouparia esforços para derrotar os grupos armados, fossem eles guerrilhas, narcotraficantes ou paramilitares. Ao longo deste período, referiu-se às FARC e ao ELN como grupos terroristas, negando-se a considerá-los como atores políticos (LAROSA; MEJÍA, 2013). Contribuiu para isso atentados realizados por esses grupos, em especial um atentado com carro bomba realizado em Bogotá, em 2003, ao Clube El Nogal, cuja responsabilidade foi atribuída pelo governo às FARC, iniciando uma ofensiva diplomática para condenação deste grupo como organização terrorista no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e por países vizinhos como Brasil, Equador e Venezuela (LEAL, 2004).

A característica do período foi, portanto, a militarização e a securitização das políticas antidrogas e de combate às guerrilhas. Nesse sentido, a priorização do governo Uribe de temas militares e de segurança sobre as demais dimensões da agenda política doméstica e externa, aliada ao personalismo presidencialista da política exterior, impactou a capacidade de

articulação do MRE frente a outras burocracias. A persistente violência que assolava a política e a vida cotidiana dos colombianos contribuiu para criar uma hierarquia entre o MD e o MRE. Assim, ao longo do governo, a Política de Segurança Democrática (PSD) propiciou que o MD adquirisse grande liderança e que a Chancelaria se limitasse a apoiar ou solucionar crises decorrentes das decisões governamentais (PASTRANA; VERA, 2012a; DIAMINT, 2016), como veremos nesta seção.

Como lembra Francisco Leal (2004), a PSD foi proposta no Plano de Desenvolvimento do governo, um documento que orientou as prioridades nacionais. Neste documento ficou expresso que a orientação do governo seria controlar o território e defender a soberania nacional; combater o narcotráfico e o crime organizado; fortalecer o serviço de justiça; desenvolver zonas de conflito e pobreza; proteger os direitos humanos e promover as relações exteriores e de cooperação internacional. Como principais ameaças ao Estado foram identificadas questões associadas ao conflito interno, como: terrorismo, drogas ilícitas, finanças ilícitas, tráfico de armas, munições e explosivos, homicídio, sequestro e extorsão (PSD, 2003).

O documento é centrado na segurança, mas também se orienta para a defesa nacional, tratando da dimensão externa. Contudo, como se pode notar, é feita uma breve menção a este tópico e não é apresentada uma visão estratégica da inserção da Colômbia na região ou no mundo, mas apenas mencionado que o país seguirá *“siendo fiel a su tradición de país respetuoso del derecho internacional, pero mantendrá una capacidad disuasiva, con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e integridad territorial”* (PSD, 2003, p.20)³⁰⁵.

Com relação às ameaças ao país, é salientado que

[...] la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional (PSD, 2003, p. 20)³⁰⁶.

³⁰⁵ O trecho correspondente na tradução é: “sendo fiel à tradição de um país que respeita o direito internacional, mas manterá uma capacidade de dissuasão, com a projeção necessária para garantir o respeito à sua soberania nacional e integridade territorial” (PSD, 2003, p.20).

³⁰⁶ O trecho correspondente na tradução é: “[...] a natureza das ameaças que afligem a Nação, em particular o terrorismo e o tráfico de drogas ilícitas, levou ao fato de que, no caso colombiano, como no caso de muitos outros países que hoje enfrentam tais ameaças, se diluam os limites entre a segurança interna e a defesa nacional” (PSD, 2003, p.20).

Para lidar com essas ameaças domésticas e transnacionais, o documento deixa explícito que o país investirá seus esforços em ações de cooperação internacional na região, reforçando operações em regiões de fronteira, em inteligência e em interdições. Também salienta que fará uso da diplomacia pública para trazer luz aos problemas nacionais. “*El Gobierno Nacional, a través de su servicio exterior y de sus agregados militares y de policía, emprenderá un ejercicio de diplomacia pública para explicar el carácter particular de los problemas de Colombia dentro del contexto latinoamericano*” (PSD, 2003, p.65)³⁰⁷.

Ao final do documento é apresentada uma matriz de responsabilidades que envolve o grau de compromisso dos demais Ministérios e órgãos governamentais com a política traçada. Com relação ao MRE, seu grau de comprometimento é considerado alto apenas no que tange à proteção das fronteiras. Com relação aos demais temas – como diminuição das denúncias de violação aos direitos humanos, deslocamentos forçados, desarticulação das organizações terroristas e erradicação dos cultivos de coca – seu grau de envolvimento é considerado médio (PSD, 2003, p.67). Observa-se, assim, que mesmo a PSD tendo reforçado o componente da cooperação internacional e da diplomacia pública, o envolvimento da Chancelaria na execução da política foi considerado marginal desde a sua formulação.

Como esta política era prioritária no governo, as Forças Armadas foram consideradas os atores centrais para cumprir os objetivos designados. Para tanto, o orçamento do MD foi ampliado consideravelmente (Anexos E, F e G), assim como o efetivo militar e os programas de treinamento (PASTRANA; CASTRO; GONZÁLEZ, 2016). Ademais, ao longo do período, a pasta da Defesa contou com lideranças fortes como Marta Lucía Ramírez (2002-2003) e Juan Manuel Santos (2006-2009)³⁰⁸.

Em paralelo, o MRE ficou sem muita margem de autonomia, buscando solucionar tensões diplomáticas e ideológicas com países vizinhos, adotando postura mais reativa do que proativa nas relações internacionais (FLEMES, 2012), sujeito à personalização de poder do presidente Uribe, que possuía visões políticas distintas da maior parte dos governantes sul-americanos e que frequentemente protagonizava confrontações públicas com seus congêneres, como Hugo Chávez e Rafael Correa (SANÍN, 2012). Assim, enquanto o setor de defesa foi alvo de um constante fortalecimento, o mesmo não ocorreu com o MRE.

³⁰⁷ O trecho correspondente na tradução é: “O Governo Nacional, por meio de seus serviços externos e seus adidos militares e policiais, empreenderá um exercício de diplomacia pública para explicar a natureza particular dos problemas da Colômbia no contexto latino-americano”.

³⁰⁸ Além deles, ocuparam o cargo de Ministro da Defesa ao longo dos dois mandatos de Uribe: Jorge Alberto Uribe Echavarría (2003-2005), Camilo Ospina Bernal (2005-2006), General Fredy Padilla de León (2009), Gabriel Silva Luján (2009-2010).

Segundo Juan Carlos Ruiz Vásquez (2012), a gestão de Uribe provocou a pior crise da instituição diplomática, dificultando a representação profissional dos interesses colombianos no exterior.

Primero, con el argumento de reducir una cuarta parte de los costos exorbitantes de la Cancillería, suprimió catorce embajadas y diez consulados. Luego, nombró en cargos diplomáticos a familiares de congresistas, lo que agotó la ya débil carrera diplomática y desplazó a diplomáticos profesionales por embajadores intrascendentes, como un locutor de radio quien asumió como representante de Colombia en Suráfrica. Por último, varios de sus embajadores fueron vinculados a grupos paramilitares o involucrados en asuntos judiciales con detención y posterior condena (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p.112)³⁰⁹.

Além da utilização da Chancelaria como um instrumento de política interna –utilizada para nomeações com fins partidários – houve ao longo do período uma baixa participação percentual do MRE no orçamento anual do governo. Na realidade, o orçamento restrito do Ministério (Anexo H), debilitou ainda mais os recursos de uma instituição que não conta com profissionais especializados em distintas representações internacionais em função de sua utilização clientelista pelo governo. A esse respeito, Sanín (2012) relembra que além desta prática enfraquecer a carreira diplomática, dificulta a coordenação entre instituições, uma vez que nem sempre os interesses representados no exterior são coincidentes com os interesses institucionais, mas mais próximos de interesses pessoais e políticos daqueles que ocupam os cargos.

Embora durante o primeiro mandato de Uribe (2002-2006), tenha existido por parte do MRE – conduzido pela chanceler Carolina Barco – uma tentativa de exercer uma postura proativa de proposição de agenda e bom diálogo com os vizinhos, a instituição foi limitada pelas preferências do presidente, que definia as prioridades de política externa conforme as prioridades domésticas, voltadas à segurança e à defesa. Sobre o processo de tomada de decisão na política externa ao longo deste período, Pastrana explicou que as decisões não foram tomadas no interior do Ministério, que foi relegado a um segundo plano, sem uma estrutura funcional adequada e sem pessoal qualificado. Pelo tradicional presidencialismo na Colômbia, Pastrana afirmou que com relação à política externa “*el presidente la ha*

³⁰⁹ O trecho correspondente na tradução é: “Primeiro, com o argumento de reduzir um quarto dos custos exorbitantes do Ministério das Relações Exteriores, aboliu catorze embaixadas e dez consulados. Em seguida, nomeou parentes de congressistas como oficiais diplomáticos, que esgotaram a já fraca carreira diplomática e deslocaram diplomatas profissionais para embaixadores irrelevantes, como um locutor de rádio que assumiu como representante da Colômbia na África do Sul. Finalmente, vários de seus embaixadores estavam ligados a grupos paramilitares ou envolvidos em questões judiciais com detenção e subsequente condenação” (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p.112).

encargado a un grupo de asesores muy cercanos de él, que fue lo que ocurrió durante el gobierno de Uribe”³¹⁰. Sobre o estilo de liderança de Álvaro Uribe, ressaltou

*él no tenía ministros, tenía viceministros. Él era el presidente y el ministro de todo. El único ministro que tuve fue Juan Manuel Santos cuando estuve Ministro de Defensa. Eso favorece lo que Uribe va a imponer. Va a relegar el Ministerio totalmente porque funcionalmente no tenía una estructura ni el personal calificado [...] para formular propuestas para política exterior*³¹¹.

Assim, a burocracia diplomática “teve um papel secundário e de obediência ao mandatário, ao tempo que a pasta de Defesa assumia um papel de liderança nas relações exteriores” (GRANDA HENAO, 2015, p.76). Isso ocorreu principalmente no seu segundo mandato (2006-2010), fase em que houve mudanças constantes de Ministros³¹² na corporação diplomática – que possuíam pouca experiência nos assuntos internacionais – e em que Uribe e o MD assumiram a liderança das relações exteriores. Mesmo com a tentativa de reforma do MRE, que iniciou uma cooperação com o IRB no Brasil para profissionalizar a Chancelaria, não houve grande evolução. Assim, à corporação diplomática coube executar as propostas presidenciais e solucionar temas críticos, como as crises na região (GRANDA HENAO, 2015; RAMÍREZ, 2012), como veremos adiante.

Para lidar com o novo papel protagônico no Estado colombiano e com a crescente cooperação internacional com os EUA – orientada pelo Plano Colômbia e posteriormente pelo Plano Patriota – foram implementadas mudanças institucionais no MD ao longo do governo Uribe. O objetivo era criar departamentos que lidavam com temáticas críticas à PSD em curso, melhorar a articulação com as Forças Armadas e com o MRE na execução da política externa (RAMÍREZ, 2012). No entanto, como destaca Pastrana, houve durante o governo Uribe a construção de uma rede de cooperação na estrutura do MD onde as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) tinham relações diretas com seus homólogos nos EUA.

³¹⁰ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “o presidente a encarregou a um grupo de assessores muito próximos dele, que foi o que ocorreu no governo Uribe”.

³¹¹ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “não tinha ministros, tinha vice-ministros. Ele era o presidente e ministro de tudo. O único ministro que ele tinha era Juan Manuel Santos quando ele era ministro da Defesa. Isso favorece o que Uribe irá impor. O Ministério vai se rebaixar completamente porque, funcionalmente, não tinha estrutura nem pessoal qualificado para [...] formular propostas de política externa”.

³¹² Ao longo desse período assumiram o comando do MRE: María Consuelo Araujo (2006-2007), Fernando Araujo (2007-2008) e Jaime Bermúdez (2008-2010).

Nesse sentido, os projetos no âmbito do Plano Colômbia, ocorriam de forma paralela à Chancelaria, sem a articulação que seria necessária³¹³.

Com vistas a aprimorar a estrutura organizacional, em 2003, foi criado o Vice-Ministério de Assuntos Políticos e Temática Internacional, dentro do qual estruturou-se a Direção de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Assuntos Internacionais (RAMÍREZ, 2012). Como destaca Ramírez (2012), pela primeira vez foram usados nos textos oficiais do MD a expressão “diplomacia militar e policial”, referindo-se às reuniões e encontros do Ministro da Defesa com seus pares em outros Estados. Segundo o autor, tal atuação deveria ser coordenada com o MRE, com o Comando Geral das Forças Armadas e com a Direção Geral da Polícia Nacional, embora muitas vezes o alto comando militar tenha se relacionado diretamente com o presidente da República.

Este Vice-Ministério teve seu nome alterado para Políticas e Assuntos Internacionais, em 2007, durante o segundo mandato de Uribe, englobando o departamento renomeado como Direção de Assuntos Internacionais, que separou o tratamento do tema dos direitos humanos das demais questões relacionadas à segurança e à cooperação³¹⁴. Durante o segundo mandato de Uribe houve, de fato, uma reorientação nos objetivos da atuação externa do MD, que passou a ter como um de seus propósitos principais promover a experiência colombiana em segurança e defesa a nível internacional por meio da oferta de programas de cooperação (RAMÍREZ, 2012), com a ideia de modificar o lugar ocupado pelo país na comunidade internacional. A partir de então a prioridade era compartilhar a *expertise* colombiana em temas de segurança.

Algunos cambios van en la dirección de una mayor coordinación entre entidades en materia de política exterior. En adelante los proyectos de cooperación internacional serán gestionados en coordinación con Acción Social. Igualmente, corresponderá la preparación de documentos preparatorios para reuniones bilaterales o multilaterales en que participe el Ministro de Defensa Nacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En fin, es responsable por la coordinación, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las oficinas de asuntos internacionales de las entidades del Estado, de la ejecución de la política exterior en materia de defensa y seguridad (RAMÍREZ, 2012, p. 218)³¹⁵.

³¹³ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

³¹⁴ A Colômbia é marcada por diversas violações aos direitos humanos, relacionadas ao contexto de violência no país. Problemas como deslocamento interno, execuções extrajudiciais, sequestros e outros crimes contra civis apontam para a gravidade da situação. Muitos militares foram envolvidos em denúncias relacionadas à essas violações.

³¹⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Algumas mudanças vão no sentido de uma maior coordenação entre entidades no campo da política externa. A partir de agora, os projetos de cooperação internacional serão gerenciados em coordenação com a Ação Social. Da mesma forma, será a preparação de documentos preparatórios para reuniões bilaterais ou multilaterais nas quais o Ministro da Defesa participa, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores. Em suma, ele é responsável por coordenar, com o Ministério de

Esses ajustes institucionais fortaleceram o MD no contexto de implementação da PSD (primeiro mandato) e da Política de Consolidação da Segurança Democrática (PCSD) (segundo mandato). A respeito desta última, vale ressaltar alguns de seus principais aspectos, do ponto de vista internacional. Este documento contém um item chamado Iniciativa Internacional, que assim como na PSD apresenta de forma muito breve a concepção de defesa externa do país. Os objetivos são promover no âmbito externo a experiência colombiana com a PSD, colocando a serviço de países parceiros o conhecimento e as capacidades adquiridas no combate aos grupos armados ilegais. Também é um objetivo mobilizar os Estados a apoiarem politicamente a luta contra as ameaças (narcotráfico, guerrilhas, etc) disseminando o princípio da responsabilidade compartilhada, além de trabalhar “*en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en estricta concordancia con la política exterior colombiana*” (PCSD, 2007, p. 47)³¹⁶, objetivo que como veremos nesta seção não foi implementado.

No âmbito da política externa, a vinculação da situação doméstica com problemas transnacionais gerou competência internacional para o MD, propiciando o estabelecimento de uma ativa diplomacia na área de segurança e defesa (RAMÍREZ, 2012). Ao MRE coube executar as propostas presidenciais, embora a partir do segundo mandato de Uribe, tenha sido enfatizada a necessidade de melhorar a coordenação interburocrática na política exterior e na cooperação internacional em defesa (GRANDA HENAO, 2015), após tensões regionais recorrentes com vizinhos.

Assim, enquanto o MRE perdia espaço na política exterior, o MD se fortalecia, não apenas por definir as ameaças à segurança e à defesa do país, mas pelas reformas implementadas que permitiram fortalecer sua capacidade organizacional (RAMÍREZ, 2012). Como recorda Vargas-Alzate (2019), os militares – muito mais do que os diplomatas – avançaram em um processo de profissionalização (auxiliado pelo Plano Colômbia) e essa distância em termos profissionais interferiu negativamente para que houvesse uma melhor coordenação entre as políticas³¹⁷. Nesta época, a securitização da agenda externa contribuiu ainda mais para relegar o MRE a um segundo plano. O próprio *know how* anti-insurgente e antinarcótico foi o foco da cooperação internacional, não a cooperação em áreas civis. Dessa

Relações Exteriores e os escritórios de relações internacionais de entidades estatais, a execução da política externa em defesa e segurança” (RAMÍREZ, 2012, p. 218).

³¹⁶ O trecho correspondente na tradução é: “em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores e em estreita concordância com a política exterior colombiana” (PCSD, 2007, p. 47).

³¹⁷ VARGAS-ALZATE, Luis Fernando. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 09 set. 2019.

forma, os melhores especialistas estiveram envolvidos na cooperação militar, assim como os melhores estrategistas estiveram alocados no MD e não no MRE, como enfatiza Pastrana³¹⁸.

Com efeito, como destaca Ramírez (2012), ao longo deste período a cooperação internacional da Colômbia se orientou para cooperação em inteligência e operações coordenadas com militares da região nas áreas relacionadas ao tráfico de armas, explosivos, narcóticos, entre outros. Foi importante, neste contexto, o reforço das Comissões Binacionais Fronteiriças (Combifron), utilizadas para controle das fronteiras e luta contra o narcotráfico. Também foi um instrumento do governo utilizar seus adidos militares e de polícia, bem como pessoal diplomático, em sua diplomacia pública. Buscava-se melhorar a imagem do governo no plano regional e internacional e divulgar os benefícios que a política de segurança em curso estava gerando para a população, sobretudo frente a um cenário de constantes críticas e denúncias relacionadas às violações de direitos humanos (RAMÍREZ, 2012).

De fato, a abordagem militar dos problemas domésticos trouxe diversas dificuldades para o governo de Uribe na área de direitos humanos, gerando pressões internacionais que couberam à Chancelaria o desafio de esclarecer. Entre elas, destaca-se o escândalo dos “falsos positivos”, que se refere às execuções extrajudiciais de cidadãos colombianos – apresentados como mortos em combate – pelas instituições armadas. Tais atos ilegais foram fomentados pelos incentivos econômicos de uma política de recompensa nas Forças Armadas em prol do combate ao “inimigo” e pelas pressões do governo para apresentar resultados positivos na luta contra a guerrilha (TORRES DEL RÍO, 2015).

Os abusos contra os direitos humanos não pararam nos assassinatos extrajudiciais, uma vez que denúncias de perseguições a líderes sindicais e sociais vieram à tona, gerando a condenação pública de diversas organizações que defendem os direitos humanos, como *Human Rights Watch* e Anistia Internacional, além de pressões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA para com o governo (LAROSA; MEJÍA, 2013; BORDA, 2014a).

Estes episódios tornaram explícito que o discurso patriótico e em tom de vitória do governo em relação aos grupos armados não era realidade absoluta no plano prático, gerando críticas à opção pelo enfrentamento militar. Nesse contexto, o governo Uribe começou a pensar em formas de uma saída negociada para o conflito armado doméstico e buscou negociar um acordo com os paramilitares organizados na Autodefesas Unidas da Colômbia

³¹⁸ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

(AUC), dando origem à Lei 975 de 2005, conhecida como Lei de Justiça e Paz³¹⁹. De acordo com esta norma, os paramilitares se desorganizariam, admitiriam seus crimes e receberiam sentenças reduzidas e alternativas, se reintegrando à sociedade. Contudo, esse processo trouxe à público as violações aos direitos humanos e o envolvimento de diversos militares e indivíduos próximos ao presidente nestas iniciativas, gerando uma grande pressão sobre o governo³²⁰. Ademais, como recorda Tickner (2007), houve uma participação “não usual” do governo estadunidense no processo de negociação, visto o interesse na extradição de indivíduos envolvidos com atividades vinculadas ao narcotráfico.

A equipe ministerial de Uribe também tentou iniciar um diálogo secreto com as FARC com apoio dos então presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e do Equador, Rafael Correa. Contudo, as difíceis relações diplomáticas dos mandatários – que divergiam em termos de ideologia e abordagem política – e o ataque ao acampamento das FARC, em 2008, em solo equatoriano (apresentado adiante) inviabilizaram a negociação (LAROSA; MEJÍA, 2013), demonstrando a dificuldade de conciliar a abordagem militar e diplomática no governo.

