

# O Projeto FX e a Projeção de Poder Político Nacional: Resultados Preliminares de um Estudo Sobre o Brasil e o Sistema Internacional<sup>1</sup>

Rodrigo Gallo<sup>2</sup>

Beatriz Oliveira, Evelyn Kitano, Kayque Ferraz, Leonardo Delduque e Vinícius Silva<sup>3</sup>

## Resumo

Este estudo tem por objetivo compreender o que é o Projeto FX e como ele se enquadra na lógica da diplomacia brasileira de buscar mecanismos de ampliação de projeção de poder no sistema internacional com a finalidade de aumentar a relevância do país no continente e também obter participação mais efetiva na ONU. Metodologicamente utilizamos a base teórica dos autores da chamada escola realista clássica das Relações Internacionais para discutir o conceito de *hardpower* e projeção de poder, de modo a identificarmos como um investimento militar, como o Projeto FX, pode contribuir para influenciar politicamente o sistema internacional. Ademais, elaboramos uma revisão bibliográfica das discussões em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU – e de como o Brasil procurou se inserir nesse dispositivo de segurança coletiva. Por último, investigamos como o Projeto FX se enquadra na lógica brasileira de projeção de poder de modo a compor a série de elementos válidos para a reivindicação da vaga no Conselho de Segurança. Nossa conclusão é que a compra dos caças integra o esforço do Estado em ampliar a relevância no âmbito internacional e abre portas a concreta possibilidade do sonho de um assento permanente na ONU.

**Palavras-Chave:** Projeto FX; Poder Político; Política Externa Brasileira; Sistema Internacional; Conselho de Segurança da ONU.

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta as conclusões iniciais de um estudo realizado no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais (Nespri-FMU).

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Sociais, mestre em Ciências Humanas e Sociais (UFABC) e em História Social (USP). Professor do curso de Relações Internacionais da FMU.

<sup>3</sup> Graduandos em Relações Internacionais pela FMU e membros fundadores do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais (Nespri-FMU).

## **Introdução**

Em julho de 2000, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso deu início a um amplo projeto que previa um investimento inicial de quase US\$ 3,4 bilhões destinados à substituição de tecnologia bélica das Forças Armadas por veículos mais modernos, dentro do âmbito do Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. O orçamento previa a aquisição de aeronaves de combate, inclusive a compra de novos caças que pudessem substituir os antigos modelos Mirage. Essa etapa específica do projeto, orçado em US\$ 700 milhões, foi batizada de Projeto FX.

Do ponto de vista operacional, o governo planejava publicar um edital cujo objetivo era convidar empresas interessadas em concorrer em uma licitação pública, a companhia vencedora seria a responsável por fornecer as novas aeronaves; do ponto de vista tecnológico, as Forças Armadas estavam investindo em um projeto cujo objetivo seria aumentar exponencialmente a capacidade de defesa das fronteiras, de modo a proteger a soberania do país; por fim, do ponto de vista da política internacional, é possível interpretarmos o Projeto FX como uma tentativa de ampliação de *hardpower*, que atenderia uma dupla finalidade: transformar o Brasil na maior potência regional e aumentar as chances de alçar o Brasil à condição de potência global, inclusive como forma de facilitar o ingresso do país no Conselho de Segurança da ONU. A aquisição dos novos caças, portanto, busca atender uma necessidade teórica de qualquer Estado no sistema internacional: a projeção de poder.

Historicamente, a diplomacia brasileira tem adotado a postura de participar dos grandes instrumentos de segurança coletiva do sistema internacional. Essa ambição surgiu no início do século passado, quando o Estado tentou compor o Conselho Executivo da Liga das Nações, como forma de ampliar o prestígio regional na América do Sul (ARRAES, 2005: 3). Posteriormente, com a criação da Organização das Nações Unidas – construída dos escombros da Liga das Nações – a ambição brasileira foi reavivada, valendo-se, inclusive, dos incessantes debates acerca da reforma do Conselho de Segurança.