Além do Plano Colômbia, em curso desde o governo Pastrana, que ajudou o MD a modernizar suas tropas e operações, o governo Uribe também foi marcado pela implementação do Plano Patriota, lançado em 2003 como a maior ofensiva militar já realizada contra grupos armados. Esse Plano contou com intensa presença estadunidense e marcou a etapa de mais intensidade na relação bilateral, uma vez que os militares americanos participaram do seu planejamento e de sua execução, recebendo autorização do Congresso dos EUA para aumentar o número de militares no país (TICKNER, 2007).

Segundo Eduardo Pastrana, o Plano Patriota marca o momento em que a agenda interna é a prioridade do governo Uribe, com todos os seus esforços se voltando para isso, fazendo com que a agenda de política externa estivesse mais subordinada às prioridades domésticas de segurança do que nunca³²¹.

Como resultado dessa forte dependência e da vinculação da “guerra contra as drogas” à “guerra contra o terrorismo” a nível internacional, o governo colombiano apoiou a intervenção estadunidense no Iraque, depondo contra a sua longa tradição de respeito ao

³¹⁹ Disponível em: < http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html>. Acesso em 01 fev. 2019.

³²⁰ Apesar do desmembramento das Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), em muitas regiões do país paramilitares não deixaram de se armar e conduzem ações criminais, exercendo grande influência, sendo conhecidos como bandas criminais (LAROSA; MEJÍA, 2013) ou neoparamilitares (TORRES DEL RÍO, 2015).

³²¹ PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 mai. 2019.

direito internacional (TICKNER, 2007), gerando tensões burocráticas, visto que a Chancelaria teve sua posição subordinada aos interesses do presidente e do MD.

Aunque Uribe justificó su decisión con el argumento de que mal haría un país asediado por el terrorismo en negar su apoyo para la lucha antiterrorista en el mundo, unos meses antes la canciller Carolina Barco había asentado la posición contraria al firmar una declaración de los países No Alineados en donde se rechazaba cualquier acción militar en Irak por su posible violación de la normatividad internacional (TICKNER, 2007, p.103, grifo nosso)³²².

Nota-se, assim, a busca por implementar uma política externa estritamente alinhada à rígida política de segurança doméstica, tornando o comportamento internacional do país resultado dos interesses e do poder do presidente de ditar as preferências da agenda, que se coadunavam com os interesses institucionais do MD.

Alinhado aos interesses do momento, o governo buscou negociar um Tratado de Livre Comércio com os EUA a partir de 2006, que só foi ratificado pelo congresso americano em 2011, em função da grande pressão de líderes sindicalistas, ativistas de direitos humanos e políticos democratas que se posicionavam contra a aprovação, devido às inúmeras violações de direitos humanos que ocorriam no país, como o escândalo dos “falsos positivos” e o assassinato de líderes sindicais e sociais (LAROSA; MEJÍA, 2013).

Como se pode observar, ao longo do período o governo colombiano possuía uma intensa agenda bilateral com os EUA que envolvia diferentes temas, o que o levou a mobilizar diferentes atores para as negociações. Assim, funcionários de várias instituições (MD, MRE, Ministério do Comércio Exterior, Gabinete do Procurador-Geral, Congresso Nacional, entre outros), participavam de debates e decisões em Washington, que envolviam desde os planos militares, ao TLC e às violações de direitos humanos, ilustrando como o processo decisório da política externa não era coordenado – embora as preferências claramente emanassem da presidência da República. Ao mesmo tempo, observa-se a subordinação da agenda colombiana aos interesses estadunidenses (TICKNER, 2007).

O apoio incondicional do governo colombiano às políticas antiterrorismo estadunidenses, teve diversas repercussões na vizinhança, entre elas o afastamento colombiano da dinâmica regional e a percepção coletiva de que a Colômbia estava “de costas

³²² O trecho correspondente na tradução é: “Embora Uribe tenha justificado sua decisão com o argumento de que um país assolado pelo terrorismo não deveria negar seu apoio à luta contra o terrorismo no mundo, alguns meses antes, a Chanceler Carolina Barco havia estabelecido a posição oposta ao assinar uma declaração dos países Não Alinhados onde qualquer ação militar no Iraque foi rejeitada por sua possível violação aos regulamentos internacionais” (TICKNER, 2007, p.103).

para a América Latina” (DALLANEGRA, 2012, p.63), demandando grande empenho da Chancelaria para produzir explicações e normalizar as relações diplomáticas.

De fato, as posições do país contrariavam as dos vizinhos ao longo do governo Uribe. Na área comercial, enquanto 29 países votaram contra a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Colômbia apoiou o estabelecimento do organismo. Já no campo da segurança, enquanto os países sul-americanos buscavam se desvencilhar das políticas antiterrorismo dos EUA, o país se inseria na estratégia estadunidense em âmbito regional e global. Outros desencontros regionais se deram devido ao combate às FARC em zonas fronteiriças, gerando situações delicadas com a Venezuela e com o Equador, chegando à ruptura das relações diplomáticas com este país (DALLANEGRA, 2012).

Conforme destaca Tickner (2007), a relação de Uribe com Chávez e Correa era permeada, desde o início de seu mandato, por desconfiança devido à presença de guerrilhas e paramilitares em zonas limítrofes com a Venezuela e pela fumigação aérea com glifosato de cultivos ilícitos nas lindes com o Equador, impactando negativamente a cooperação com os vizinhos e implicando na securitização das relações andinas. Embora já tivessem ocorrido tensões bilaterais entre Bogotá e Quito, devido à preocupação equatoriana com as fumigações e problemas de saúde de sua população na fronteira, as relações não haviam escalado, como lembra Sánchez (2017).

Contudo, o ataque de militares colombianos ao acampamento de Raúl Reyes, um dos líderes das FARC, em 2008, durante a Operação Fênix, na fronteira com o Equador, gerou grave crise diplomática, desencadeando um problema regional. Em tal operação, as Forças Armadas colombianas bombardearam o acampamento da guerrilha em território equatoriano, a 1.800 metros da fronteira colombiana. O então presidente do Equador, Rafael Correa, acusou a Colômbia de desrespeitar a soberania do seu país e rompeu as relações diplomáticas. À época, Hugo Chávez expulsou o embaixador colombiano de Caracas e chegou a enviar tropas para a fronteira com a Colômbia como forma de demonstrar solidariedade com o Equador, argumentando que se o mesmo ocorresse com seu país, enviaria aviões de caça russos (Sukois) à Colômbia (SÁNCHEZ, 2017).

A pedido de Correa, foi convocada a 25ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, em 2008, e foi adotada uma resolução de rechaço à ação militar colombiana. Contudo, nesta ocasião o embaixador colombiano na OEA, Camilo Ospina, manifestou a posição de seu governo contra Correa, visto que os documentos disponíveis nos computadores das FARC, apreendidos durante a operação, demonstravam que o governo equatoriano sabia da existência do acampamento da guerrilha em seu território (SÁNCHEZ,

2017). Com efeito, a tensão entre os países aumentou a medida em que mais evidências eram disponibilizadas pelo governo e publicadas pela mídia colombiana demonstrando que tanto Correa quanto Chávez possuíam relações estreitas com as FARC. Em paralelo ao trabalho da comissão investigadora da OEA, foi realizada a 10ª Cúpula de Presidentes do Grupo do Rio, em Santo Domingo, ocasião em que se condenou a operação colombiana e se solicitou às partes que mantivessem canais de comunicação abertos (SÁNCHEZ, 2017).

Assim, embora a Operação Fênix tenha sido bem-sucedida do ponto de vista militar, sendo considerada uma importante vitória das Forças Armadas contra o terrorismo e o narcotráfico, implicou uma série de problemas diplomáticos para o país, que devido a sua postura unilateral foi percebido como um violador das normas do Direito Internacional (SÁNCHEZ, 2017). À época, o Ministro da Defesa, Juan Manuel Santos, buscou defender a posição dos militares colombianos, utilizando o conceito de “legítima defesa”, que se relacionava com a doutrina estadunidense de “guerra preventiva”, utilizada na guerra contra o terrorismo para justificar os ataques deste país ao Iraque e ao Afeganistão (RUIZ VÁSQUEZ, 2012).

Santos afirmou que a operação militar em território equatoriano envolvia golpear terroristas que atentavam contra a população colombiana, portanto mesmo que eles estivessem em outro território, a ação era em legítima defesa e estava de acordo com princípios do Direito Internacional (DIAMINT, 2016). Como recorda Ruiz Vásquez (2012), a doutrina de “guerra preventiva” trazia para os militares colombianos a justificativa necessária para justificar suas operações nas fronteiras com os vizinhos, alegando que estes protegiam líderes guerrilheiros.

Essa atitude do então Ministro da Defesa fomentou atritos burocráticos com a Chancelaria. O então Ministro das Relações Exteriores, Jaime Bermúdez, considerou a declaração abusiva, pois envolvia assuntos de responsabilidade formal do Ministério, além de gerar atritos nas relações com os vizinhos Equador e Venezuela (TORRIJOS, 2009). Como explica Diamint (2016, p.58),

Sus palabras generaron rápidas reacciones de los presidentes de Venezuela y Ecuador. De inmediato, el ministro de exteriores mostró su malestar por considerar abusiva la declaración en la medida en que ignoraba las funciones de cada cartera ministerial y, además, se apelaba a principios universales de manera acomodaticia. En consecuencia, el Canciller Jaime Bermúdez advertía que el concepto de “legítima defensa” del Ministro Santos, según el cual se justificaban ataques a grupos armados ilegales en la frontera vecina, creaba focos de tensión con los

*presidentes de Venezuela y Ecuador. Además, el canciller cuestionó que Santos hiciera alusiones a asuntos de política exterior, propios de su cartera*³²³.

Neste período, a tensão entre os Ministérios foi noticiada nos jornais, que destacaram que o presidente Uribe convocou uma reunião de trabalho para solucionar o problema e solicitar que as pastas atuassem de forma coordenada. Como noticiou o jornal El Tiempo, nas declarações após o encontro “Uribe dijo que con Santos y Bermúdez se revisaron los mecanismos de coordinación institucional y se unificaron criterios frente a los temas de ambas carteras” (EL TIEMPO, 2009)³²⁴. Nesta época, Santos em conjunto com a cúpula das Forças Armadas solicitou ao presidente Uribe que fosse convocado o Conselho Superior de Segurança e Defesa Nacional para unificar os critérios que seriam adotados para justificar o princípio de “legítima defesa” advogado pelo MD, o que não chegou a ocorrer.

Tal Conselho havia sido criado legalmente em 2001 (Lei 684) e englobava a participação de vários Ministérios, entre eles da Defesa, das Relações Exteriores, do Interior e da Justiça, além dos Comandantes das Forças Armadas, dos Diretores da Polícia e os presidentes das comissões legislativas que tratam de defesa e política externa (RUIZ VÁSQUEZ, 2012). Nota-se, desse modo, a tentativa de o MD influenciar o processo decisório que envolvia a crise diplomática, buscando tornar a sua posição preponderante.

Como destaca Ruiz Vásquez (2012, p. 108),

*fue un momento crítico para el gobierno de Uribe, ya que los militares manifestaron abiertamente su interés por ser partícipes en la toma de decisiones, desconociendo el estilo personalista de Uribe para los efectos y el carácter no deliberante que la clase política civil siempre le había exigido a los militares desde el Frente Nacional*³²⁵.

³²³ O trecho correspondente na tradução é: “Suas palavras geraram reações rápidas dos presidentes da Venezuela e do Equador. Imediatamente, o ministro das Relações Exteriores demonstrou desconforto ao considerar a declaração abusiva na medida em que ignorou as funções de cada pasta ministerial e, além disso, apelou de maneira acomodatória aos princípios universais. Consequentemente, o ministro das Relações Exteriores Jaime Bermúdez alertou que o conceito de “legítima defesa” do ministro Santos, que justifica ataques a grupos armados ilegais na fronteira vizinha, criava focos de tensão com os presidentes da Venezuela e do Equador. Além disso, o ministro das Relações Exteriores questionou que Santos fizesse alusões a questões de política externa, típicas de sua pasta”.

³²⁴ O trecho correspondente na tradução é: “Uribe disse que com Santos e Bermúdez se revisaram os mecanismos de coordenação institucional e os critérios sobre as questões de ambas as pastas foram unificados” (EL TIEMPO, 2009). Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4857492>>. Acesso em: 19 set. 2019.

³²⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Foi um momento crítico para o governo de Uribe, já que os militares expressaram abertamente seu interesse em participar da tomada de decisões, ignorando o estilo personalista de Uribe e a natureza não deliberativa que a classe política civil sempre exigiu para os militares desde a Frente Nacional”.

Como forma de eliminar a tensão entre as organizações e garantir uma melhor interação entre ambas, a presidência emitiu um comunicado pedindo aos seus funcionários que tivessem bastante cuidado com as declarações que pudessem comprometer as relações internacionais do país, visto que essas devem ser emitidas pela Chancelaria (EL TIEMPO, 2009).

A partir deste episódio ficou claro para ambas organizações que era necessário traçar ações coordenadas e trabalhar de forma mais articulada, evitando repercussões negativas nas relações internacionais. Para lidar com a crise regional, foi necessário um grande empenho da Chancelaria. A esse respeito, Ruiz Vásquez (2012) destaca que os esforços do então Ministro Bermúdez foram pouco efetivos e obstaculizados pelo estilo personalista de Uribe que privilegiava a diplomacia presidencial em reuniões hemisféricas, onde não conseguia resolver os problemas diante dos intensos debates com suas contrapartes.

El Presidente Uribe no pareció efectivo con su diplomacia visceral que privilegiaba el cara a cara durante las cumbres presidenciales. El restablecimiento pleno de relaciones con Ecuador y Venezuela nunca se dio durante la administración Uribe Vélez. Incluso en la Cumbre de Río en 2010 en Cancún, Uribe le espetó a Chávez: “sea varón. Estos temas se discuten en estos foros. Usted es valiente para hablar a distancia y cobarde para hablar de frente”, frase que muestra claramente la poca credibilidad que le merecían al Presidente colombiano los acercamientos diplomáticos tradicionales y cómo privilegiaba los contactos directos altamente mediáticos, a veces incluso con el riesgo de irse a las manos como sucedió entre Chávez y Uribe por el aparente bloqueo comercial que estaba sometiendo Venezuela a Colombia (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p.112)³²⁶.

Em 2009, a dimensão militar da política colombiana provocou outra crise regional devido à negociação entre Colômbia e EUA para instalação de bases militares em território colombiano, tema que foi tratado no âmbito da Unasul e que o então presidente Uribe e seu Ministro das RE, Jaime Bermúdez, buscaram lidar diretamente. Na ocasião, circularam notícias de que a Colômbia poderia se retirar da instituição após questionamentos dos vizinhos. Contudo, antes de explicar este episódio é necessário clarificar a posição do país na Unasul.

³²⁶ O trecho correspondente na tradução é: “O presidente Uribe não pareceu eficaz com sua diplomacia visceral que privilegiou o cara a cara durante as cúpulas presidenciais. O restabelecimento completo das relações com o Equador e a Venezuela nunca ocorreu durante o governo Uribe Vélez. Inclusive, na Cúpula do Rio em 2010 em Cancun, Uribe retrucou Chávez: “Seja homem. Esses tópicos são discutidos nesses fóruns. Você é corajoso para falar à distância e covarde para falar de frente”, uma frase que mostra claramente a baixa credibilidade que o presidente colombiano dava às abordagens diplomáticas tradicionais e como ele favoreceu contatos diretos altamente midiáticos, às vezes até com o risco de brigar como aconteceu entre Chávez e Uribe pelo aparente bloqueio comercial que a Venezuela estava submetendo à Colômbia” (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p.112).

Enquanto a maioria dos países sul-americanos valorizava a cooperação em defesa promovida pelo recém-criado Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), houve resistência do governo Uribe em participar do órgão. Em entrevista realizada com o então chanceler Bermúdez, Sánchez (2017) identificou a dificuldade que foi conciliar a posição da Colômbia com seus vizinhos, uma vez que o próprio chanceler deixou claro que Uribe se opunha à iniciativa por entendê-la como um instrumento de pressão ao país e de viés ideológico, pois diferentemente dos demais, Bogotá incluía claramente em sua política de defesa assuntos como narcotráfico e terrorismo. Assim, uma forma de engajar o país no órgão foi incluir na declaração da Unasul o rechaço aos grupos armados ilegais, em seu artigo 3, muito embora Chávez e Correa tenham deixado claro suas posições contrárias a este reconhecimento. Entretanto, como lembra Sánchez (2017), naquela altura do processo de criação do órgão não era mais possível impor este obstáculo.

Assim, ao longo deste período houve uma importante articulação entre MRE e MD na Colômbia, que atuando em conformidade com a posição da presidência, lograram uma vitória para o país no seio da Unasul ao conseguirem o respaldo da região em sua luta contra os grupos armados.

Colombia logró concientizar, a través de la acción diplomática del presidente Uribe y su canciller Bermúdez, a los otros gobiernos de la región sobre el riesgo que representan los grupos armados al margen de la ley, asilando las FARC y sentenciando su muerte política en la región (SÁNCHEZ, 2011, p.164)³²⁷.

Apesar dessa iniciativa bem-sucedida, o governo de Uribe continuava enfrentando dificuldades com seus vizinhos, relacionado ao privilégio da dimensão militar na política externa, impedindo que o MRE tivesse mais margem da manobra nas relações internacionais (RUIZ VÁSQUEZ, 2012). A crise relacionada ao acordo com os EUA para instalação das bases militares em território nacional é mais um exemplo. Tal acordo foi negociado em 2009 e teve importante condução do MD. Autorizava o acesso e o trânsito de militares e civis estadunidenses a sete bases militares em território colombiano, com vistas a trabalhos conjuntos de inteligência e segurança em contexto em que a base de Manta, localizada no Equador, após dez anos de funcionamento, deixava de operar. Para o governo colombiano, este acordo era estratégico, pois ajudaria nos esforços de combate às redes de narcotraficantes e aos grupos armados (SÁNCHEZ, 2017), parte essencial da política uribista. Conforme o

³²⁷ O trecho correspondente na tradução é: “A Colômbia conseguiu conscientizar, por meio da ação diplomática do presidente Uribe e de seu ministro das Relações Exteriores Bermúdez, os outros governos da região sobre o risco representado por grupos armados fora da lei, isolando as FARC e condenando sua morte política na região” (SÁNCHEZ, 2017, p. 164).

acordo ganhou visibilidade e repercutiu entre os vizinhos, Uribe viajou para vários países da região, acompanhado pelo seu chanceler, para explicar a instalação das bases militares estadunidenses, buscando dirimir tensões (TORRIJOS, 2009).

Contudo, a diplomacia não foi eficaz, pois houve descontentamento por parte de quase todos os países vizinhos, que defendiam que a região deveria ser uma zona de paz, sem interferências extra regionais. Como lembra Ruiz Vásquez (2012), o acordo teve pouca divulgação entre os países considerados aliados para obter uma base de legitimidade e o chanceler Bermúdez foi ineficaz em seus esforços, encontrando sérias objeções. Tal assunto foi discutido entre os países sul-americanos na Cúpula da Unasul³²⁸ realizada em Bariloche, em 2009, e mesmo com o descontentamento coletivo ao acordo, o governo colombiano firmou-o com os EUA³²⁹.

Outra crise regional surgiu em 2010 quando o embaixador colombiano na OEA, Luis Alfonso Hoyos, denunciou que imagens de satélites comprovavam a presença de acampamentos de grupos narcoterroristas a 23 quilômetros da fronteira colombiana, em território venezuelano (SÁNCHEZ, 2017). Tal posição tinha grande apoio do MD que defendia a adoção de uma postura mais firme do governo colombiano frente ao vizinho, sobretudo frente às reações de Chávez de que mobilizaria homens, tanques e aviões para a fronteira com a Colômbia quando anunciado o acordo das bases militares com os EUA (RUIZ VÁSQUEZ, 2012) e diante do entendimento de que o governo venezuelano abrigava grupos terroristas e que a Colômbia teria direito à “legítima defesa”.

Hoyos solicitou a cooperação da Venezuela para perseguir as FARC, conforme obrigações assumidas em âmbito internacional, e que fosse instaurada uma Comissão Internacional de Verificação da OEA para investigar a região da fronteira mencionada. Em resposta, o governo venezuelano – sem provas para refutar as acusações – emitiu ordens para fechar a Embaixada colombiana em Caracas e rompeu relações diplomáticas, adotando tom soberanista (SÁNCHEZ, 2017). Tal tema foi tratado também no âmbito da Unasul, por meio da Reunião Extraordinária de Chanceleres no mesmo ano, a pedido de Chávez. Contudo, durante o encontro não foi possível chegar a um consenso entre as partes para que as relações fossem retomadas. A dificuldade no diálogo entre os chanceleres Bermúdez e Nicolás Maduro faziam-se evidentes, visto que ambos representavam as posições polarizadas de seus

³²⁸ Para mais informações sobre a condução da crise no âmbito da Unasul, ver Sánchez (2017, p.172-182).