Um dos principais argumentos utilizados para pleitear a vaga no Conselho foi a colaboração do país na Segunda Guerra Mundial, por meio da Força Expedicionária Brasileira (FEB), a partir de 1942 (MARQUES, 2006: 172). Desde então, o país tem feito esforços no sentido de buscar a construção de um cenário favorável à reforma do CSNU e, além disso, da escolha do Brasil como novo membro permanente. Uziel (2015: 120) sugere que há uma estratégia contínua norteando a inserção brasileira no

mecanismo de segurança coletiva global. Segundo o autor, um dos instrumentos mais aplicados para essa finalidade tem sido a participação em missões de manutenção e preservação da paz, como Timor Leste e Haiti. Entretanto, o país sempre sofreu uma crítica: além de ser considerado uma média potência, o Brasil também não desenvolvia tecnologia bélica de defesa, algo comum aos cinco membros permanentes do Conselho.

O objetivo deste artigo é investigar como o Projeto FX se enquadra na lógica da diplomacia brasileira de buscar mecanismos de ampliar a projeção de poder no sistema internacional por meio de *hardpower*, com a finalidade de aumentar a relevância do país no continente e também no principal dispositivo de segurança coletiva. Nossa hipótese é que a compra dos caças integra o esforço do Estado em ampliar a relevância no âmbito internacional, inclusive como forma de aumentar as chances de, eventualmente, incluir o país na lista de potências com assento permanente no Conselho de Segurança.

Do ponto de vista metodológico, vamos utilizar a base teórica dos autores da chamada escola realista clássica – Edward Carr e Hans Morgenthau – para discutirmos o conceito de *hardpower* e projeção de poder, de modo a identificarmos como um investimento militar, como o Projeto FX, pode contribuir para influenciar politicamente o sistema internacional. Além disso, o trabalho fará uma revisão bibliográfica das discussões em torno da reforma do Conselho de Segurança da ONU – e de como o Brasil procurou se inserir nesse dispositivo de segurança coletiva.

Quanto à estrutura, dividimos o artigo em três partes. Na primeira seção, vamos abordar os conceitos teóricos sobre projeção de poder no sistema internacional. Na segunda seção, discutiremos o histórico do sonho brasileiro de busca pela vaga fixa no Conselho de Segurança da ONU. Por fim, investigaremos como o Projeto FX se enquadra na lógica brasileira de projeção de poder de modo a compor a série de elementos válidos para a reivindicação da vaga no Conselho de Segurança.

## **1. A projeção de poder no sistema internacional**

### **1.1. A base teórica clássica**

Para darmos início a esse trabalho, vamos começar pelas teorias clássicas sobre projeção de poder no sistema internacional. Do ponto de vista teórico, nos interessa sobretudo a visão dos chamados autores realistas clássicos das Relações Internacionais: o britânico E.H. Carr e o alemão Hans Morgenthau, cujos principais livros, *Vinte anos de crise: 1919-1939* e *A política entre as nações*, respectivamente, serviram como base conceitual para essa corrente teórica.

A visão desses autores sobre a projeção de poder no cenário internacional, por parte dos Estados, é essencial para o nosso entendimento de como o Projeto FX contribuiu para a ampliação do poder brasileiro tanto no âmbito regional, ou seja, na América do Sul, quanto no restante do mundo. Além disso, faremos uma comparação entre elementos do chamado *hardpower* (o poder duro dos Estados) e do *softpower* (o poder brando das nações) – este último tal qual teorizado por Joseph Nye, a fim de ressaltar as opções possíveis de manifestação de poder político.

A partir da leitura dos realistas clássicos, entendemos que o poder é uma categoria presente na política. Esta assertiva, por mais sintética que pareça, carrega em si um postulado que é importante para ser discutido antes de iniciarmos as investigações sobre a matéria. Ao afirmar que o poder faz parte do todo que compõe a política, conferimos a este elemento o grau que a realidade o impõe, ou seja, passamos a apreender certos fenômenos políticos através desta determinada chave de leitura. O que não implica dizer que é a única.

Esta constatação fica expressa na obra de Carr, quando o autor afirma que “Embora não se possa definir a política exclusivamente em termos de poder, é seguro dizer-se que o poder é sempre um elemento essencial da política” (2001: 135). Morgenthau, por sua vez, admite que outras categorias de forças podem ser empregadas para a ampliação de influência no sistema internacional, entretanto, seja como for o objetivo central gira em torno da necessidade de lutar por alguma esfera de poder:

Podem ainda tentar facilitar sua realização mediante o recurso a meios não políticos, tais como cooperação técnica com outras nações ou organismos internacionais. Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional, eles estarão lutando por poder. (MORGENTHAU, 2003: 49).