³²⁹ É importante destacar que este acordo não pôde ser implementado, pois em 2010, no início do mandato de Juan Manuel Santos, a Corte Constitucional colombiana declarou-o inconstitucional por considerar que não era um acordo que atualizava obrigações, mas somava novas obrigações ao Estado colombiano, tendo que ser debatido e ratificado pelo Congresso como um novo acordo internacional, o que não havia acontecido, visto ter sido negociado e assinado apenas pelo Executivo. Assim, o acordo foi declarado sem vigência.

presidentes. Mesmo com a mediação de diversos países, como Equador, Argentina e Brasil, a crise não foi solucionada, restando ao governo seguinte, de Juan Manuel Santos, lidar com o desgaste das relações diplomáticas e reconstruir a confiança entre as partes (SÁNCHEZ, 2017).

Percebe-se, assim, que ao longo do governo Uribe, a *“gestión de la Cancillería se circunscibió a calmar crisis con los vecinos. Bermúdez hizo de caja de resonancia de las recriminaciones del Presidente Uribe hacia sus vecinos y fue poco lo que pudo adelantar para calmar los espíritus en la región”* (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p. 112)³³⁰. Um MRE com pouca capacidade de articulação e muito sujeito às decisões autônomas do presidente acabou perdendo espaço na formulação da política externa frente ao MD, que implementava a política basilar do governo: o combate às drogas e aos grupos armados, que contava com uma importante ajuda internacional. Neste sentido, a tendência foi a priorização dos assuntos militares e de segurança nas relações internacionais, acarretando a perda de autonomia e de campo de atuação do MRE, que teve que arcar com os custos das crises regionais, que modificaram a percepção dos países vizinhos sobre a Colômbia.

Desse modo, percebe-se que a Chancelaria não teve capacidade de conduzir a política externa com liderança e sobressaiu no processo de tomada de decisão a posição da presidência, que contava com o personalismo e estilo de liderança forte e centralizadora de Uribe, que tinha preferências alinhadas ao MD, considerado o ator primordial de sua política de governo. Resta claro, portanto, que o processo decisório na Colômbia não era institucionalizado e estruturado, existindo contradições entre as preferências e posições das organizações burocráticas no que tange ao tratamento dos temas. Isso ficou evidente no caso do apoio à intervenção no Iraque (inicialmente não apoiada pela Chancelaria) e na Operação Fênix (que culminou em atrito interburocrático entre MRE e MD). Nos demais exemplos apresentados, nota-se a grande dificuldade de articulação entre política externa e de defesa, visto que faltava uma clareza das diretrizes que seriam seguidas na política exterior e não existia uma coordenação efetiva entre as instituições, apesar do pedido presidencial de que houvesse maior articulação após as tensões geradas com os vizinhos na crise com o Equador e com a Venezuela.

A respeito da falta de coordenação, salienta-se a própria diferença da imagem que as instituições buscaram projetar do país no plano internacional: enquanto o MRE buscava

³³⁰ O trecho correspondente na tradução é: “a gestão do Ministério das Relações Exteriores se limitou a acalmar as crises com os vizinhos. Bermúdez serviu como caixa de ressonância para as recriminações do Presidente Uribe em relação aos vizinhos e havia pouco que ele poderia fazer para acalmar o espírito da região” (RUIZ VÁSQUEZ, 2012, p. 112).

defender uma imagem da Colômbia como nação soberana e que respeita as normas internacionais; o MD enfatizava a debilidade estatal, a crise de governabilidade doméstica, a proliferação de atores armados “terroristas” e o transbordamento do conflito (TICKNER, 2002), elementos que legitimavam o discurso governamental e a demanda por cooperação internacional (Plano Colômbia e Plano Patriota) para fazer frente à grave situação doméstica.

Como se pode notar, “*la agenda de diplomáticos y militares en Colombia ha estado determinada por las dinámicas del conflicto interno*”³³¹. Como os militares continuavam buscando legitimar o uso legal da força, os diplomatas também tiveram que se adaptar a esta nova realidade ao longo do governo Uribe buscando “*mantener una política exterior que afiance una national role de país receptor que requiere apoyo para salir del conflicto*”³³². Nesse sentido, como identificam Pastrana e Vera (2012a), há uma fragmentação competitiva na representação exterior dos interesses organizacionais das instituições do Estado. Esta percepção é reforçada pelo professor Vargas-Alzate, para quem a articulação entre a política externa e a política de defesa é um exercício fragmentado entre unidades políticas, impedindo que haja um grau de concordância e coerência³³³.

A partir do exposto nesta seção, percebemos a dificuldade na promoção da articulação entre a política externa e a política de defesa na Colômbia, não apenas porque a dimensão da defesa no país é orientada para segurança nacional, como porque as instituições formalmente responsáveis pela sua formulação não atuaram de forma coordenada ou se articularam minimamente para definição de uma visão de longo prazo que orientasse a inserção internacional do país.

Os próprios documentos declaratórios de defesa dos dois governos de Uribe não exploraram a dimensão externa da defesa adequadamente, priorizando de forma clara a agenda interna. Apesar desta prioridade ser nítida, o tratamento dado à dimensão da defesa externa não foi adequado, sem apresentar o entorno estratégico do país, suas prioridades em termos de projeção internacional, as ameaças internacionais e sua doutrina (visto estar voltada para a anti-insurgência). Sendo assim, não houve tentativa de formular uma estratégia de inserção internacional a partir de uma orientação conceitual ou teórica como no caso brasileiro. Como vimos, ao longo do período a realidade da política externa foi de

³³¹ SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “a agenda diplomática e militar na Colômbia foi determinada pelas dinâmicas do conflito interno”.

³³² SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “manter uma política externa que fortaleça o papel nacional de um país receptor que requer apoio para sair do conflito”.

³³³ VARGAS-ALZATE, Luis Fernando. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 09 set. 2019.

alinhamento aos EUA e de prioridade à dimensão da segurança e da defesa, mesmo que isso implicasse tensões diplomáticas e altos custos políticos com países vizinhos.

Ao longo do governo Uribe também é possível perceber que a posição do MRE foi secundária frente às preferências do mandatário. A Chancelaria não teve capacidade de influenciar e definir o rumo da agenda internacional, estando subordinada aos interesses de Uribe, que – com seu estilo de liderança personalista – centralizou as decisões³³⁴. Por outro lado, o MD tornou-se o Ministério protagônico de seu governo, visto ser o principal responsável por implementar as políticas que eram suas bandeiras – a PSD (primeiro mandato) e a PCSD (segundo mandato). Como o tema da defesa era crítico no governo tanto na agenda política doméstica quanto na agenda externa, o grau de atenção do presidente ao assunto foi elevado, ampliando consideravelmente seu envolvimento no processo decisório, resultando na estrutura de decisão que Rosati (1981) define como de *predomínio presidencial*.

Neste tipo de estrutura as formas de pensamento do presidente, suas preferências, personalidade e crença influenciam o processo decisório (ROSATI, 1981), o que ocorreu no período apresentado, seja com a instrumentalização da Chancelaria para fins políticos, com a subordinação da diplomacia aos fins militares ou com as crises regionais em decorrência da implementação da política de defesa colombiana (aprofundadas com a própria relação do presidente com seus congêneres). Contudo, apesar da estrutura de predomínio presidencial, tradicionalmente destacada na literatura de política externa colombiana, observa-se ao longo do governo Uribe o fortalecimento da posição institucional do MD, ampliando sua capacidade negociadora frente à instituição diplomática no processo decisório da política exterior.

Devido ao conhecimento e informações que os militares possuíam e ao seu campo de atuação estar relacionado às prioridades da agenda colombiana tanto no âmbito doméstico como externo, o MD e as Forças Armadas ampliaram sua capacidade de definir políticas e ações relacionadas à defesa e à política externa. Nesse sentido, o MD se tornou um protagonista, obtendo cooperação internacional para implementar as políticas de segurança, e definindo estratégias de combate aos grupos armados que impactaram as relações regionais, diminuindo – por conseguinte – a autonomia de uma Chancelaria historicamente debilitada, que não contou com lideranças fortes ao longo do período e que continuou com traços não profissionais.

³³⁴ Como explicou a professora Maria Teresa Aya em entrevista, muitos identificavam que Uribe tinha um estilo de “*micromanagement*”, que significava que ele mesmo se encarregava de todos os detalhes e decisões políticas. AYA, Maria Teresa. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Barranquilla, 04 out. 2019.

É por esta razão que – ao utilizar as contribuições de Hermann (2001) – se entende que durante o governo de Álvaro Uribe a interação interburocrática entre o MRE e o MD resultou na *prevalência de uma posição*, que refletiu as preferências do presidente e se coadunou com a posição do MD, resultando em uma *articulação deficiente* entre política externa e de defesa no país, com uma estrutura de recompensas (*payoffs*) assimétrica. Não se afirma que houve uma ausência completa de articulação – incompatibilidade – visto que a política externa foi utilizada em vários momentos para satisfazer os objetivos da defesa. Assim, ao identificar-se a deficiência no relacionamento, entende-se que a política externa se orientou primordialmente conforme a agenda de segurança e defesa do governo, sem um equilíbrio adequado das distintas posições e preferências institucionais, apesar das tentativas de o MRE ampliar sua capacidade de condução da agenda externa.

Como resultado desse tipo de articulação, ao final do governo Uribe o país estava afastado dos processos regionais em curso, com uma política externa defensiva e com pouca capacidade de influenciar a agenda sul-americana e se projetar internacionalmente de forma autônoma. São estes desafios que o governo de Juan Manuel Santos (2010-2018) precisará enfrentar ao longo de seus dois mandatos, como veremos na seção a seguir.

Figura 9 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Uribe



Fonte: Elaboração própria

6.3 O compromisso assimétrico entre Ministérios e seus impactos para a articulação entre política externa e de defesa no Governo Santos

Juan Manuel Santos assumiu a presidência em 2010, com apoio de Uribe pelo Partido Social da Unidade Nacional. O presidente eleito havia sido Ministro da Defesa (2006-2009) durante grande parte do segundo mandato do ex-presidente, demonstrando habilidade política para conduzir a pasta. Contudo, apesar de aliado do ex-mandatário, Santos promoveu

mudanças significativas na condução da política doméstica e externa, o que promoveu uma ruptura em sua aliança com Uribe, que se tornou seu principal opositor no Congresso, representando o Partido Centro Democrático, o qual criou em 2013 e pelo qual se elegeu como senador em 2014.

Ao assumir a presidência, Santos (2010-2018) adotou postura mais cooperativa, buscando aprofundar a inserção regional (ARCINIEGAS, 2015) e promover maior pragmatismo e multilateralismo nas relações exteriores. Um de seus principais objetivos foi restabelecer as relações diplomáticas com a Venezuela e o Equador, comprometidas desde o governo de Uribe, promovendo a “desideologização” das relações bilaterais (FLEMES, 2012). A política externa colombiana foi caracterizada, nesse novo contexto, de acordo com o princípio de *respice omnia* (olhar para o universo) ou *respice orbis* (olhar para o mundo), que reforça a diversificação das relações exteriores (PASTRANA; VERA, 2012b). Nesse cenário, o governo investiu na construção de uma nova identidade, fomentada em seu segundo mandato (2014-2018) pela possibilidade de paz frente às negociações internas levadas a cabo com as FARC e pelo contexto econômico de estabilidade e crescimento estimulado pelo setor de mineração, que permitiu ao país resistir à recessão econômica que afetou diversos vizinhos (BORDA, 2014a). A ideia era projetar uma “Nova Colômbia”, um país capaz de exercer liderança, pelo menos na região, e com grandes aspirações internacionais (BORDA, 2014b).

Como afirmou Santos em seu discurso de posse, em 2010: *Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde*” (SANTOS, 2010, s.p.)³³⁵. Neste mesmo discurso, o presidente destacou quais seriam as bases para a inserção do país no mundo:

pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con contingentes de diplomáticos que multipliquen la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales. El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales. Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos [...] la palabra guerra no está en mi diccionario (SANTOS, 2010, s.p.)³³⁶.

³³⁵ O trecho correspondente na tradução é: “A Colômbia é chamada a desempenhar um papel muito importante nos novos espaços globais, e aspiramos a assumir – depois de 40 anos de estar na defensiva – a liderança que nos corresponde” (SANTOS, 2010, s.p.).

³³⁶ O trecho correspondente na tradução é: “lançaremos uma política externa moderna que olha para o futuro, com contingentes diplomáticos que multiplicam a presença da Colômbia em organizações multilaterais e aprofundam as relações bilaterais. Respeito, cooperação e diplomacia serão os eixos de nossas relações internacionais. Queremos viver em paz com todos os nossos vizinhos [...] a palavra guerra não está no meu dicionário” (SANTOS, 2010, s.p.).

Buscando deixar claro os propósitos de sua política exterior, o recém-eleito presidente explicou:

*yo he enviado a nuestros soldados, infantes de marina y policías a combatir el terrorismo [...] por eso quiero ser muy claro en este punto tan delicado. **Porque, antes que soldado, he sido diplomático.** Me enorgullece haber sido el arquitecto, en la década de los noventa, como Ministro de Comercio Exterior, de la integración con Venezuela, con Ecuador y con muchos otros países del mundo [...] uno de mis propósitos fundamentales como presidente será **reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia** (SANTOS, 2010, s.p., grifo nosso)³³⁷.*

Com efeito, ao longo de seu governo o país teve uma atuação mais diplomática, evitando tensões com seus vizinhos. Contribuiu para isso o reconhecimento do conflito armado interno – tratado como conflito e não como ameaça terrorista – sem sua instrumentalização como vetor da política externa (PASTRANA, 2011). Como recorda Pastrana (2011), ainda que os especialistas colombianos destaquem que a política exterior careceu, neste período, de uma visão de longo prazo e de um documento norteador da inserção internacional do país, concordam que a forma de se conduzir a política foi alterada a partir de uma maior diversificação temática e geográfica e de uma menor priorização da diplomacia para segurança.

Isso não significa que a segurança tenha deixado de ser um tema crítico na agenda colombiana, mas que as debilidades e os problemas decorrentes da política anterior foram reconhecidos, dando origem a uma nova forma de empregar as Forças Armadas e orientar o comportamento do país em suas relações exteriores (PASTRANA, 2011). Assim, houve desde o início do governo a busca por modificar a “linguagem política securitizante” e o “papel asfixiante” do Executivo na segurança, adotando um tom mais diplomático, multilateral e menos presidencialista (PASTRANA, 2011, p.7). Não ocorreu um processo de “dessecuritização” da política externa, mas uma modificação na forma como o tema era tratado e priorizado pelo governo, o que se notou na alteração do padrão de alinhamento – antes inflexível – à doutrina de segurança dos EUA.

As relações com o tradicional aliado ao longo do mandato de Santos enquadraram-se melhor na categoria de acomodação, em que há tentativa de reduzir a dependência. O apoio foi mais seletivo do que irrestrito, embora continuasse existindo um posicionamento de apoio

³³⁷ O trecho correspondente na tradução é: “enviei nossos soldados, fuzileiros navais e policiais para combater o terrorismo [...] por isso quero ser muito claro sobre esse ponto delicado. Porque, antes de ser soldado, eu fui diplomata. Tenho orgulho de ter sido o arquiteto, na década de 1990, como Ministro do Comércio Exterior, da integração com a Venezuela, com o Equador e com muitos outros países do mundo [...] um dos meus objetivos fundamentais como presidente será restabelecer as relações com Venezuela e Equador, restaurar a confiança e privilegiar a diplomacia e a prudência” (SANTOS, 2010, s.p.).

nas instituições, como é perceptível com a posição colombiana de alinhamento aos EUA nas votações da ONU (favorável à intervenção da OTAN na Líbia e ao endurecimento das sanções contra Síria, Irã e Sudão). De todo modo, a mudança de governo nos EUA, com a chegada de Barack Obama à presidência, e a consequente moderação em certas posições dos EUA na guerra ao terror e nas suas relações com a região facilitaram a adoção de um comportamento menos alinhado da Colômbia (PASTRANA, 2011). O tratamento dado ao tema das drogas é um exemplo, uma vez que houve distanciamento das ações sugeridas pelos EUA e implementadas com Uribe. Santos suspendeu o uso de glifosato, especialmente nas regiões de fronteira e chegou a criticar na ONU a guerra contra as drogas, buscando promover uma discussão internacional (ILLERA, 2012).

Em termos de relação estratégica, nota-se que o país adotou a colaboração seletiva, que segundo Russell e Tokatlian (2009) consiste na cooperação com a grande potência como meio para solucionar problemas compartilhados e reduzir sua dependência. Diferentemente do governo Uribe, o alinhamento não foi, portanto, o “norte” da política externa, todavia não se pode negar que as relações com os EUA permaneceram como grande prioridade para o governo. Todavia, diante de cortes progressivos nos recursos destinados ao Plano Colômbia (ILLERA, 2012), o governo Santos passou a buscar novas alternativas, buscando reduzir o conflito à política interna e adotar posturas menos comprometedoras da autonomia colombiana em âmbito externo (SANÍN, 2012). Conforme Sanín (2012, p. 170):

El gobierno Santos, continuando la lucha antisubversiva con marcados éxitos como la muerte de 'Jojoy', la destrucción de campamentos con importantes jefes guerrilleros tradicionales, la desactivación de nuevas bandas paramilitares y la suspensión de instituciones corruptas y con problemas de derechos humanos como el DAS, ha desligado el conflicto interno de la política exterior en cuanto es posible, pareciendo querer desmilitarizarlo y desinternacionalizarlo³³⁸.

Segundo Illera (2012), o próprio Plano de Desenvolvimento do governo deixou explícito que o tema da segurança não seria o cerne da política exterior.

Los elementos que se plantean como esenciales en la consideración de la construcción de la política exterior colombiana son: (1) consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC (2) afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, (3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los

³³⁸ O trecho correspondente na tradução é: “O governo de Santos, continuando a luta anti-subversiva com sucessos marcantes, como a morte de 'Jojoy', a destruição de acampamentos com importantes líderes guerrilheiros, a desativação de novos grupos paramilitares e a suspensão de instituições corruptas e com problemas na área de direitos humanos, como o DAS, separou o conflito interno da política externa o tanto possível, parecendo querer desmilitarizá-lo e desinternacionalizá-lo”.

escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, (5) fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, y (6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular (ILLERA, 2012, p. 121)³³⁹.

Devido a esta agenda, a partir deste período, os militares perderam o protagonismo que tinham nas decisões de política exterior no governo precedente, existindo maior delegação da condução das relações internacionais para a Chancelaria (PASTRANA, 2011). O MRE teve maior capacidade propositiva e de atuação, conduzindo a política exterior em parceria com o presidente, que por sua vez exerceu liderança, mas compartilhou interesses e funções, em detrimento da absorção personalista do governante anterior (PASTRANA; VERA, 2012a). Segundo Sanín (2012), a própria amplitude da agenda diplomática de Santos – que não se concentrava no tema da segurança/defesa como Uribe – abriu a possibilidade de diminuir a personalização de poder na figura do presidente.

A esse respeito, Pastrana e Vera (2012a) explicam que Santos delegou mais espaço para a função política e diplomática à Chancelaria, não fazendo uso da diplomacia presidencial como Uribe, que relacionava seus conflitos pessoais com os demais líderes políticos com questões de Estado. Desse modo, os autores identificam que houve mais espaço na tomada de decisão para que outras instituições burocráticas e mesmo grupos de interesse conseguissem ampliar sua capacidade de influir nas decisões.

Contribuiu para isso a confiança que Santos possuía nos seus Ministros, como a Chanceler María Ángela Holguín – reconhecida pela sua competência técnica – e o Ministro da Defesa Juan Carlos Pinzón – com quem Santos havia trabalhado em outras épocas e Ministérios. Isso não implica, segundo os autores, uma melhor coordenação da política externa, visto que a formulação de tal política não foi fruto de um processo estruturado, devendo-se levar em conta os objetivos institucionais dos diversos atores. Assim, Pastrana e Vera (2012a) destacam que não deixou de existir competição entre os Ministérios (da Defesa, das Relações Exteriores, de Comércio Exterior, da Justiça) na formulação da política, pois todos buscavam avançar suas agendas – de cooperação internacional, internacionalização econômica, diversificação de parcerias, etc. Contudo, existiu a tendência no governo Santos de um maior equilíbrio na agregação de preferências à agenda de política exterior.