A partir destas constatações dos dois autores, verificamos que o poder está presente como um todo no campo político, tal qual precisa ser compreendido minimamente com o intuito de observar a realidade e os fenômenos do corpo político com mais precisão e com a maior verossimilhança possível.

Tendo isto em mente, para continuar nossa discussão precisamos agora compreender duas coisas: o que é poder político – o que queremos dizer quando pensamos em tal proposição visto que apreendemos sua presença; e o que forma o arranjo de poder político – quais elementos (tangíveis ou intangíveis) servem para a manifestação de tal poder no cenário internacional.

O poder político, na esfera internacional, será tratado neste artigo como a ferramenta utilizada por alguns Estados para fazer prevalecer suas preferências em detrimento dos rivais ou concorrentes, ou seja, a forma como um Estado exerce controle sobre as decisões de outro (MORGENTHAU, 2003: 51). Partindo desta ideia, precisamos apresentar os elementos que configuram aquilo que serve como “matéria-prima” para a efetiva execução deste poder político.

Segundo Carr (2001: 143), o poder político pode ser dividido em três pilares: o poder militar (pelo qual a projeção de poder ocorre exclusivamente por elementos de *hardpower*); o poder econômico (pelo qual os Estados projetam poder por aspectos de ordem econômica, como o comércio internacional); e o poder sobre a opinião (que permite aos Estados influenciar o sistema internacional a partir do domínio das ferramentas de difusão e controle da informação, por exemplo). Para atingir os objetivos deste estudo, vamos nos deter com maior atenção no poder militar, uma vez que está diretamente ligado, em nossa interpretação, ao processo de renovação da frota brasileira, embora seja necessário, brevemente, explicarmos todos os elementos.

Entretanto, é importante fazer uma ressalva prévia. Estas três formas de poder muito raramente se manifestam de maneira isolada na política internacional. Por exemplo, é muito difícil imaginar uma esquadra do tamanho da norte-americana sem pensar também na enorme quantidade de capital financeiro necessária para mantê-la, ou então na importância da economia de livre-comércio para a capitalização do país em si, bem como da ideologia liberal que busca consolidar certos valores de interesse do governo dos Estados Unidos, como a democracia, sem outra matriz de sustentação.

## **1.2. Os três aspectos do poder**

Inicialmente o poder ligado ao controle sobre a opinião está relacionado à propaganda política nacional ou internacional, que serve para dar contornos a determinados fins políticos, podendo ser ou não instrumentalizados através de ideologias. Sendo assim, é possível identificarmos tentativas de “imposição” das ideias de um Estado (como os valores democráticos e liberais, por exemplo) ou a influência de um país através de uma “verdade” (CARR, 2001: 172).

Nesse aspecto, o autor afirma que o sistema internacional vivencia situações nas quais há a chamada tentativa de impor uma harmonia de interesses – quando um Estado transmite uma ideia de algo que seria benéfico às outras nações, mas que na verdade atinge principalmente (quando não exclusivamente) suas próprias expectativas.

Já o poder econômico, com vistas a influenciar o poder político, está diretamente ligado às condições de autarquia de um Estado: às exportações de capitais e ao controle de mercados estrangeiros. Aqueles Estados que dominam o mercado financeiro e controlam boa parte do fluxo de mercadorias pelos mercados do mundo conquistam um volume de poder político internacional maior do que aqueles que não o fazem, uma vez que desta forma também adquirem condições para sua autossuficiência – de modo que eles mesmos não venham a ser dependentes de tal dominação (CARR, 2001: 162).

Por fim, nos deparamos com o poder militar, considerado por Carr como sendo a “*ultima ratio* de poder” (2001: 144). Esta última parte da tríplice composição do poder está ligada em parte à guerra, ou pelo menos aos investimentos em equipamentos, táticas e forças militares. Como nos indica o autor, “sendo a guerra em potencial, portanto, um fator dominante na política internacional, o poderio militar torna-se um padrão aceito dos valores político” (CARR, 2001: 144). Isso indica, pela perspectiva do realista, que o poder militar carrega consigo uma série de dispositivos capazes de levar um Estado a projetar poder político no sistema internacional – sem que seja necessário, muitas vezes, a aplicação prática dos mecanismos bélicos.