³³⁹ O trecho correspondente na tradução é: “Os elementos considerados essenciais na consideração da construção da política externa colombiana são: (1) consolidar a inserção e a relevância internacional do país, para os quais é essencial implementar os TLCs (2) fortalecer os vínculos com a América Latina e Caribe, (3) desenvolver estratégias ativas de inserção na Ásia-Pacífico, (4) diversificar o relacionamento em cenários multilaterais, destacando a entrada na OCDE e na APEC, (5) fortalecer e diversificar a cooperação internacional como país ofertante e como país receptor, e (6) promover a política de migração e fortalecer o serviço consular” (ILLERA, 2012, p. 121).

A necessidade de uma melhor articulação entre os interesses institucionais das pastas da Defesa e da Chancelaria se tornou, com efeito, mais nítida em seu governo, refletindo-se em uma mudança na estrutura do MD que, em busca de aprimorar a coordenação com o MRE, reestruturou-se novamente com a rebatizada Direção de Relações Internacionais e Cooperação (RAMÍREZ, 2012). A própria Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP), documento que orientou o governo, destacou a dimensão da cooperação internacional da Colômbia, tanto nas relações com os vizinhos como em âmbito internacional.

Las Fuerzas Militares continuarán el proceso de fortalecimiento de sus capacidades. Se adelantará un programa de diplomacia para la seguridad con el fin de aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional, además se desarrollarán nuevos planes binacionales de seguridad. Colombia dejará de ser receptor para convertirse en oferente de cooperación e incrementará su colaboración en temas relacionados con experiencias exitosas en el país a nivel regional e internacional. Además, se pondrá en marcha una estrategia y una política contra el crimen y el terrorismo cibernético (PISDP, 2011, p.5)³⁴⁰.

Apesar da cooperação internacional em segurança e defesa se tornar uma prioridade no governo e ser conduzida prioritariamente pelo MD, como parte da diplomacia para segurança do governo Santos, começou a se estabelecer uma correspondência da atividade internacional do Ministério com a reorientação das prioridades da agenda da política exterior (RAMÍREZ, 2012), principalmente no que tange ao relacionamento com os países vizinhos, existindo uma melhor articulação entre a política de defesa e a política externa, sem uma subordinação da última pela primeira.

Como exemplo, destaca-se que foram firmados diversos acordos de cooperação policial e militar entre a Colômbia e outros países (como Brasil e Peru) e intensificada a cooperação nas áreas com o Equador e com a Venezuela, após o restabelecimento de relações. A dimensão militar passou a conviver de forma mais equilibrada com os novos eixos temáticos da política externa, promovidos pela Chancelaria, como posicionar a Colômbia como país promotor dos direitos humanos, mudando sua imagem internacional, e trabalhar em temas como integração regional, energia, ciência e tecnologia, mudança climática, entre outros (PASTRANA; VERA, 2012b). Assim, o espaço para influência do MD na política

³⁴⁰ O trecho correspondente na tradução é: “As forças militares continuarão o processo de fortalecimento de suas capacidades. Um programa de diplomacia para segurança será realizado para maximizar a eficácia na luta contra o crime transnacional e novos planos binacionais de segurança serão desenvolvidos. A Colômbia deixará de ser um destinatário para se tornar um ofertante de cooperação e aumentará sua colaboração em questões relacionadas a experiências bem-sucedidas no país em nível regional e internacional. Além disso, será lançada uma estratégia e uma política contra o crime e o terrorismo cibernético” (PISDP - SUMÁRIO EXECUTIVO, 2011, p.5).

externa do país se deu em temas relacionados à cooperação em segurança ou nas instituições regionais e internacionais relacionadas ao tema, como o CDS na Unasul e a ONU. Por sua *expertise* e por se tratar de temas associados ao seu campo de atuação, era natural que o MD fosse o interlocutor primordial nessas tratativas, embora no governo Santos o grau de autonomia da organização tenha diminuído frente à tendência de melhorar a coordenação interinstitucional (RAMÍREZ, 2012).

Contudo, apesar da crescente tentativa de garantir uma melhor coordenação entre as posições das instituições diplomática e de defesa, Tickner (2016) destaca que tanto a Agência Presidencial de Cooperação Internacional da Colômbia (APC) – ligada diretamente à presidência da República – como o MRE são atores menos envolvidos na política de cooperação em segurança, apesar de serem oficialmente os coordenadores das estratégias de cooperação do país. Segundo a autora, tais organizações estavam envolvidas apenas nas etapas de formalização ou quando algumas dificuldades operacionais surgiam.

Uno de los posibles riesgos de esta inusual “división del trabajo” es que la cooperación en seguridad puede corresponder a los objetivos institucionales del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía, y no necesariamente a las metas generales de la política exterior colombiana (TICKNER, 2016, p. 8)³⁴¹.

A esse respeito, a autora destaca que no Grupo de Coordenação para Cooperação em Segurança (SCCG), no qual participam funcionários de agências governamentais colombianas e estadunidenses e que tem como objetivo apoiar a construção de capacidades em segurança de países da América Central, Caribe e África por meio de cooperação triangular, há uma participação marginal da APC e do MRE em suas deliberações. Desde o início, suas atividades foram lideradas por funcionários do MD colombiano (TICKNER, 2016).

Ramírez (2012) destaca também a atuação internacional do MD nas Missões de Paz da ONU³⁴², aspecto reforçado pelo então Ministro Juan Carlos Pinzón, que firmou em 2015 um acordo marco entre as Nações Unidas e o governo colombiano relacionado às contribuições para as operações, diante do contexto em que se vislumbrava a diminuição do emprego de militares no país devido ao encaminhamento das negociações de paz com as FARC.

³⁴¹ O trecho correspondente na tradução é: “Um dos possíveis riscos dessa “divisão do trabalho” incomum é que a cooperação em segurança possa corresponder aos objetivos institucionais do Ministério da Defesa Nacional e da Polícia, e não necessariamente aos objetivos gerais da política externa colombiana” (TICKNER, 2016, p. 8).

³⁴² Segundo dados da Presidência da República, o país participou de diferentes missões com militares e policiais em países e regiões como Coreia, Camboja, Haiti, Egito, África Ocidental, entre outros. Disponível em: <<http://es.presidencia.gov.co/noticia/Importancia-de-la-participacion-de-Colombia-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz>>. Acesso em: 26 set. 2019.

Como forma de tentar aprimorar a interação entre as diferentes instituições no tema da segurança e da defesa, Santos buscou implementar em seu governo o Conselho Superior de Segurança e Defesa Nacional, renomeado como Conselho de Segurança Nacional por meio do Decreto 4.748 de 2010, que instituiu:

*El Consejo de Seguridad Nacional es el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado*³⁴³.

Tal órgão era uma demanda antiga do presidente Santos, que clamou por sua mobilização ao presidente Uribe enquanto ainda era seu Ministro da Defesa. O Conselho foi inspirado no modelo estadunidense e demonstrou que apesar da segurança não ser o tema norteador da agenda política de Santos, seus componentes não deixaram de ser importantes. Participam deste Conselho diferentes Ministérios, entre eles o MD e o MRE, tornando-o um espaço importante para interlocução, sobretudo em momentos de crises e necessidade de rápidas soluções.

Em termos de mudanças organizacionais que impactaram a relação entre as organizações diplomática e de defesa, destaca-se a tentativa de ampliar o consenso político relacionado à formulação da política exterior colombiana. Para isso foram utilizados mecanismos verticais (Plano de Governo, reuniões no Conselho de Ministros, diretrizes presidenciais para o MRE) e transversais (reuniões de consulta com a CARE, convites *ad hoc* do MRE a setores governamentais, empresariais, acadêmicos e da sociedade civil e reuniões com as Altas Cortes) (PASTRANA; VERA, 2012a). A combinação desses mecanismos foi positiva para o MRE e para a política externa, gerando mais aprovação e aprimoramento da coordenação interburocrática, embora ainda não fosse a ideal.

A esses fatores soma-se o papel desempenhado por Holguín como Ministra das RE, que trabalhou em prol do fortalecimento institucional da corporação diplomática e de sua maior autonomia (PASTRANA; VERA, 2012a). Sobre a Chanceler, Ruiz Vásquez (2012, p. 113-114) destaca sua formação intelectual, que influenciou a condução que buscou imprimir à política exterior colombiana ao longo do período, distanciando-a da política que caracterizou o governo anterior.

³⁴³ O trecho correspondente na tradução é: “O Conselho de Segurança Nacional é o mais alto órgão consultivo do Presidente da República para a tomada de decisões em questões de segurança nacional; assessorará o Presidente da República no processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas nacionais de segurança, com o objetivo de coordenar os esforços dos Ministérios e outras entidades do Estado”.

La Canciller Holguín, quien hizo sus estudios de pregrado de ciencia política leyendo los textos tradicionales de relaciones internacionales de Drekonja sobre el planteamiento de una política exterior colombiana independiente y autónoma sin desafiar la hegemonía regional de los Estados Unidos o del internacionalista Tokatlián sobre la desnarcotización de la agenda internacional de Colombia, ha retomado dichos textos como inspiración para apartarse de la política de Uribe que estuvo casi exclusivamente centrada sobre la lucha antisubversiva y su alianza con los Estados Unidos³⁴⁴.

Granda Henao (2015) destaca que a gestão de Holguín marcou, de fato, uma mudança nas relações exteriores do país. Além dela ter sido Embaixadora da Colômbia na Venezuela e ser uma especialista nos temas sul-americanos, também era defensora de uma maior profissionalização do serviço exterior e de um pragmatismo na política externa, já tendo inclusive renunciado ao cargo de Representante da Colômbia nas Nações Unidas durante o governo Uribe como forma de se opor ao caráter clientelista do serviço exterior no período. Contudo, salienta-se que mesmo sendo reconhecida na Chancelaria, a ministra não era uma funcionária de carreira, iniciando sua experiência no MRE por meio de nomeação política.

No período, o MRE, conduzido por uma liderança com força política, retomou capacidade de proposição e decisão na política exterior frente ao MD. Embora a dimensão da segurança não tenha deixado de ser uma importante área da política externa, houve durante sua gestão uma melhor interação entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, tanto que não houve envolvimento em imbrólios diplomáticos ao longo desse período.

Todos consideran positivo el nombramiento de María Ángela Holguín como Canciller, pues conoce desde adentro la Cancillería colombiana. Se está enfatizando nuevamente la profesionalización, pero una posición escéptica puede sostenerse en el sentido en que la Cancillería parece continuar como una institución de tercera categoría dentro de la estructura del Estado colombiano y que se utiliza a menudo para prestar favores o beneficio políticos (PASTRANA, 2011, p.23)³⁴⁵.

³⁴⁴ O trecho correspondente na tradução é: “A Chanceler Holguín, que fez seus estudos de graduação em Ciência Política, lendo os textos tradicionais das relações internacionais de Drekonja sobre a abordagem de uma política externa colombiana independente e autônoma, sem contestar a hegemonia regional dos Estados Unidos, ou do internacionalista Tokatlián, sobre a desnarcotização da agenda internacional da Colômbia, retomou esses textos como inspiração para se afastar da política de Uribe, que era quase exclusivamente focada na luta anti-subversiva e em sua aliança com os Estados Unidos”.

³⁴⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Todos consideram positiva a nomeação de María Ángela Holguín como Chanceler, uma vez que ela conhece de dentro a Chancelaria colombiana. A profissionalização está sendo enfatizada novamente, mas uma posição cética pode ser mantida no sentido de que a Chancelaria parece continuar como uma instituição de terceira categoria dentro da estrutura do Estado colombiano e é frequentemente usada para prestar favores ou benefícios políticos” (PASTRANA, 2011, p.23).

Contudo, mesmo com os esforços para profissionalizar o Ministério, contando inclusive com uma avaliação de *experts* em política externa da Academia colombiana³⁴⁶, o serviço exterior continuou marcado por inúmeras dificuldades. Como recorda Ruiz Vásquez (2012), apesar da tentativa de Holguín revitalizar a organização, as indicações políticas persistiram e embaixadores investigados da época de Uribe se mantiveram em seus cargos, além de outros terem sido nomeados por Santos mesmo estando sob investigação. Assim, problemas antigos, como o predomínio das indicações políticas para cargos diplomáticos, necessidade de mais profissionais capacitados, baixa participação do orçamento do Ministério no aparato estatal frente aos demais órgãos burocráticos, também foi uma realidade no governo de Juan Manuel Santos (PASTRANA, 2011). Por seu turno, o MD manteve uma participação expressiva no orçamento governamental e manteve papel de destaque no governo, seja na implementação da PISDP em âmbito doméstico ou na seara externa, como vimos por meio de sua intensa agenda de cooperação internacional – um dos objetivos da política externa de Santos (ver anexos E, F e H).

A busca pelo desenvolvimento de uma política externa mais ativa e cooperativa se refletiu no maior envolvimento político do país na América do Sul. A gestão Santos buscou restabelecer a confiança nas relações com a Venezuela e com o Equador, trabalhando em prol do reatamento de relações diplomáticas com os países. A esse respeito, Bitar (2014) destaca o papel de Holguín como ministra das RE durante todo o governo Santos, que tinha um bom relacionamento com as autoridades venezuelanas. A normalização das relações também era desejada por setores domésticos, em particular o industrial, visto que o país vizinho era seu principal destino de exportação (FLEMES, 2012). Como recorda Illera (2012), as relações foram normalizadas a partir de 2010 por meio de encontros da Chanceler e com reunião bilateral entre os MDs dos países como forma de restaurar confiança e avançar temas de interesse comuns. Com o Equador, Ramírez (2012) destaca o desenvolvimento de um programa, em 2011, que contemplou 21 pontos para fortalecer a segurança fronteiriça.

Como parte da normalização das relações com os vizinhos e de um maior ativismo na região, o governo firmou acordos bilaterais e de desenvolvimento fronteiriço. Na região andina propôs ainda o relançamento da Comunidade Andina de Nações (CAN), mesmo sem a Venezuela, buscando superar as diferenças ideológicas e diplomáticas no órgão

³⁴⁶ O documento se chama “*Misión de Política Exterior de Colombia – 2010*” e havia sido encomendado durante o governo de Uribe. Foi divulgado em abril de 2010, orientando as novas práticas do MRE na gestão Santos. Entre seus especialistas, contou com as contribuições de Socorro Ramírez, Sandra Borda e Juan Gabriel Tokatlian. Disponível em: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/228/Misi%
c3%b3n%20de%20Pol%
c3%adt%20Exterior-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/228/Misi%c3%b3n%20de%20Pol%c3%adt%20Exterior-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 26 set. 2019.

(PASTRANA; VERA, 2012b). Também buscou, junto com a Venezuela, trabalhar em prol do retorno de Honduras à OEA³⁴⁷ e fortaleceu as relações com o Brasil, gerando uma agenda de cooperação em áreas diversas. A esse respeito, Flandes (2012) recorda que a primeira visita oficial do presidente Santos foi a este país, demonstrando a nova prioridade que as relações com a vizinhança teriam em sua gestão. Inclusive, a relação bilateral com o Brasil ganhou outra importância ao longo do governo Santos, visto que os governos firmaram novos acordos de cooperação na área de desenvolvimento social e infraestrutura nas regiões de fronteira, além de intensificarem a cooperação em ciência, educação e os esforços para o combate aos crimes transfronteiriços. O aprofundamento destas relações diplomáticas foi seguido pelo estreitamento de laços na área de defesa, uma vez que os MDs conduziram o projeto KC390, prevendo a aquisição do avião cargueiro fabricado pela EMBRAER, além de compras de mais aviões Tucano e Super Tucano (FLEMES, 2012). Nesse aspecto, observa-se que a atuação das instituições diplomática e de defesa foram alinhadas no que tange à maior priorização da região.

Outra iniciativa importante foi fortalecer a presença do país na Unasul, ocupando inclusive a Secretaria-Geral do órgão, primeiramente entre 2011 e 2012, com María Emma Mejía, e entre 2014 e 2017, com Ernesto Samper. Este maior ativismo na organização relacionou-se com a busca por exercer certa liderança regional. Como nota Pastrana (2011), a mensagem que o governo quis passar para os vizinhos era de que a Colômbia era um país “amigo” da integração, não apenas econômica, mas também em outros temas.

Durante grande parte da gestão de Santos, as relações no órgão foram caracterizadas por cooperação. Contudo, como salienta Sánchez (2018), o crescente desinteresse de governantes à direita do espectro político que chegaram a presidência em diversos Estados sul-americanos – como Mauricio Macri na Argentina e Michel Temer no Brasil –, aliado à uma constante dificuldade para lidar com a crise doméstica venezuelana (que se aprofundou desde 2014) e à dificuldade para eleger um novo Secretário-Geral em 2017 na Unasul, enfraqueceram a integração sub-regional. Frente à gravidade da crise venezuelana – que acarretou consequências para a Colômbia³⁴⁸ e para a região – o governo colombiano agiu com críticas abertas e pressão constante sobre o país vizinho, articulando com outros países uma

³⁴⁷ O país havia sido temporariamente suspenso da OEA em julho de 2009 em função de um golpe que levou a deposição do presidente democraticamente eleito, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa.

³⁴⁸ A crise venezuelana tem ocasionado intensa migração para a Colômbia, que compartilha uma extensa fronteira com a Venezuela, sendo o país que mais recebeu imigrantes até o momento. Em 2017 foram 550.399 imigrantes, enquanto em 2015 eram 48.714. Os outros destinos na região são Argentina (2º), Equador (3º), Chile (4º), Peru (5º) e Uruguai (6º) (OIM, 2018).

posição comum por meio do Grupo de Lima³⁴⁹. O resultado foi o isolamento do governo de Nicolás Maduro, que sucedeu a Chávez no poder em 2013.

Assim, embora inicialmente as relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela tenham sido normalizadas e o país tenha tido uma participação ativa na Unasul, a crise no país vizinho voltou a trazer tensões e minou a cooperação regional em curso. A respeito da posição da Colômbia neste novo cenário, observa-se um alinhamento das instituições diplomática e de defesa com o presidente Santos, que foi um dos fundadores do Grupo de Lima. A posição oficial foi de repúdio às eleições presidenciais convocadas por Maduro em 2018 e de rechaço a um conflito na região. Durante o período que esteve na condução do MRE, Holguín conduziu de perto as relações bilaterais com a Venezuela, respondendo de forma diplomática às constantes críticas feitas ao governo colombiano por Maduro e participou das Reuniões dos Ministros de Relações Exteriores do Grupo.

Os esforços diplomáticos do governo Santos também se deram em outros âmbitos multilaterais que envolvem o tema da segurança/defesa, como nas Nações Unidas. O país voltou a ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança (2011-2012)³⁵⁰, contando, inclusive, com o ativismo da Chancelaria, por meio da Embaixadora do país na ONU, María Emma Mejía, e da Ministra Holguín para propiciar uma maior participação da Colômbia nas Missões de Paz. A ideia era promover a capacidade de cooperar em áreas que possui *expertise* devido à larga experiência com o conflito interno, modificando sua imagem na comunidade internacional³⁵¹.

A respeito da participação do país no Conselho de Segurança, Ramírez (2012) afirma que, nas entrevistas realizadas para elaboração de sua pesquisa, foi identificado que o MRE e o MD não compartilhavam um mecanismo de consulta ou comunicação que utilizassem para discutir conjuntamente a posição oficial do governo neste organismo.

Para el Gobierno colombiano las decisiones al interior de este organismo son de carácter político y no se basan en consideraciones de seguridad y defensa nacional, por lo que son en la práctica definidas por el Presidente de la República. Temas complejos como la posición colombiana respecto del conflicto palestino israelí son tratados por los canales propios de la Presidencia (RAMÍREZ, 2012, p. 219)³⁵².

³⁴⁹ O Grupo de Lima foi formado em agosto de 2017 na cidade de Lima, no Peru, durante encontro dos países americanos para discutir a crise venezuelana. O grupo é atualmente formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Guiana, Santa Lúcia e México.

³⁵⁰ Anteriormente o país havia ocupado este assento nos anos 1947-1948, 1953-1954, 1957-1958, 1969-1970, 1989-1990 e 2001-2002.

³⁵¹ Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16389837>>. Acesso em: 08 set. 2019.

³⁵² O trecho correspondente na tradução é: “Para o governo colombiano, as decisões dentro deste órgão são de natureza política e não se baseiam em considerações de segurança e defesa nacional, portanto, na prática, são

Desse modo, por mais que a princípio possa parecer que houve uma melhor articulação entre as organizações no que diz respeito à participação do país na ONU, em um órgão que trata de segurança internacional, na prática a interação foi sujeita às preferências presidenciais e não à uma articulação de posições institucionais.

Outro tema que envolveu política externa e política de defesa ao longo do período foi a disputa da Colômbia e da Nicarágua a respeito da região do Arquipélago de San Andrés. Em novembro de 2012, a Corte Internacional de Justiça em Haia proferiu uma sentença favorável à Nicarágua, que estabeleceu a perda de uma grande extensão de mar territorial (90 mil km²) da Colômbia.

Frente a estos hechos, el gobierno colombiano, en compañía de su servicio diplomático argumentó que el fallo era “inaplicable”, aludiendo a preceptos como la necesidad de firmar un nuevo tratado que redefina las fronteras de manera bilateral, la búsqueda de la Zona Contigua Integral del archipiélago, la protección ambiental del mismo (al ser declarado como Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO), y detener las ansias expansionistas nicaragüenses, punto en el que han convergido también Costa Rica, Panamá y Jamaica (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p.15)³⁵³.

A sentença mobilizou diversas críticas da opinião pública e até hoje não foi aceita pelo governo colombiano, que apresentou suas demandas contra a Nicarágua. O que este caso revela é a ausência de uma eficaz articulação entre defesa e política externa no que tange à defesa das fronteiras nacionais “y se convierte en un déjà vu de la débil acción exterior del país a inicios del siglo XXI” (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p.15)³⁵⁴. Nota-se que mesmo com a tentativa de empreender uma melhor interação entre as instituições e as políticas, a dimensão da segurança externa não havia mobilizado adequadamente as corporações e os esforços governamentais. A própria PISDP – assim como a PSD que a precedeu – não identificava esse tipo de ameaça à segurança nacional, enfatizando àquelas relacionadas ao combate aos grupos armados e às suas atividades ilegais.

definidas pelo Presidente da República. Temas complexos, como a posição colombiana em relação ao conflito Palestina e Israel, são tratados pelos próprios canais da Presidência” (RAMÍREZ, 2012, p.219).

³⁵³ O trecho correspondente na tradução é: “Diante desses fatos, o governo colombiano, na companhia de seu serviço diplomático, argumentou que a decisão era “inaplicável”, referindo-se a preceitos como a necessidade de assinar um novo tratado que redefina as fronteiras bilateralmente, a busca pela Zona Contígua Integral do arquipélago, sua proteção ambiental (declarada Reserva Mundial da Biosfera pela UNESCO) e a interrupção dos desejos expansionistas nicaraguenses, ponto em que a Costa Rica, o Panamá e a Jamaica também convergiram (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p.15)”

³⁵⁴ O trecho correspondente na tradução é: “e se converte em um déjà vu da fraca ação exterior do país no início do século XXI (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2014, p.15)”.

A partir do segundo mandato de Santos o principal tema da agenda política foi o processo de paz com as FARC. Após tentativas fracassadas de conciliação em governos passados, Santos iniciou em 2012 uma nova tentativa de estabelecer um diálogo com a guerrilha. A busca da paz se tornou um dos seus objetivos principais e nesse contexto o MD perdeu protagonismo, incluindo tensões na relação com a Presidência como vimos no capítulo 3. Por sua vez, a Chancelaria foi privilegiada, ganhando protagonismo (DIAMINT, 2016). Como destacou Sánchez (2019):

Durante el período de Santos el MRE fue activo y se enfocó en la agenda de la paz, la presencia de la Canciller Holguín durante los 8 años, y su papel en los diálogos de La Habana, dan cuenta de cierta estabilidad. El MRE era necesario para la “diplomacia por la paz”, fue crucial ante los países facilitadores, garantes y observadores. Incluso, algunas figuras salieron u fueron cambiadas, pero la canciller se mantuvo en su lugar³⁵⁵.

A diplomacia para a paz, que ganhou força no segundo mandato de Santos, mobilizou efetivamente um grande esforço diplomático. Governos e representantes de diversos Estados – EUA, Alemanha, França, Reino Unido, Brasil, entre outros – acompanharam atentamente o processo. Ademais, alguns destes governos apoiaram o país em projetos de substituição de cultivos, reconciliação e fortalecimento do sistema de proteção de vítimas do conflito armado. Os governos de Cuba e Noruega foram protagonistas nas negociações, atuando como garantidores do processo, assim como Chile e Venezuela, cuja mediação foi imprescindível. Também outros atores não governamentais e organizações internacionais tiveram papel importante, atuando como monitores do processo, como a OEA, a ONU e a *Human Rights Watch* (PASTRANA; VERA, 2016).

En este contexto, es necesario reflexionar acerca del rol que una PEC diversificada temática y geográficamente ha venido desempeñando como catalizadora del proceso de paz y también de la preparación de condiciones domésticas y externas para empezar a construir las bases del llamado “posconflicto” (PASTRANA; VERA, 2016, p.62)³⁵⁶.

³⁵⁵ SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019. O trecho correspondente na tradução é: “Durante o período Santos, o MRE esteve ativo e focado na agenda de paz, a presença da Ministra das Relações Exteriores Holguín durante os 8 anos e seu papel nos diálogos de Havana mostram alguma estabilidade. O MRE era necessário para a “diplomacia pela paz”, era crucial para os países facilitadores, garantidores e observadores. Algumas figuras saíram ou foram mudadas, mas a Chanceler permaneceu em seu lugar”.

³⁵⁶ O trecho correspondente na tradução é: “Nesse contexto, é necessário refletir sobre o papel que uma PEC diversificada temática e geograficamente tem desempenhado como catalisadora para o processo de paz e também para a preparação de condições domésticas e externas para começar a construir as bases do chamado pós-conflito” (PASTRANA; VERA, 2016, p.62).

como um partido político (Força Alternativa Revolucionária do Comum) e a conclusão da primeira missão da ONU no país (*United Nations Mission in Colombia – UNMCOL*), dando origem a uma segunda etapa (*United Nations Verification Mission in Colombia*).

Historicamente, caracterizado por uma baixa identidade regional e por uma imagem vinculada à subordinação aos EUA, o país vem modificando sua imagem no mundo e na região, superando a militarização e a securitização que durante tantos anos caracterizou suas relações exteriores. Nesse contexto, a Colômbia iniciou uma importante fase de transição de um cenário de conflito e isolamento regional para uma etapa de pós-conflito e de maior inserção internacional. Nesta nova fase, a divisão do trabalho entre as organizações diplomática e de defesa tem se mostrado mais equilibrada, com a Chancelaria cuidando de temas de sua competência e o MD explorando em âmbito internacional funções relacionadas à sua pasta, como o compartilhamento de experiências no combate às ameaças irregulares, em programas de cooperação internacional e em Operações de Paz da ONU. Conforme mencionado no capítulo 3, o próprio ingresso do país como sócio global na OTAN, em 2018, foi importante para valorizar as funções e nova missão dos militares colombianos no cenário pós-conflito.

Parece, assim, que embora o processo decisório na área da política externa careça de uma coordenação de políticas entre os Ministérios e seja ainda muito caracterizado por políticas de governo, a chegada de Santos ao poder e as alterações implementadas na agenda doméstica e diplomática ao longo do período permitiram estabelecer melhor articulação entre as agendas dos Ministérios. O MRE recuperou capacidade de decisão na política exterior, defendendo seu campo de atuação na área, e o MD continuou sendo um ator político de grande protagonismo, visto a *expertise* que o permite ser uma unidade de decisão importante no governo e o peso do tema da segurança na agenda colombiana. Com isso, houve melhor representação de interesses no processo decisório da política exterior.

Relacionando o período Santos com os tipos de interface existentes entre as políticas conforme proposto nesta tese, percebe-se que seu governo se engajou em construir uma melhor articulação entre o MRE e o MD e entre as políticas externa e de defesa ao buscar garantir que cada pasta desempenhasse sua devida função. Entretanto, apesar da melhor interação entre as burocracias, tal *articulação permaneceu deficiente*, visto não ser orientada por diretrizes de longo prazo, por um documento norteador ou por um amplo debate que envolvesse as instituições e suas principais lideranças. Para avançar o tipo de articulação das políticas era necessário dotar as relações de maior institucionalidade, fazendo com que as políticas fossem menos conduzidas por lideranças individuais e suas respectivas burocracias.

A restrita participação do MRE nos programas de cooperação internacional em segurança, apesar do seu papel de articulador das iniciativas, a sentença desfavorável ao país na disputa com a Nicarágua pelo Arquipélago de San Andrés, a ausência de um debate efetivo entre as instituições sobre a posição do país no CS da ONU e as dificuldades que o MD apresentou para lidar com os Diálogos de Paz demonstram alguns dos obstáculos enfrentados para garantir um equilíbrio entre as posições e preferências institucionais, implicando que os *payoffs* continuassem assimétricos.

No entanto, diferentemente do governo de Uribe o resultado não é mais de prevalência de uma posição, mas um *compromisso assimétrico*, em que em alguns temas internacionais prevalece a condução pela Chancelaria e pelo presidente – como na diplomacia para paz – e, em outros, a condução pela pasta da Defesa – como na cooperação – sem a devida articulação entre as instituições e lideranças envolvidas. Por outro lado, a ausência de tensões interburocráticas profundas e a retomada do campo de atuação da Chancelaria, demonstram que, aos poucos, a interação entre as organizações e políticas vem sendo aprimorada.

Como apresentado neste estudo, contribuiu para essa melhoria, a nova orientação presidencial. Como a estrutura de decisão no âmbito da política externa na Colômbia é de “*predomínio presidencial*”, observou-se que a mudança de presidente implicou uma alteração na condução da política externa, tornando-a mais diversificada e menos securitizada, conforme as diretrizes expressas pelo novo mandatário. Tal alteração impactou a articulação da política externa e de defesa no país, que foi aprimorada com o resultado do *compromisso assimétrico*, apesar de ainda resultar em uma estrutura de *payoffs* assimétrica e *deficiente*.

Figura 10 – Resultado da Articulação entre Política Externa e de Defesa no Governo Santos



Fonte: Elaboração própria

Para concluir este capítulo, observa-se que houve uma mudança importante na política externa da Colômbia no período analisado. A menor criticidade do tema da segurança na

agenda política (doméstica e externa) durante o governo Santos permitiu que o país transformasse sua inserção internacional nos últimos anos, buscando aproximar-se dos vizinhos e exercer papel mais ativo nos processos regionais, se diferenciando da imagem de Estado pária que tinha no início do século XXI. Se antes o MD absorveu diversos temas internacionais, ampliando seu campo de atuação e gerando, inclusive, problemas nas relações exteriores e com outras agências governamentais, durante o governo Santos foi possível dar um certo equilíbrio às posições institucionais. Os interesses do presidente – de desenvolver o país e encerrar o conflito armado – junto com seu perfil mais delegatário, favoreceram a definição de uma política externa que contasse com novos temas e com espaço para que MRE e MD atuassem respeitando seus respectivos campos de atuação.

Contudo, a estrutura de decisão de predomínio presidencial no país e a ausência de uma orientação política estratégica sobre sua inserção internacional, que conjugue política externa e de defesa, implicou novamente que a mudança de presidente impactasse as relações exteriores. A chegada ao poder de Iván Duque, aliado tradicional de Uribe do Partido Centro Democrático, reforçou novamente a natureza de política de governo da política exterior, deixando evidente que ainda há um longo caminho para que seja elaborada uma articulação mais intensa entre política externa e política de defesa no país.

7 SÍNTESE DOS TÓPICOS 5 e 6

7.1 Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia

O quadro apresentado a seguir oferece uma síntese da parte II desta tese, expondo de forma resumida os principais aspectos que caracterizam o tratamento das questões de defesa na política externa do Brasil e da Colômbia bem como as ações que marcaram os diferentes tipos de articulação entre política externa e de defesa nos dois países ao longo dos governos estudados: Lula e Rousseff no Brasil e Uribe e Santos na Colômbia.

Quadro 2 – Comparação da articulação das políticas no Brasil e na Colômbia

	Política Externa x Política de Defesa BRASIL	Política Externa x Política de Defesa COLÔMBIA
O LUGAR DAS QUESTÕES DE DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Conjugação da política externa e da política de defesa no período imperial: neutralizar ações lesivas aos interesses nacionais, defender os interesses geopolíticos na região platina e na definição dos limites territoriais. • Período Republicano: crescente monopolização das funções externas pela Chancelaria, após a gestão do Barão do Rio Branco • Divisão do trabalho informal em que diplomatas cuidam da política exterior e militares de aspectos da política de defesa • Priorização das Forças Armadas da agenda de segurança interna em detrimento da externa • Criação de uma identidade conciliatória do Brasil e a busca pelo desenvolvimento econômico enfraqueceram a dimensão da segurança nas relações externas • Mas, algumas convergências entre as políticas são observadas: 1ª e 2ª Guerras Mundiais, reaparelhamento militar (Dutra e Vargas), recusa ao TNP, acordo nuclear com Alemanha, Guerra das Malvinas, promoção da indústria de defesa. • Fim da Guerra Fria e redemocratização: aproximação da diplomacia e da defesa, emprego dos militares em questões relacionadas à sua missão clássica (Criação 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de articulação entre política externa e política de defesa em um contexto crucial de formação do Estado: falta de capacidade de dissuadir e evitar perdas territoriais, renunciando à guerra como instrumento de poder. • Centralidade da guerra civil interna e do narcotráfico fez com que tradicionalmente a segurança nacional tivesse prioridade na agenda política. • Desvio das funções das Forças Armadas para a política doméstica dificultou a projeção da dimensão da defesa para o exterior. • Embora militares e diplomatas privilegiassem as relações com os EUA no âmbito internacional, os interesses da política externa e da política de defesa não eram convergentes. • Colômbia considerada “narcoestado”/ “Estado pária”, dificultando o desenvolvimento de uma agenda diversificada de política externa. • Estratégia de internacionalização do conflito colombiano com o Plano Colômbia: fortalecimento do MD, “diplomacias paralelas”, ausência de coordenação do MRE. • PSD e PCSD: falta de articulação entre o MRE e o MD, com predomínio das estratégias e dos interesses institucionais

	<p>do MD, Missões de Paz, ZOPACAS, CDS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentos declaratórios de defesa (PDN/PND, END, Livro Branco da Defesa Nacional): estimula maior articulação das políticas 	<p>dos militares na política exterior colombiana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diálogos de Paz: maior equilíbrio entre a dimensão da defesa/segurança e da diplomacia. • Porém, ausência de documentos declaratórios de defesa que articulem adequadamente as duas políticas.
<p>GOVERNOS LULA (Brasil) e URIBE (Colômbia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MRE fortalecido durante a gestão de Celso Amorim – política externa diversificada temática e geograficamente, mais autonomia. • Maior ênfase na reestruturação da defesa e na ampliação das capacidades relativas do Estado. • Processo de fortalecimento do MD, em meio a crises: reformismo moderado (2003-2004); acomodação estratégica (2004-2006); interregno turbulento (2006-2007); freio de arrumação (2007-2010); integração transformadora (a partir de 2010). • Publicação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e revisão da Política de Defesa Nacional (PDN) em 2005. • Publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008. • Documentos de defesa alinhados à política externa. • Missão de Paz no Haiti: estímulo à cooperação entre MRE e MD. • Cooperação técnica com vizinhos sul-americanos e países africanos: cooperação entre ABC e divisão internacional do MD. • Melhoria dos canais de comunicação interinstitucionais: alocação de diplomatas no MD, rede de adidos militares, boa relação entre os Ministros das pastas, criação da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF) no MRE e do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). • Criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) na Unasul: apoio às diretrizes de busca por maior autonomia e ampliação da integração regional vigentes na agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorização de temas militares e de segurança sobre as demais dimensões da agenda política doméstica e externa. • Personalismo presidencialista na política exterior impactou a capacidade de articulação do MRE frente a outras burocracias. • Relações intensas com EUA por meio dos Planos Colômbia e Patriota: militarização e securitização das relações exteriores. • Política de Segurança Democrática (PSD) e Política de Consolidação da Segurança Democrática (PCSD): MD e Forças Armadas adquiriram grande liderança e foram protagonistas na execução da política. • Fortalecimento da capacidade organizacional do MD. • Em contrapartida, o MRE ficou sem muita margem de autonomia, adotando postura mais reativa do que proativa nas relações internacionais. • Mudanças institucionais no MD com vistas a fortalecer a articulação entre instituições, porém tensões burocráticas marcaram o período (apoio à intervenção no Iraque, crise com Equador e Venezuela). • Ativa diplomacia na área de segurança e defesa: busca por promover a cooperação, compartilhando a <i>expertise</i> colombiana. • MRE e MD atuaram em conformidade com a posição da presidência. • Contudo, a pouca capacidade de articulação do MRE e sua dependência das decisões autônomas do presidente reduziu seu espaço na formulação da política externa frente ao MD, que implementava a política basilar do governo: o combate às drogas e aos grupos armados.

	<p>diplomática.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IBAS e IBSAMAR: complementaridade da dimensão da política externa e da defesa. • MRE e MD: construção de uma estrutura de decisão com ganhos simétricos (<i>payoffs</i>) -> Compromisso Mútuo. • Estrutura de decisão: predomínio burocrático. • Resultado: Articulação Regular. 	<ul style="list-style-type: none"> • MRE e MD não atuaram de forma coordenada ou se articularam minimamente para definição de uma visão de longo prazo que orientasse a inserção internacional do país. • MRE e MD: construção de uma estrutura de decisão com ganhos assimétricos (<i>payoffs</i>) -> Prevalência de uma Posição • Estrutura de decisão: predomínio presidencial. • Resultado: Articulação Deficiente.
<p>GOVERNOS ROUSSEFF (Brasil) e SANTOS (Colômbia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa, porém o tema da defesa foi reforçado na agenda. • Fortalecimento da atuação internacional do MD com a chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro. • Em contrapartida, enfraquecimento institucional do MRE. • O conceito de grande estratégia – presente na END de 2008 – ganhou relevância no MD e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas externa e de defesa. • Manutenção e intensificação da cooperação com países sul-americanos e africanos, seguindo diretrizes da política externa (criação da ESUDE na Unasul, exercícios militares, participações conjuntas em Missões de Paz, assistência logística, troca de informações em regiões de fronteiras, projetos de cooperação na indústria de defesa). • Revitalização da ZOPACAS. • Revisão de documentos de defesa (Política Nacional de Defesa e END) além da criação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, reforçando a necessidade de articulação entre política externa e de defesa. • Liderança da MINUSTAH, UNIFIL e MONUSCO: cooperação entre MRE e MD. • Posições na ONU reforçando articulação entre os Ministérios: RwP e Resolução sobre direito à privacidade na era digital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança na orientação da política externa: reforço da diversificação das relações exteriores e menor priorização da diplomacia para segurança. • Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP): destaque para a dimensão da cooperação internacional. • Militares perderam o protagonismo que tinham nas decisões de política exterior no governo precedente, existindo maior delegação da condução das relações internacionais para a Chancelaria. • MRE fortalecido, mas ainda com problemas institucionais. • Reestruturação do MD para aprimorar a coordenação com o MRE e utilização de mecanismos verticais e transversais. • A dimensão militar passou a conviver de forma mais equilibrada com os novos eixos temáticos da política externa, promovidos pela Chancelaria. • Ampliação da cooperação diplomática e em defesa com os países sul-americanos (aquisição de materiais de defesa, UNASUL, cooperação em fronteira etc.). • Participação mais ativa na ONU: missões de paz e retorno ao assento não permanente no CS (contudo, atuação sujeita às preferências do presidente). • Falta de uma eficaz articulação entre política externa e defesa: perda de grande extensão de mar territorial (90 mil km²) da Colômbia na disputa com a Nicarágua na região do Arquipélago de San Andrés. • Acordo de paz com as FARC: papel

	<ul style="list-style-type: none"> • MRE e MD: construção de uma estrutura de decisão com ganhos simétricos (<i>payoffs</i>) -> Compromisso Mútuo. • Estrutura de decisão: predomínio burocrático. • Resultado: Articulação Regular. 	<p>importante da Chancelaria para garantir respaldo internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • MRE recuperou capacidade de decisão na política exterior e o MD continuou sendo um ator político de grande protagonismo (sobretudo nos projetos de cooperação internacional). • Estrutura de decisão com ganhos assimétricos (<i>payoffs</i>) -> Compromisso Assimétrico (em alguns temas internacionais prevalece a condução pela Chancelaria e pelo presidente – como na diplomacia para paz – e, em outros, a condução pela pasta da Defesa – como na cooperação – sem a devida articulação entre as instituições e lideranças envolvidas). • Estrutura de decisão: predomínio presidencial. • Resultado: Articulação Deficiente
--	--	--

O próximo capítulo apresenta a conclusão desta tese, que apresenta de forma comparada a articulação das políticas externa e de defesa dos países, bem como o papel exercido por seus MREs e MDs e os processos decisórios no âmbito do Poder Executivo de forma a identificar os fatores responsáveis pelos resultados observados.

CONCLUSÃO

Esta tese buscou analisar comparativamente o processo de articulação da política externa e da política de defesa no Brasil e na Colômbia, com ênfase nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) e Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018). Para tanto, buscou-se compreender como as instituições formalmente responsáveis pela condução destas políticas nos países – MREs e MDs – coordenaram (ou não) tais políticas e interagiram no âmbito do Poder Executivo, incluindo a relação com os presidentes da República ao longo do período. Como vimos, nem no caso brasileiro, nem no colombiano, houve uma articulação integrada – considerado o melhor tipo possível – das políticas, o que demonstra que ainda há um longo caminho a ser trilhado em ambos os países em prol de uma definição clara sobre o lugar da defesa na política externa e vice-versa.