Logo, entender este conceito não significa aceitar a ideia de que existe um conflito ininterrupto envolvendo as nações, nem mesmo desejar que esse fenômeno ocorra constantemente, mas sim compreender que ele também faz parte da realidade do sistema internacional como fator preponderante, e como tal está intimamente ligado aos elementos que dão subsídio ao poder político na esfera global. Além disso, as questões militares estão ligadas também a forma de defesa da soberania dos Estados - como a defesa de fronteiras. Ou seja, investir em instrumentos de *hardpower* não significa que aquele governo espera deflagrar um conflito, mas sim que ele precisa – como todos os demais – garantir a proteção.

Do ponto de vista da projeção de poder, é comum que uma potência seja julgada ou medida no sistema internacional por meio de sua capacidade militar. Portanto, devemos reconhecer que exercícios militares ou operações com veículos bélicos, por exemplo, servem para mostrar quão poderosa pode ser a capacidade de uma nação, o que confere a ela um determinado *status* político (CARR, 2001: 145). Como exemplo, podemos citar os desfiles militares organizados pelo governo russo e as manobras de navios de guerra realizados periodicamente pelos Estados Unidos no mar da Coreia.

Estas situações não demonstram outra coisa a não ser que o poder militar serve como uma alavanca de *status* político. A partir desta constatação, é possível

interpretarmos que algumas nações buscam estrategicamente o incremento de sua capacidade militar para atingir o objetivo de aumento de projeção política, seja em âmbito regional ou global. É dentro desta lógica que encaixamos o nosso objeto de estudo, como um dos fatores de elevação do poder político do Estado brasileiro: a) o Projeto FX é um programa de longo prazo, iniciado no fim dos anos 1990, cujos resultados ainda não foram sentidos na prática; b) trata-se de um projeto estratégico que envolveu, até agora, a gestão de três presidentes: Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; c) pode ser compreendido, como veremos mais adiante, dentro de uma lógica maior, que remete ao sonho brasileiro de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

### **1.3. A política entre nações segundo Morgenthau**

Seguindo com a discussão realista clássica do sistema internacional, devemos analisar como o alemão Hans Morgenthau contribui para a nossa discussão. O autor é responsável por uma parte considerável da teoria acerca dos elementos que compõem o arranjo de poder de uma nação e é categórico quanto aos fatores que considera passíveis de demonstração deste poder, sendo o primeiro fator sua geografia. Segundo o autor, este é “o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação” (MORGENTHAU, 2003: 215). Os Estados, a partir do território que conquistam, podem empregar modos distintos para explorar os recursos naturais, tanto para gerar subsistência quanto para encontrar meios de ampliar sua projeção de poder político. Do ponto de vista geopolítico, compreende-se de que não basta possuir um território de dimensões continentais; é fundamental, além disso, encontrar formas de integrar as regiões de forma satisfatória.

Outra fonte de poder, para o autor, é o poder militar sendo aquele que confere efetividade até mesmo aos recursos naturais de um Estado (MORGENTHAU, 2003: 237). No entanto, é fundamental considerar que há quatro fatores que conferem relevância às questões militares: a tecnologia, a liderança, a qualidade e a quantidade de tropas disponíveis. A questão quanto às tropas é identificar se os Estados devem se manter ou não preparados para a guerra, e com unidades permanentemente disponíveis para um eventual conflito. De acordo com Carr, é preciso reconhecer que o poder militar também pode conferir poder político – que se configuram em maior chance de um Estado impor sua vontade no cenário internacional. Logo, o Estado que não investe

em efetivo de tropas poderá perder poder no sistema internacional, além de não ser capaz de impedir que outros países projetem poder em relação a si.

A liderança, por sua vez, é importante para a condução e direção estratégica dos indivíduos e do aparato militar à disposição de um Estado. Isso ocorre não apenas porque cabe ao líder o papel de tomar as principais decisões operacionais, mas também porque pelo efeito psicológico exercido por uma grande liderança.

Por fim, Morgenthau afirma que “o destino de muitas nações e civilizações é frequentemente determinado por um diferencial na tecnologia das artes bélicas” (MORGENTHAU, 2003: 237). Há exemplos na história que nos mostram como esta proposição é aplicável, contudo, nos deteremos em dizer que há avanços tecnológicos que se transformam em poderes utilizáveis e outros poderes não-utilizáveis.

Armas nucleares se configuram em um poder não-utilizável. O motivo é que, se analisadas de acordo com a lógica de definição de poder utilizada até aqui, não têm a capacidade de atender os interesses do Estado justamente por possuir uma grande capacidade destrutiva. Logo, não há uso racional para esse tipo de artefato. Por outro lado, uma tecnologia aérea, como caças, por exemplo, pode ser classificado como um poder utilizável, visto que detém um poder concreto cujos resultados estariam dentro de uma margem de ação aceita para valores políticos.