Esta tese se apoiou em três variáveis independentes centrais, que orientaram a estrutura dos capítulos e a hipótese principal da pesquisa, alinhando-se à literatura teórica proposta: (i) a relevância dos temas de defesa na agenda da política externa dos países, (ii) a trajetória das instituições diplomáticas e militares nos Estados e (iii) a dinâmica interburocrática que se estabeleceu entre os MREs e os MDs, impactando o tipo de articulação das políticas. Como hipótese, trabalhou-se que o processo de articulação da política externa e de defesa dependem, no Brasil e na Colômbia, destas três variáveis, podendo resultar em distintos tipos de articulação entre as políticas. A análise fundamentou-se na literatura utilizada para estudo das organizações e da política burocrática, de forma a investigar a influência das organizações no processo decisório, as opções políticas dos atores e os seus resultados, com a proposição de um marco analítico que integrou diferentes contribuições para análise dos estudos de caso (capítulo 1).

Como apresentado ao longo da tese, as diferenças nas variáveis independentes permitem compreender os distintos resultados na articulação da política externa e de defesa de ambos os Estados. Conforme vimos nos capítulos 4 e 5, a relevância dos temas de defesa na agenda da política externa dos países (*variável i*) foi diferente ao longo do tempo. Enquanto no Brasil, ao longo do período imperial as dimensões da política externa e da defesa possuíam sinergia e o emprego do poder militar era considerado elemento essencial para um Estado recém-independente e com fronteiras ainda por delimitar, na Colômbia, mesmo no século XIX, a política externa e a política de defesa não eram articuladas no contexto de formação do Estado nacional.

Ao longo do século XX, nos dois países, as questões de defesa estiveram em segundo plano na agenda da política exterior, existindo um desvio das funções clássicas de defesa dos militares para assuntos de segurança interna. Embora no Brasil, em alguns momentos, tenha sido notada uma maior convergência entre a agenda da defesa e da política exterior – como na Segunda Guerra Mundial, na não assinatura do TNP e nas negociações com os EUA para o reaparelhamento militar – na Colômbia, os interesses da política externa e da política de defesa não eram convergentes, existindo ênfases e interesses diferentes na relação dos diplomatas e dos militares com os EUA, por exemplo, dificultando uma possível articulação de estratégias (como durante os anos 1970).

Nos dois países, a maior relevância das questões de defesa na política exterior ocorreu no início do século XXI, período analisado nesta tese. Contudo, como foi possível notar, a emergência dos temas na política externa dos Estados ocorreu devido a razões distintas, além de ter ocorrido de forma diferente, como será tratado mais adiante. No Brasil, a redemocratização política, a criação do MD, a formulação de uma política nacional de defesa, o estímulo à participação nas Missões de Paz da ONU, a reorientação da missão das Forças Armadas bem como o desenvolvimento de uma política externa mais autônoma e diversificada propiciou que a defesa passasse a ocupar um lugar de maior destaque na agenda doméstica e externa. Durante os governos petistas, como vimos, houve uma intensificação no diálogo das organizações responsáveis pela condução das relações exteriores do país, existindo uma orientação conceitual e estratégica, seja por meio dos documentos declaratórios de defesa ou do próprio conceito de grande estratégia.

Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre política externa e de defesa, como a participação ativa do Brasil em Operações de Paz, liderando inclusive a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a liderança na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na Unasul, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco (LBDN) e o próprio fortalecimento do MD no aparelho de Estado.

Por outro lado, na Colômbia, a emergência da defesa na política externa no século XXI se deu associada à uma lógica de securitização e militarização, relacionada à estratégia de internacionalização do conflito interno. Desse modo, como vimos, houve o predomínio das estratégias e dos interesses institucionais dos militares na política exterior e o objetivo central foi implementar a Política de Segurança Democrática (PSD), bandeira do presidente Uribe. No governo seguinte, de Santos, a dimensão militar passou a conviver com outras prioridades da política exterior, existindo um maior equilíbrio entre a dimensão da defesa/segurança e da

diplomacia com os Diálogos de Paz estabelecidos com as FARC e a intensificação da oferta de cooperação militar pelo governo. No entanto, não houve um esforço governamental para estabelecer diretrizes e orientações de médio e longo prazo que envolvessem uma projeção estruturada do Estado colombiano nas relações internacionais, carecendo de documentos declaratórios de defesa, por exemplo.

Como demonstrado nos capítulos 2 e 3, a trajetória institucional dos MREs brasileiro e colombiano bem como de seus MDs (*variável ii*) é bastante distinta, associada à realidade política, à formação do Estado e do aparato burocrático de cada país, ajudando a compreender as distinções no resultado da articulação da política exterior e de defesa em ambos os casos. No caso brasileiro, o desenvolvimento institucional do Itamaraty foi marcado pelo fortalecimento da corporação, que soube se adaptar aos diferentes períodos e desafios que emergiram. Desde a época em que as fronteiras nacionais estavam em disputa, a organização diplomática teve atuação central, adquirindo prestígio ao conduzir negociações que levaram à delimitação pacífica de grandes trechos territoriais. Como apresentado, ao longo do tempo, o MRE definiu sua identidade organizacional, delimitou seu campo de atuação, investiu na profissionalização do corpo técnico, formalizou padrões de conduta, criou mitos e exemplos positivos (como a figura do patrono Barão do Rio Branco) que caracterizaram a história institucional e estabeleceram uma cultura organizacional que se fundamenta sobre a ideia de uma tradição diplomática. Por conseguinte, o Itamaraty ampliou sua capacidade de mobilização de recursos e de promoção de seus interesses organizacionais em âmbito governamental. Nesse sentido, a instituição diplomática garantiu sua capacidade de controle sobre a formulação da política exterior, garantindo prestígio e credibilidade diante do restante da burocracia estatal e da sociedade.

Por outro lado, o MRE colombiano possui uma trajetória institucional distinta de sua congênere brasileira, sendo marcado por uma tradição clientelista, pelo baixo grau de profissionalismo dos diplomatas e pelo seu protagonismo reduzido na formulação da política exterior. Embora a instituição diplomática seja uma das mais antigas do Estado colombiano, não se consolidou até os dias atuais como coordenadora da política exterior do país e não assumiu integralmente a função a qual está destinada, dividindo seu campo de atuação com outros atores, sem ter força e legitimidade institucional para formular e implementar uma política externa coerente. Desde os primórdios, as perdas territoriais, em especial do atual território do Panamá, enfraqueceram o prestígio e o campo de atuação dos diplomatas. Associa-se a isso a partidarização e o clientelismo como características do sistema político colombiano, que se tornaram intrínsecas ao funcionamento da Chancelaria.

Mesmo com inúmeras tentativas de estabelecer reformas e um sistema meritocrático na corporação diplomática, predominam – ainda hoje – dificuldades para operacionalizar as reformas e profissionalizar a corporação. Também de forma distinta ao caso brasileiro, não houve na organização colombiana a criação de mitos que criassem a ideia de uma tradição na política externa, sendo considerados traços característicos de sua história diplomática o princípio da legalidade e a criação de doutrinas (*respice polum e respice similia*), que estabeleceram as bases das relações exteriores, porém sem criar a figura de um verdadeiro símbolo da corporação. Ademais, a relativa ausência de cultura e memória organizacional, dificultou a formação de um *ethos* diplomático em um contexto burocrático marcado pela não diferenciação da instituição das demais organizações públicas de caráter clientelista, dificultando a sustentação de objetivos de longo prazo ao transpor para a política externa a tradicional disputa partidária doméstica. Assim, as debilidades que marcaram seu desenvolvimento institucional enfraqueceram a organização, dificultando sua coesão e a defesa de suas competências no aparato burocrático colombiano.

Com relação ao MD brasileiro, observa-se que quase duas décadas após sua criação passou por um relativo processo de amadurecimento institucional, buscando modificar o contexto de falta de apoio intrainstitucional para, por meio do impulso de lideranças com peso e respaldo político, fortalecer-se no aparato estatal. Neste sentido, buscou enfatizar a dimensão da defesa externa como função da organização militar e legitimar um novo papel para os militares na sociedade brasileira, afastado daquele herdado da ditadura. Contudo, quando comparada sua trajetória com a do MRE, nota-se que historicamente carece da mesma autonomia decisória. Isso se deve principalmente ao fato do MD ser uma organização relativamente jovem, que centralizou a atuação das Forças Armadas, corporações que ao longo dos anos adquiriram grande autonomia e poder decisório no seio do Estado, chegando ao ponto de governarem o país de forma autoritária. Diferente das Forças Armadas que eram organizações consolidadas, que possuíam mitos, símbolos e legados aos quais recorrer, o novo Ministério estabeleceu-se como uma instituição frágil e bastante controlada pelos militares. Ademais, o desvio da função clássica de defesa externa gerou uma constante participação direta na política doméstica, enfraquecendo seu papel como responsável por assuntos de política externa e sua competência e autonomia decisória na área internacional.

Por seu turno, o MD colombiano é uma organização muito mais antiga que seu congênere brasileiro, embora a instrumentalização clientelista e partidária dos militares e do Ministério tenha afetado diretamente a conformação da identidade e da missão da organização e o sentido de pertencimento dos militares às instituições castrenses. Apesar dos militares e do

MD terem sido objeto de fortalecimento crescente no Estado colombiano a partir dos anos 1950, quando atuaram como bastiões do regime político da Frente Nacional, a função primordial dos militares continuou atada à manutenção da ordem interna. Em paralelo, enquanto no Brasil a evolução das organizações castrenses se favoreceu da criação de elementos simbólicos que criaram um sentimento identitário, no caso colombiano não há evidências da criação de identidade institucional a partir de símbolos, mas de experiências comuns a que os militares eram submetidos, da educação que os socializava, das práticas de contra insurgência e da concepção predominante de subordinação ao poder civil e garantidor da ordem pública.

Em função da realidade política doméstica, o MD ganhou protagonismo crescente no Estado colombiano, tornando-se o grande articulador da estratégia de combate às guerrilhas, ao narcotráfico e a outros grupos armados, sendo um importante braço da Presidência da República. Com isso, ao longo dos anos, observa-se o fortalecimento do MD (e dos militares) em âmbito doméstico, a ampliação de suas competências e de seu campo de atuação, englobando, inclusive, assuntos que tradicionalmente deveriam ser conduzidos pela Chancelaria. Fortaleceu-se, assim, o MD em detrimento ao MRE colombiano na correlação de forças doméstica e no processo decisório.

Visando responder as perguntas de pesquisa centrais desta tese – como ocorre o processo de articulação da política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia? A mudança de presidentes/governos nos países promoveu modificações no processo de articulação destas políticas? – a segunda parte do trabalho enfatizou a análise da articulação das políticas e seus resultados. Assim, tratou-se da dinâmica interburocrática que se estabeleceu entre os MREs e os MDs, impactando o tipo de articulação (*variável iii*).

Como destacado, Brasil e Colômbia carecem de instrumentos e mecanismos governamentais que promovam uma eficiente articulação entre política externa e de defesa. Em ambos os países, existe uma capacidade limitada do Poder Legislativo para propor e fiscalizar as políticas públicas na área de defesa e de política externa, além da falta de *expertise* dos políticos, que enfraquece a capacidade de fiscalização e formulação destas. Embora os dois Estados possuam canais formais e informais de interlocução, observa-se que no Brasil a interação é mais estruturada, uma vez que existem documentos e orientações sobre quais objetivos devem ser alcançados pela articulação das duas políticas, bem como mecanismos institucionais mais formais, como Reunião de Consultas, Mecanismo 2+2, seminários organizados pelos *think tanks* das organizações diplomática e de defesa, funcionários da Chancelaria ou da pasta da Defesa alocados na outra instituição. Por seu

turno, na Colômbia ainda faltam canais mais efetivos que aproximem as organizações e orientem efetivamente as políticas, como destacado no capítulo 5.

No que tange aos resultados da articulação das políticas, em função do maior grau de institucionalidade das políticas externa e de defesa no Brasil quando comparado à Colômbia, o tipo de articulação existente entre as políticas é melhor. Verificou-se que o país apresentou durante os governos analisados uma *articulação regular* entre a política externa e a política de defesa, construindo as bases para uma melhor interlocução entre os atores envolvidos no processo decisório. Em termos de resultados, essa articulação foi positiva, pois estimulou que MRE e MD atuassem de forma mais próxima e cooperativa, obtendo vantagens (*payoffs*) políticas e institucionais, construindo uma posição de *compromisso mútuo* no processo de tomada de decisão da política externa em matéria de defesa. O enfraquecimento institucional do MRE ao longo do governo Rousseff e as restrições orçamentárias do governo impactaram os Ministérios, impedindo que o tipo de articulação entre as políticas fosse elevado à categoria *coordenada*, permanecendo uma *articulação regular*, embora as bases para uma melhor interlocução entre os atores envolvidos no processo decisório estivessem assentadas desde o governo Lula. Como destacado, esse aspecto demonstra que mesmo que haja uma melhor articulação entre as políticas, no que tange à sua institucionalização, as bases ainda precisam ser fortalecidas e há uma dependência grande também das lideranças que conduzem as organizações.

Sobre os resultados da articulação na Colômbia, durante o governo de Uribe a interação entre o MRE e o MD resultou na *prevalência de uma posição*, refletindo-se nas preferências do presidente e se coadunando com a posição do MD. Assim, observou-se uma *articulação deficiente* entre política externa e de defesa no país, com uma estrutura de recompensas (*payoffs*) assimétrica. Devido à expansão do campo de atuação dos militares, o MD e as Forças Armadas ampliaram sua capacidade de definir políticas e ações relacionadas à defesa e à política externa. Assim, não houve equilíbrio adequado entre as posições e preferências institucionais, apesar das tentativas de o MRE ampliar sua capacidade de condução da agenda externa. Já no governo Santos, o resultado da articulação das políticas avançou da prevalência de uma posição para um *compromisso assimétrico*, em que em alguns temas internacionais prevaleceu a condução pela Chancelaria e pelo presidente – como na diplomacia para paz – e, em outros, a condução do MD – como a cooperação militar – sem a devida articulação entre as instituições.

O que permite entender esses diferentes resultados na articulação entre as políticas não é apenas a forma como o tema da defesa é tratado na agenda externa dos países ao longo

destes governos e a posição institucional dos MDs e dos MREs, mas a estrutura de decisão que se estabeleceu durante os governos entre as organizações e a presidência da República. Observou-se que enquanto no Brasil há o predomínio de uma estrutura de decisão *burocrática*, em que há uma maior capacidade do MRE e do MD definirem e conduzirem a política (o que se relaciona com a trajetória das organizações e lideranças fortes), na Colômbia em ambos os governos foi prevaiente a estrutura de *predomínio presidencial*, em que a mudança de presidente modificou a condução da política externa e impactou o resultado da interação entre as instituições. Assim, de uma prevalência do MD e da presidência no processo decisório, evoluiu-se para um compromisso assimétrico em que as posições de ambas as instituições foram contempladas em distintos temas e momentos do governo de Santos, cujo perfil foi mais delegatório.

À guisa de conclusão ressalta-se que os casos do Brasil e da Colômbia foram utilizados para balizar a pesquisa, testar as hipóteses e o quadro teórico, exemplificando como podemos analisar a partir das organizações e do processo decisório a articulação entre política externa e política de defesa. As conclusões do presente estudo são fundamentadas na observação de apenas dois casos específicos e concretos limitados ao período de estudo dos governos, mas entende-se que outros casos e marcos temporais podem ser estudados a partir das hipóteses e do quadro teórico apresentado. Assim, sugere-se que as conclusões aqui apresentadas sejam comparadas com outros países, sobretudo sul-americanos, lançando luz sobre um tema ainda relativamente pouco explorado na literatura de política exterior e Relações Internacionais. Ademais, propõe-se como agenda de pesquisa para posterior aprofundamento do tema investigado que sejam analisados processos decisórios específicos, relacionados à tomada de decisão de determinados assuntos que envolvem defesa e política externa – como a decisão de participar de missões de paz ou a formulação dos documentos declaratórios de defesa – permitindo gerar mais conhecimento sobre os canais formais e informais existentes entre as instituições e o poder de agenda de cada uma delas em distintas situações. Outro objetivo futuro é estender a análise realizada para os governos atuais em ambos os países, investigando o tipo de articulação entre política externa e de defesa e os resultados em termos de interação entre a pasta da Defesa e das Relações Exteriores nos dias atuais, identificando mudanças e continuidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABERBACH, Joel D.; ROCKMAN, Bert A; PUTNAM, Robert D. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge & Londres: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Maria Rita LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECHO, Regina Silvia (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 73-108.

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, set. 1969.

_____; HALPERIN, Morton. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. In: TANTER, Raymond; ULLMAN, Richard. *Theory and Policy in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1972, p.40-79.

_____; ZELIKOW, Phillip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a ed. Nova Iorque: Longman, 1999.

ALMEIDA, João Daniel Lima de. *História do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.2, 2003, p.53-86.

_____. *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

_____. O Barão na berlinda: novas críticas ao arcanjo José Maria. *Revista Insight Inteligência*, v. 66, 2014, p. 66-76.

_____. *Rio-Branco: Grande Estratégia e o Poder Naval*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

AMAYA, Rodrigo. Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. In: BITAR, Sebastián; TICKNER, Arlene. *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017, p. 39-64.

AMORIM, Celso. *Discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da 35ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos*. Fort Lauderdale, Flórida, EUA, junho 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7736-discurso-pronunciado-pelo-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-xxxv-assembleia-geral-da-organizacao-dos-estados-americanos-tornando-realidade-os-beneficios-da-democracia>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

AMORIM, Celso. A política de defesa de um país pacífico. Texto da aula magna para os cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e de Altos Estudos em Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 9 de março de 2012. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2012a].

AMORIM, Celso. A bordo do NPaOc Amazonas. Palavras por ocasião do desfile naval em homenagem à incorporação do Navio Patrulha Oceânico Amazonas à Marinha do Brasil. Ao largo da costa do estado do Rio de Janeiro, 5 de outubro de 2012. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2012b].

AMORIM, Celso. Conselho de Defesa Sul-Americano. Intervenção na Reunião Plenária do Conselho de Defesa Sul-Americano. Lima, 28 de novembro de 2012. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2012c].

AMORIM, Celso. ZOPACAS. Intervenção na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Montevideú, 15 de janeiro de 2013. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2013a].

AMORIM, Celso. Uma política de defesa para o futuro. Aula Magna no Instituto Tecnológico de Aeronáutica. São José dos Campos, 25 de fevereiro de 2013. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2013b].

AMORIM, Celso. Coragem, idealismo, solidariedade. Discurso de paraninfo na formatura da Turma Oscar Niemeyer do Instituto Rio Branco. Brasília, 17 de junho de 2013. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2013c].

AMORIM, Celso. Grande estratégia e poder naval em um mundo em fluxo. Palestra por ocasião do centenário da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 2014. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2014a].

AMORIM, Celso. A grande estratégia do Brasil. Palavras na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do EMCFA. Brasília, 14 de novembro de 2014. In: AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; UNESP, 2016 [2014b].

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, Wellington Dantas de; CHIOZZO, Vitor Deccache. Comunidade de Segurança do Atlântico Sul: um subcomplexo regional de segurança? *R. Esc. Guerra Naval*, v.23 n.1, 2017, p. 99-130.

ARCINIEGAS, Alexander. El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región. *Observador On-Line*, v.10, n.2, 2015.

ARDILA, Martha. El interés de Colombia en el Caribe. *Colombia Internacional*, n.23, 1993, p. 1-7.

_____; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene. *Prioridades Y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

_____; Paola, MONTILLA; GARAY, Javier. *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado, 2009, p. 19-30.

ARIAS, David; QUINTANA, Zuleima. *La carrera diplomática y consular en Colombia: estudio de la fundamentación jurídica y doctrinal para su ingreso*. 155 f. Monografía (Graduación de Derecho) - Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Bucaramanga, Santander, 2011.

ARON, Raymond. *Guerra e Paz entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

ATEHORTÚA, Adolfo León; VÉLEZ, Humberto. *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia: 1886-1953*. 1ª ed. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 1994.

_____. Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, v.17, 2001.

AZEVEDO, Lygia de Oliveira; GAMA E SILVA, José Saldanha da. *Evolução do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: FGV, 1955.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

BARRETO, Lis. *A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)*. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

BARROCAL, André. Com Mauro Vieira, Dilma tenta apaziguar o Itamaraty 2015. *Carta Capital*, ed. 833, 25 jan. 2015. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/>>

BATTAGLINO, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012.

BATTAGLINO, Jorge. Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015, p.197-216.

BERNAL, José Luis; TICKNER, Arlene. Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. In: BITAR, Sebastián; TICKNER, Arlene. *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017, p. 3-38.

BITAR, Sebastián. *Understanding multiple sources of foreign policy decision-making: evidence from Colombia*. ISA Global South Caucus Conference 2015, 2014.

_____; TICKNER, Arlene. Introducción. In: BITAR, Sebastián; TICKNER, Arlene. *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017, p. vii-xvii.

_____. Las Fuerzas Armadas en el posconflicto: una renovada preocupación por lo internacional In: BITAR, Sebastián; TICKNER, Arlene. *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017, p. 39-64.

BLANCO, Ramon. GUERRA, Lucas. A MINUSTAH como uma missão civilizatória: uma análise crítica da política internacional para a estabilização do Haiti. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, v. 8, n.3, 2017, p. 259-275.

BORDA, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, n. 65, jan.-jun., 2007, p. 66-89.

_____. Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014a.

_____. Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. In: BORDA, Sandra; FLORIANO, Fábio; MOY, Valeria; PALLARES, Maria; AYUSO, Anna. *Liderazgos regionales emergentes en América Latina: Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs CIDOB, nov, 2014b.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A Manutenção da Paz, a R2P/RwP e a questão do uso da força. In: HAMANN, Eduarda; MUGGAH, Robert (orgs). *Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos rumos para a paz e a segurança internacional?* Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; Embaixada da Noruega, 2013, p. 33-42

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional 2003*, 2003. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2003/@@download/file/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20Lula%20-%202003.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

BUENO, Clodoaldo. Da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964). In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2011.

_____. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902–1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.55, n.2, 2012, p.170-189.

CAMARGO LIMA, Raphael. *A Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa*. 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo

CANCELADO, Henry. La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. In: PASTRANA, Eduardo; GEHRING, Hubert. *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 155-178.

CANCILLERÍA *Historia de la Cancillería de San Carlos*. 2a ed. Bogotá: Imp. del Estado Mayor General, 1942.

_____. *História Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores 1821-2002*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014. Disponível em:

<http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/1-historia_de_la_cancilleria.pdf>. Acesso em: 13 de out. 2018.

_____. *Historia*. 2018. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>>. Acesso em: 15 out. 2018.

CARDONA, Diego. Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral. In: RAMÍREZ, Socorro; CARDONA, Diego; ARDILA, Martha (orgs). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung; Fescol; Fondo Editorial Cerec, 2005

CARLSNAES, Walter, Foreign Policy. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds). 2a ed. *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2012, p.298-325.

CARVALHO, José Murilo. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CARVALHO, Patricia Nasser; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. *Carta Internacional*, v.11, n.3, 2016.

CASTELAN, Daniel. Domestic Coalitions in the FTAA Negotiations: the Brazilian Case. *Contexto Internacional*, v.38, n.1, 2016.

CASTRO, Celso. *A Invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____. *1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO LIMA, Sued. Ministério da Defesa: a experiência brasileira. *Tensões Mundiais*, v.11, n.20, p.143-161, 2015.

CAVALCANTE, Fernando. Sucesso ou fracasso? Uma avaliação dos resultados da MINUSTAH. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) *Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas*. Centro de Estudos Sociais, 2009, n. 6, p. 56-66.

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, 2019. Disponível em: <<http://ceed.unasur.org/Portugues/01-CEED-port/01-CEED-port.html>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth- Century Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v.29, n.2, 2007.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BERTOL, Frederico Licks. Defense Policy in Brazil: Bridging the gap between ends and means?. *Defence Studies*, v. 16, n.3, 2016.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2011.

em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS----Declaracao-de-Montevidéu->>. Acesso em: 23 jun. 2019.

DIAMINT, Rut. ¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. *Relaciones Internacionales*, n.30, out-jan., 2016.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 1 -38.

DIRDAI - Diretriz de Defesa para a Área Internacional. Portaria Normativa nº 49/MD, de 12 de dezembro de 2017. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/989423/do1-2017-12-13-portaria-normativa-n-49-md-de-12-de-dezembro-de-2017-989419>. Acesso em: 23 jun. 2019.

DREKONJA, Gerhard. Formulando la política exterior colombiana. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2011.

DUBOIS, Christophe. Half a century of French organizational sociology: methodological roots, compositionist branches. *Working Paper*, 2014. Disponível em: <<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/179004/1/Dubois%202014%20WP%20OrganizationSociology.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

EICHEVERRY VASQUEZ, Oscar. Ese extraño oficio llamado Diplomacia. 48 años de Servicio Exterior Colombiano: ¿Se respetan el principio del mérito y la Carrera Diplomática y Consular? *El Espectador*, 08 nov. 2016. Disponível em: <<http://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/48-anos-servicio-exterios-colombiano-se-respetan-principio-del-merito-la-carrera-diplomatica-consular>> . Acesso em: 04 nov. 2018.

EL ESPECTADOR. *Los nombramientos políticos de Duque en el servicio diplomático*. Política, 03 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-nombramientos-politicos-de-duque-en-el-servicio-diplomatico-articulo-821815>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

EL TIEMPO. *Rafael Pardo Rueda, un civil en Mindefensa*. 23 ago. 1991. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-141384>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

EL TIEMPO. *Con respaldo a Santos pero no a tesis de 'legítima defensa', Uribe puso fin a tensión en el Gobierno*. 04 mar. 2009. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4857492>>. Acesso em: 19 set. 2019.

EL TIEMPO. *Colombia entra a la legión de las misiones de seguridad de la ONU*. 28 set. 2015. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16389837>>. Acesso em: 08 set. 2019.

END - Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

END - Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 20 ago.2017.

ESQUIVEL, Ricardo. *Neutralidad y orden: política exterior y militar en Colombia (1886-1918)*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa, 2019. Disponível em :<<http://www.esude-cds.unasursg.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

EXMAN, Fernando; MARTINS, Daniela. Dilma reforça poderes de Celso Amorim na Defesa, *DefesaNet*, 07 de março, 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5049/Dilma-reforca-poderes-de-Celso-Amorim-na-Defesa>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

FAB – FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Na década de 40, criação do Ministério da Aeronáutica impulsionou a aviação brasileira*, 2018. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/13921/72-anos---Na-d%C3%A9cada-de-40,-cria%C3%A7%C3%A3o-do-Minist%C3%A9rio-da-Aeron%C3%A1utica-impulsionou-a-avia%C3%A7%C3%A3o-brasileira>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção de política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, 2008, p. 80-97.

_____. O Itamaraty e a Política Externa: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, 2012.

_____; LOPES, Dawisson Belém; SANTOS, Manoel. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.59, n.1, 2016.

FLEMES, Daniel. La política exterior de colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012, p. 19-37.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e Continuidades no Padrão Organizacional e Decisório do Ministério das Relações Exteriores, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n.2, 2010.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto. *Palestra Magna do Ministro Luiz Alberto Figueiredo por ocasião da III Conferência sobre Relações Internacionais*. Brasília, 27 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/6089-palestra-magna-do-sr-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-por-ocasio-da-iii-conferencia-sobre-relacoes-internacionais-unb-brasilia-27de-novembro-de-2014>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T. da; UZIEL, Eduardo. MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (orgs). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017)*. Rio de Janeiro: CCOPAB; Instituto Igarapé, 2017, p. 9-15.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade. *Center for Hemispheric Defense Studies*, REDES, Brasília, 2002.

_____. O Paradoxo da Defesa Nacional no Regime Democrático Brasileiro. *Teoria e Pesquisa*, v.46, jan., 2005, p.11-31.

_____. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. 2006. 282 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006.

_____; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. *Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI*, Belo Horizonte, jul., 2015.

GALÁN, Juan Manuel. Diagnóstico de la política exterior colombiana - una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, n. 65, 2007, p.164-178.

GALEANO, Héctor José. La política exterior colombiana: una institución estancada en La historia. *Revista de Economía del Caribe*, n.9, 2012, p. 201-235.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989), *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, 1997.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Ma, MIT Press, 2005.

GONÇALVES, Fernanda C. N. I. Uma nova Colômbia? Os desafios de uma paz em construção. *Boletim OPSA*, n.1, jan/mar., 2017.

GRANDA HENAO, Daniel Sebastián. *Colômbia de Uribe a Santos: reposicionamentos da segurança na política externa colombiana a partir de 2010*. 2015. 241 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNB, Brasília.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. *Diplomacia pública: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995)*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, v.44, n. 5, dez. 1996, p. 936-957.

HALL, Richard. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 29-47.

HALPERIN, Morton; CLAPP, Priscilla; KANTER, Arnold. *Bureacratic Politics and Foreign Policy*. 1a.ed., Washington: Brookings, 1974.

_____; CLAPP, Priscilla; KANTER, Arnold. *Bureacratic Politics and Foreign Policy*. 2a. ed., Washington: Brookings, 2006.

HANRATTY, Dennis; MEDITZ, Sandra. *Colombia: a country study*, Federal Research Division Library of Congress, Washington, 1988.

HERMANN, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, v.3, n.2, 2001.

_____; HERMANN, Charles; HAGAN, Joe. How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior. In: HERMANN, Charles; KEGLEY, Charles; ROSENAU, James (eds). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London: Allen & Unwim, 1987, p.309-336.

HELG, Aline. El desarrollo de la instrucción militar en Colombia en los años 20: estudio del impacto de una misión militar suiza. *Revista Colombiana de Educación*, n.17, 1986.

HILL, Christopher J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HILSMAN, Roger. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.

HIRST, Monica. Haiti 2004-2017: de volta ao futuro. In: CIDIHCA (ed). *Les temps nouveaux et les relations entre l'Amérique Latine et Haiti*. Montreal: Centre International de Documentation et d'Information Haitienne Caraibéenne et Afro-Canadienne (CIDIHCA), 2017.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. Roles and reasons in foreign policy decision making, *British Journal of Political Science*, v.16, jul. 1986.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

_____. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, v.1, n1, mar. 2005.

ILLERA, Olga. La política exterior en el contexto colombiano. In: JOST, Stefan. *Colômbia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012, p.117-134.

ILLERA, Olga; RUIZ, Juan Carlos. Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n. 39, ano 20, 2018, p. 509-533.

INFODEFENSA. Disponível em: < <http://www.infodefensa.com>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Em nome da autonomia e do desenvolvimento: o Brasil e a não-proliferação, o desarmamento e os usos pacíficos da energia nuclear. *Meridiano 47*, v. 13, n. 129, 2012, p. 28 a 34.

JOBIM, Nelson. *Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq>>. Acesso em: 10 jun.2019.

JUNGMANN, Raul. *Aula Inaugural proferida pelo Ministro de Estado da Defesa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 25 de janeiro de 2017. Disponível em: < <http://funag.gov.br/images/Apresentacao-/2017.01.25-Aula-Magna-do-MD-IRBr.pdf> >. Acesso em: 30 jun. 2019.

KAARBO, Juliet. Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities. *European Journal of International Relations*, v.4, n.1, mar. 1998.

_____; BEASLEY, Ryan; LANTIS, Jeffrey. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: KAARBO, Juliet; BEASLEY, Ryan; LANTIS, Jeffrey; SNARR, Michael. *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. 2. ed. Los Angeles: SAGE, 2013, p. 1-21.

KEOHANE, Robert; AXELROD, Robert. Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, n.38, 1985, p.226-254.

KRASNER, Stephen D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, n.7, 1972, p. 159-179.

_____. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982, p. 185-205.

KUBALKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. In: Kubáľková, V. (ed). *Foreign Policy in a Constructed World*. Armonk, New York: Sharpe, M.e., Inc., 2001.

LAGE, Janaina. "Não tenho a pretensão de ser ministro da Defesa", diz Alencar. Folha Online, 11/03/2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67759.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

LAROSA, Michael J.; MEJÍA, Germán R. *Historia concisa de Colombia (1810-2013)*. 1ª ed. Bogotá: Universidad del Rosario; Pontificia Universidad Javeriana, 2013.

LAWRENCE, Thomas B; SUDDABY, Roy. Institutions and Institutional Work. In: CLEGG, Stewart, R.; HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Thomas B.; NORD, Walter R. (eds). *The Sage Handbook of Organization Studies*. 2a ed. Londres: Sage, 2006, p. 215-254.

LBDN - Livro Branco da Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 20 ago.2017.

LEAL, Francisco. La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. In: CEPIK, Marco Aurélio; RAMÍREZ, Socorro (eds). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI, UFRGS, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p.175-242.

LEÃO, André. Os rumos da diplomacia brasileira sob o governo Bolsonaro: “nova” política externa? *Boletim NEAAPE*, v.2, n.3, dez. 2018, p. 27-37.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, 1994, p. 27-46.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, jul/dez., 2000, p. 265-303.

_____. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano XIX, jan-mar, 2005.

_____. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Org.) *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 401-418.

_____. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p.127-154.

_____. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.

_____; MILANI, Carlos R. S (Orgs). *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, Raphael Camargo. *A Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa*. 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

LINS, Álvaro. *O Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1945.

LÓPEZ, Andrea Milena Tami; NARIÑO, Mónica Janeth. *Análisis de la sostenibilidad del gasto en defensa y seguridad en Colombia desde el enfoque de la nueva gestión pública*. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Governo e Políticas Públicas) - Universidad Externado, Bogotá.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecilia; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Maria Rita LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECHO, Regina Silvia (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 73-108.

LOZANO; Ester; MARULANDA, Pilar. *Como se hace la política exterior en Colombia*. 1a ed. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1982.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.15, set/dez, 2014, p.279-314.

MAPA, 2018. Memória da Administração Pública Brasileira. *Ministério das Relações Exteriores (1891-1930)*. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=485>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, set. 1984, p. 734-749.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p.23-45.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, n. 4, jul/dez, 2010, p. 283-306.

MENEZES, Delano Teixeira. *O militar e o diplomata*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MERTON, Robert King. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 107-124.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? *Revista Insight Inteligência*, n. 69, ano XVIII – abril/maio/junho de 2015.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma. *International Affairs*, v. 93, n. 3, 2017. p. 585-605.

MILANI, Carlos R S; NERY, Tiago. The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints. *South African Journal of International Affairs*, v. 26, n.1, p. 73-92, 2019.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997.

MINDEFENSA. *Ministério De Defesa – Informação Institucional: Historia*. 2018. Disponível em: <<https://www.mindefensa.gov.co/>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

MINDEFENSA, *Política de Defensa y Seguridad para la nueva Colombia 2015-2018*. 2015. Disponível em: <<https://www.incorporacion.mil.co/pol%C3%ADtica-de-defensa-y-seguridad-para-la-nueva-colombia-2015-2018?idcategoria=232>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a. *Ministério da Defesa faz 12 anos e consolida-se como um dos símbolos do Brasil democrático*. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018b. *Instituto Pandiá Calógeras*. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018c. *Secretaria-Geral*. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/institucional/ii-estrutura-organizacional/secretaria-geral>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MORENO, José David. Conflicto armado e identidad militar en Colombia 1964-2010. *Revista Análisis Internacional*, n. 6, 2012, p. 55-74.

_____. Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, v.12, n.13, jan-jun, 2014, p. 333-352.

MOURA, Cristina Patriota de. Herança e Metamorfose: a construção social de dois Rio Branco. *Estudos Históricos*, v.25, 2000, p. 81-101.

_____. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. I Reunião do Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai – Assunção, 4 de abril de 2016, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13708-i-reuniao-do-mecanismo-2-2-de-consulta-e-avaliacao-estrategica-entre-os-ministerios-da-defesa-e-das-relacoes-exteriores-do-brasil-e-do-paraguai-assuncao-4-de-abril-de-2016>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Reunião do mecanismo de coordenação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17933-reuniao-do-mecanismo-de-coordenacao-entre-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-o-ministerio-da-defesa>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Breve história do Instituto Rio Branco*, 2018a. Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/historia>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Programa de Ação Afirmativa*, 2018b. Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Primeira Reunião do Diálogo Político-Militar Brasil-Chile (Mecanismo 2+2) – 9 de agosto de 2018, 2018c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19256-primeira-reuniao-do-dialogo-politico-militar-brasil-chile-mecanismo-2-2-9-de-agosto-de-2018>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

NEACK, Laura. *The New Foreign Policy – U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*. 1a ed. Oxford: Rowman & Littlefield Publ., 2003.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ. *Augusto Ramírez Ocampo*, 2018 Disponível em: <<https://www.utadeo.edu.co/es/link/observatorio-de-construccion-de-paz/117956/augusto-ramirez-ocampo>>. Acesso em: 28 out. 2018.

OKADO, Giovani. *Política Externa e defesa no Brasil: Uma epifania pendente*. 2013. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

OLIVEIRA, Luã Braga de. Quis Custodiet Ipsos Custodes? Novas tensões entre o controle civil e a autonomia militar nas estruturas de Defesa e Inteligência. *Boletim NEAAPE*, v.2, n.2, ago. 2018, p.23-31.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1999.

ONU - O Direito à Privacidade na Era Digital. Nova Iorque: Assembleia Geral, 19 de novembro de 2014. Disponível em:<https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/69/L.26/Rev.1>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ONU - Resolução 68/167. Nova Iorque: Assembleia Geral, 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ONUMOZ - United Nations Operation in Mozambique. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/onumoz>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm>. Acesso em: 23 dez. 2018.

PALACIOS, Marco. *Between Legitimacy and Violence: a history of Colombia 1875-2002*. Durham: Duke University Press, 2006.

PARDO, Rodrigo; CARVAJAL, Leonardo. Relaciones Internacionales, Conflicto Doméstico y Procesos de Paz en Colombia. In: LONDOÑO, Patti; CARVAJAL, Leonardo. *Violência, Paz e Política Exterior en Colombia*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

PASTRANA, Eduardo. La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Papers*, n. 15, dez. 2011.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. De Uribe a Santos: continuidade o nueva orientación de la política exterior colombiana? In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012a, p. 57-79.

_____. Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica In: _____. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad San Buenaventura, 2012b.

_____. La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. In: PASTRANA, Eduardo; GEHRING, Hubert. *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 61-90.

PASTRANA, Eduardo; CASTRO, Rafael; GONZÁLEZ, Paula. La Formación del Estado colombiano y su legitimidad: retos y perspectivas para la contribución de las Fuerzas Armadas. In: PASTRANA, Eduardo; NAGI, Wilson Walaby (Eds.). *Construcción de la memoria histórica militar en el contexto de la justicia transicional*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores, 2016, p. 81-111.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 2 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4572-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU*. Nova Iorque, 21 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Treinamento para Zona de Pacificação do Atlântico Sul*, 2013a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/zopacas/default.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota*. Montevideú, 15 de janeiro de 2013b. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9333/ZOPACAS---Discurso-Chanceler--Patriota/>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

PCSD - Política de Consolidación de Seguridad Democrática. República de Colombia: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2007. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

PDN - Política de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoconômico: o Brasil, os EUA e a China. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, jul-dez, 2013.

PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, 2009, p.43-62.

PÉREZ; María Cristina; ARENAS, Claudia Jimena. Aproximación a un Estado del arte sobre el marco teórico de estudio de la política exterior colombiana. In: PUYO TAMAYO, Gustavo A. *El Estado del arte de política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009, p. 22-51.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, v. 12, n. 22, p. 113-143, 2016.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

_____. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamerica*, v. 9, 2009.

_____. *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government*. Brasília: FUNAG, 2013.

_____; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v.35, n.1, 2013.

PIZARRO, Eduardo. Prólogo. In: *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia: 1886-1953*. 1ª ed. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 1994.

PSD - Política de Seguridad Democrática. República de Colombia: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2003. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

PISDP - Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Resumen Ejecutivo. República de Colombia: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2011. Disponível em: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/resumen-ejecutivo_pisdp.pdf> Acesso em: 28 set. 2019.

PND - Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 20 ago.2017.

PNID - Política Nacional da Indústria de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. ‘Going Global’: an Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.51, n.1, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 43, n 3, 1998, p. 427–460.

PUYANA, José Ricardo. Los Diplomáticos Colombianos y la Toma de Decisiones de la Política Exterior de Colombia. In: ARDILA, Martha; CARVAJAL, Leonardo; GARAY, Javier; MARÍN, Margarita; NIÑO, Javier; PUYANA, Ricardo. *La Toma de Decisiones de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

RAMANZINI JR., HAROLDO; FARIAS, Rogério de Souza. Participation and Influence: Democratization and the Shaping of a Public Policy in Brazil. *Latin American Policy*, v. 7, 2016, p. 106-125.

RAMÍREZ, César. Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012.

RAMÍREZ, Socorro; BORDA, Sandra; TOKATLIAN, Juan Gabriel; et al. *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Cancillería; Fedesarrollo; BID CAF, 2010. Disponível em:

<<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/228/Misi%20e%20Pol%20adtica%20Exterior-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 set. 2019.

RITTBERGER, Volker. Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theory. *Documentos de trabalho da Universidade de Tübingen sobre Política Internacional e Estudos sobre a Paz*, n. 46, 2004.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) *Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas*. Centro de Estudos Sociais, 2009, n. 6, p. 142-158.

RODRÍGUEZ, Saúl. Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective. *Security & Dialogue*, v. 49, n.1-2, 2018, p.109-122.

_____. *¿La “puerta giratoria” está cerrada?: Balance y desafíos sobre la colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Academia Colombiana*. Advanced Policymaking Seminar, Atlanta: Center for Hemispheric Defense Studies, abr. 22 a 24, 2008.

ROMERO, Marcos. *História da Organização Administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (1808-1951)*. Rio de Janeiro: MRE, 1951.

ROSATI, Jerel. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective, *World Politics*, v. 33, n. 2, 1981.

ROSENAU, James N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, R. Barry. (ed.), *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966, p. 115–169.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme S. P. Política de Defesa é uma Política de Governo. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 33-52.

_____; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, 2010, p. 5-24.

RUEDA SANTOS, Rigoberto. *De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia: elementos de la evolución política y institucional del Ejército colombiano (1958-1965)*. 1ª ed. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 2000.

RUIZ VÁSQUEZ, Juan Carlos. De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012, p. 101-116.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.8, ago. 2010.

_____. Ensaio sobre os Estudos de Defesa e a Comunidade que os Pratica. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015, p.29-39.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.56, n.1, 2013, p.40-59.

SANCHES, Marcos Guimarães. Um militar no Império. *Navigator*, v.3, 2007, p. 37-46.

SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaine C. G. da; CARDOSO, Evorah L.; SPECIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, n.27, 2006, p.125-143.

SÁNCHEZ, Fabio. *UNASUR: poder y acción em Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2017.

_____; MEJÍA, Santiago. *De Panamá a San Andrés: mutaciones de la política exterior colombiana*. FLACSO-ISA Joint International Conference: “Global and Regional Powers in a Changing World”. University of Buenos Aires: School of Economics, jul 23 a 25, 2014.

_____. ¿El fin de Unasur? y la crisis del regionalismo suramericano. *Razón Pública*, 27 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11364-el-fin-de-unasur-y-la-tesis-del-regionalismo-suramericano.html>>. Acesso em: 28 set. 2019.

SANÍN, Javier. La personalización del poder en la política exterior colombiana. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012, p. 161-174.

SANTOS, Fabiano. Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v.43, n.4, 2000.

SANTOS, Juan Manuel. *Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón, al asumir como Jefe del Estado en ceremonia realizada en la Plaza de Bolívar de Bogotá*. 07 de agosto de 2010. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx>. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTOS, Leandro Wolpert. Mudanças institucionais no Itamaraty nos primeiros meses do governo Jair Bolsonaro: entre a tradição da renovação e a ruptura da tradição diplomática brasileira. *Boletim NEAAPE*, v.3, n.1, abr. 2018, p. 20-29.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, ano 1, n. 1, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Revista Relações Internacionais*, n. 44, 2014, p. 25-35.

SEABRA, Pedro. Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil. *Revista Nação e Defesa*, n. 138, p. 45-62, 2014.

SEMANA. *Gobierno de Ernesto Samper*. 01 abr. 2004. Disponível em: <<https://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-ernesto-samper/62715-3>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de posse do ministro da Defesa, Nelson Jobim*. Palácio do Planalto, 25 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. *A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se*. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), FUNAG. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/153-antonio-francisco-azeredo-da-silveira>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

SNYDER, Richard; BRUCK, Herny. W.; SAPIN, Burton. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SOARES, Glaucio Ary; D`ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. Introdução. In: SOARES, Glaucio Ary; D`ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995, p.7-41.

SOARES, Samuel Alves. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). *Teoria e Pesquisa*, v. 46, 2005.

_____. Por uma Nova Ontologia da Defesa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015, p. 15-20.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.65-86.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1956.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política - as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

TICKNER, Arlene. *Colombia: an ambiguous foreign policy*. 2001 Congress, Latin American Studies Association, 2001.

_____. Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una relectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene *Prioridades Y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p.353-397.

_____. Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, n.65, jan-jun, 2007.

_____; BORDA, Sandra. Las Relaciones Internacionales en Colombia. Creación, consolidación y producción disciplinar. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2011.

_____. *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, n. 12, set., 2016.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, n.48, jan-abr, 2000.

_____. Militares y drogas. De la seguridad estatal a la inseguridad nacional. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2011.

TORRES DEL RÍO, Cesar Miguel. Conflicto interno y Fuerzas Armadas colombianas, 1982-2002. In: TORRES DEL RÍO, Cesar Miguel; RODRÍGUEZ, Saúl. *De milicias reales a militares contrainsurgentes: la institución militar en Colombia del siglo XVIII a XXI*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

_____. *Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

TORRIJOS, Vicente R, “El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?”, *Real Instituto Elcano ARI*, v. 123, 2009.

TREVISAN, Leonardo. *O Pensamento Militar Brasileiro*. Fonte Digital: Rio de Janeiro, 2005.

UNAVEM - Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/unavem>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas, 2019. Disponível em: < Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: NY. Cornell University Press, 1997.

VARGAS, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. 1ª ed. Bogotá: Intermedio editores, 2002.

_____. La lenta marcha en el siglo XX hacia un Ejército Profesional Moderno en Colombia. In: TORRES DEL RÍO, Cesar Miguel; RODRÍGUEZ, Saúl. *De milicias reales a militares contrainsurgentes: la institución militar en Colombia del siglo XVIII a XXI*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

VAZ, Alcides Costa. La Agenda de Seguridad de Brasil: de la afirmación soberana a la cooperación. In: CEPIK, Marco Aurélio; RAMÍREZ, Socorro (eds). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI, UFRGS, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

VIEGAS FILHO, José. *Carta de Demissão*. Brasília, 22 out. 2004. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65514.shtml>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

VILLA, Rafael; BRAGATTI, Milton. Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul. *Carta Internacional*, v.10, 2015, p.4-22.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-28.

WELCH, David. The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect, *International Security*, v. 17, n. 2, 1992.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

WINAND, Érica Cristina A.; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, v. 29, n. 2, 2010, p. 3-29.

WINAND, Erica Cristina A. *Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

YIN, Robert. K. *Applications of Case Study Research*. 2.ed.. Nova Deli: Sage Publications, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge; TEIXEIRA, Helder B. A literatura sobre relações civis-militares no Brasil (1964-2002): uma síntese. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 55, 2003, p.3-148.

_____. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, 2005, p. 107-121.

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/zopacas>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

ENTREVISTAS:

AMORIM, Celso. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Rio de Janeiro, 22 maio. 2019.

ARDILA, Martha. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 18 set. 2018.

ARIZA, Jaime. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 17 set. 2018.

AYA, Maria Teresa. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Barranquilla, 04 out. 2019.

FELDMAN, Luiz. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Telefone, 11 maio 2019.

FONTE CONFIDENCIAL. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

PASTRANA, Eduardo. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Skype, 17 maio 2019.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 20 maio 2019.

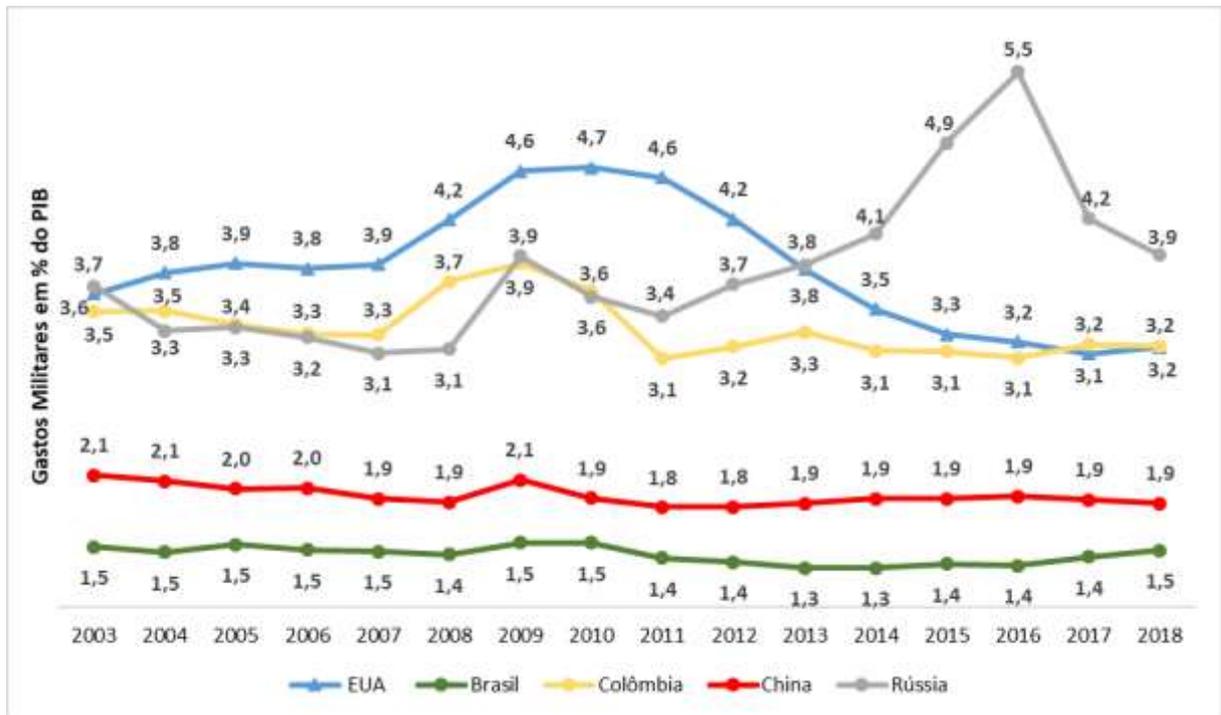
ROJAS, Diana. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Bogotá, 08 out. 2019.

SÁNCHEZ, Fabio. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 04 set. 2019.

VARGAS-ALZATE, Luis Fernando. Entrevista concedida à Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves. Email, 09 set. 2019.

ANEXO A - Comparação dos Gastos Militares em % do PIB (Brasil, Colômbia, EUA, Rússia e China)

Gráfico 1 - Gastos Militares em % do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (2019)³⁶⁰.

³⁶⁰ Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ANEXO B – Orçamento de defesa atualizado com recursos, despesas e investimentos do Ministério

Imagem 1 – Orçamento de Defesa (recursos, despesas e investimentos)

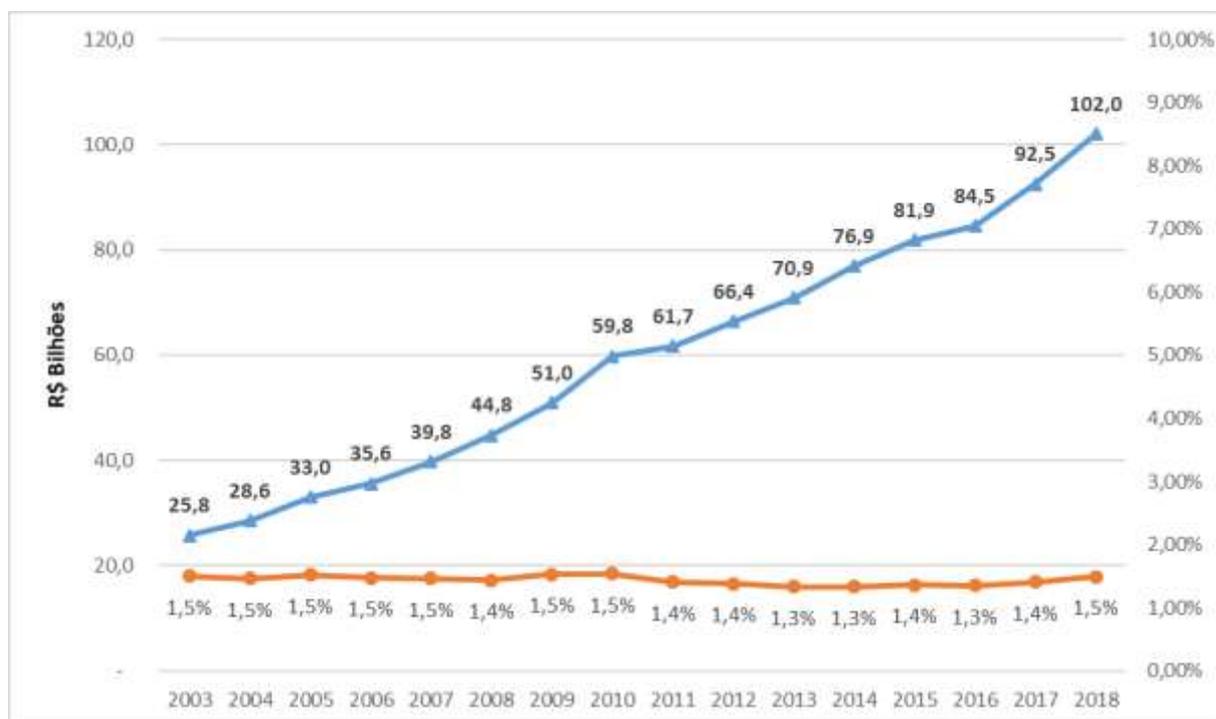


Fonte: Ministério da Defesa (2019)³⁶¹

³⁶¹ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ANEXO C – Orçamento do Ministério da Defesa (2003-2018) - Brasil

Gráfico 2 – Evolução orçamentária do Ministério da Defesa (2003-2018) – valor absoluto e % PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento e do IBGE (2019)³⁶²

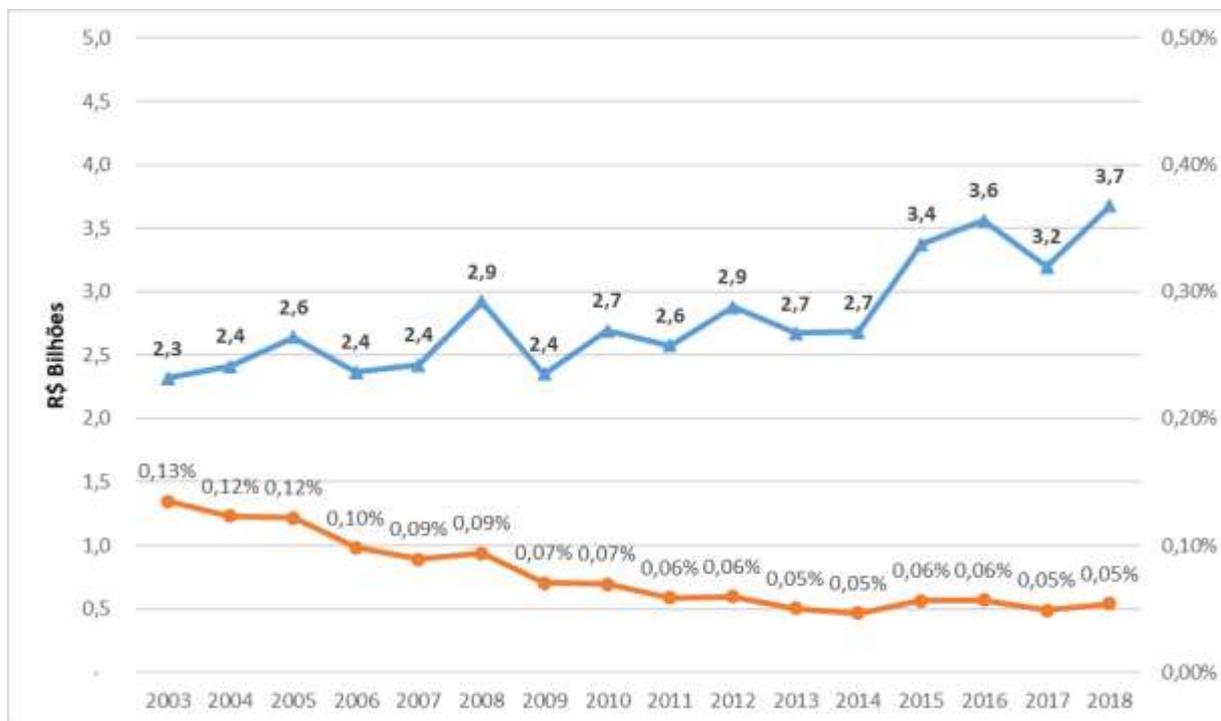
³⁶² Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ANEXO D – Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2003-2018) - Brasil

Gráfico 3 – Evolução orçamentária do Ministério das Relações Exteriores (2003-2018) – valor absoluto e % PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Planejamento e do IBGE (2019)³⁶³.

³⁶³ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

ANEXO E - Orçamento do Ministério da Defesa (2002-2010) – Colômbia

Tabela 1 – Execução do Setor de Defesa (2002-2010)

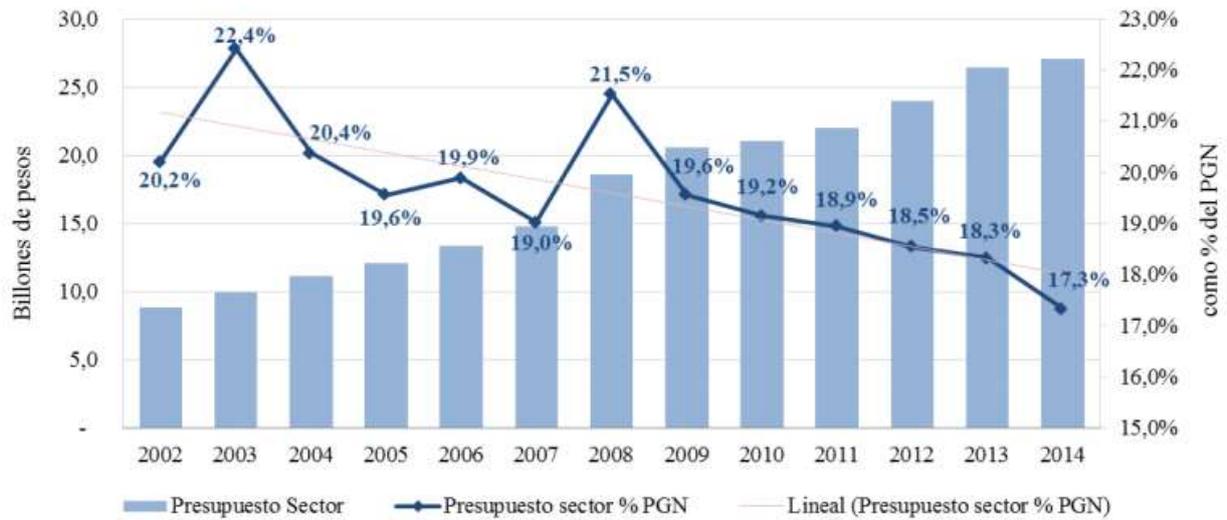
Cifras em milhões de pesos

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Funcionamento	7.841.532	9.027.408	10.288.180	11.324.073	12.181.613	13.679.663	15.203.631	17.408.305	18.929.400
Investimento	1.007.062	924.458	883.275	785.354	1.142.865	1.129.114	3.400.223	3.133.485	2.114.135
TOTAL	8.848.594	9.951.866	11.171.455	12.109.428	13.324.478	14.808.777	18.603.854	20.541.790	21.043.535

Fonte: SIF-MHCP.

ANEXO F - Orçamento do Ministério da Defesa (2002-2014) como % do Orçamento Geral da Nação

Gráfico 4 – Orçamento do Setor da Defesa x Orçamento Geral da Nação (2002-2014)



Fonte: López e Nariño (2017, p.38)

ANEXO G - Gasto do setor de Defesa e Segurança de 1926 a 2014 como % do PIB

Tabela 2 – Evolução do gasto do setor de Defesa como % do PIB

Período	Gasto / PIB
1926-1929	0,7%
1930-1939	1,5%
1940-1949	1,1%
1950-1959	1,8%
1960-1969	2,0%
1970-1979	1,9%
1980-1989	2,0%
1990-1998	2,8%
1999-2002	3,6%
2003-2006	3,6%
2007-2010	3,8%
2011-2014	3,6%

Fonte: López e Nariño (2017, p.2)

ANEXO H – Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2002-2018) – Colômbia

Tabela 3 – Evolução do Orçamento do MRE (COP Milhões)

Vigência	Orçamento Aprovado (COP Milhões)
2002	129.992.095.531
2003	136.802.849.846
2004	145.332.416.824
2005	155.839.596.565
2006	145.643.331.199
2007	170.115.428.372
2008	162.348.210.000
2009	159.801.856.686
2010	200.562.865.817
2011	194.851.381.300
2012	226.965.457.533
2013	-
2014	-
2015	262.395.320.000
2016	338.743.550.000
2017	382.151.000.000
2018	404.528.000.000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cancillería (2019)³⁶⁴.

³⁶⁴ Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/budget>>. Acesso em: 04 nov. 2019.