#### **1.4. Contraponto: outras formas de poder**

Antes de prosseguirmos, é importante apresentarmos brevemente outras formas de poder passíveis de utilização no sistema internacional. O próprio Morgenthau reconhece que, além dos elementos de poder quantitativos, há aqueles que podem ser classificados como qualitativos, uma vez que não são materiais (MORGENTHAU, 2003: 244). São eles: a demografia, isto é, a distribuição da população pelo espaço geográfico de um país, bem como sua tendência de crescimento ou não; a índole nacional, ou seja, as características e qualidades individuais de cada nação, que as distinguem entre si e se apresentam com um alto grau de resistência à mudança (MORGENTHAU, 2003: 252); e a moral nacional, a forma como uma nação apoia ou rejeita as atividades de política externa de um Estado. Todos estes elementos – quantitativos e qualitativos – estão dentro do que se configurou chamar de *hardpower*.

Ainda como contraponto, devemos reconhecer que existe outro aspecto do poder, que não possui ligações com questões militares. É aquilo que Joseph Nye chamou de *softpower*, o poder brando ou suave de um Estado. De acordo com o autor

“Este segundo aspecto do poder (...) deve ser chamado de cooperativo ou *softpower*, em contraste com o *hard* ou poder de comando de ordenar outros a fazerem o que este quer.” (NYE, 1990: 166). Normalmente, atribui-se ao *softpower* a capacidade de influenciar países no sistema internacional por meio de elementos não impositivos ou não militarizados, tais como a cultura, a ênfase em instituições internacionais e a capacidade de atuação das empresas transnacionais. Isso faz com que o poder em si seja mais intangível e baseado em convencimento, e não na coerção.

Entretanto, utilizar elementos de *softpower* não significa que o Estado esteja abandonando a projeção de poder pelas formas realistas tradicionais: é possível, portanto, que haja uma mescla das duas formas de atuação.

Até agora, basicamente discutimos o conceito teórico de poder segundo as obras dos teóricos realistas clássicos Carr e Morgenthau, além de debater os aspectos referentes ao contraponto entre as formas de poder tangíveis e intangíveis. Essa etapa é fundamental para, posteriormente, conseguirmos analisar especificamente como o Projeto FX pode ser utilizado pelo Estado brasileiro para alavancar a projeção de poder – inclusive porque a proposta prevê a transferência de tecnologia, que serviria para aprimorar a capacidade industrial bélica do país.

## **2. O Brasil e o sistema de segurança coletiva**

### **2.1. Liga das Nações**

Após termos discutido as bases clássicas realistas da política internacional, é fundamental analisarmos historicamente a relação entre o Estado brasileiro e os grandes dispositivos de segurança global – especificamente aqueles ligados à Liga das Nações e à Organização das Nações Unidas (ONU).

A Liga das Nações nasceu a partir da proposta liberal de substituir a lógica da balança de poder do sistema internacional por um dispositivo que pudesse servir como um fórum de intermediação da paz mundial. A criação do órgão foi proposta na Conferência de Paz de Versalhes (1919), no pós-I Guerra Mundial, pelo então presidente norte-americano Woodrow Wilson.

A ideia era criar uma sociedade internacional de nações amigas, nos moldes do que havia sido proposto anteriormente por Kant, cujo intuito seria promover o diálogo permanente entre os países, diminuindo assim as chances de conflito. Tratava-se, portanto, da primeira experiência concreta de se constituir uma organização internacional, fato que pode justificar parte do desinteresse demonstrado por diversas

grandes potências da época, como Estados Unidos (cujo congresso não ratificou a adesão à Liga). Por conta disso, o grupo inicial de países era composto por 27 Estados, “mais cinco que tinham a política externa orientada pela Inglaterra, jamais conseguiu grande número de adesões, chegando a cinquenta e cinco membros em 1926” (DALLARI, 1995: 226).

Seja como for, logo nos primeiros anos de operação o Brasil já demonstrou interesse em compor o Conselho Executivo da Liga. Logo, de membro temporário o governo brasileiro almejava conquistar uma cadeira fixa, de modo a ampliar a prestígio e obter o reconhecimento na sociedade internacional (ARRAES, 2005: 3). Após a realização de três Assembleias, a diplomacia brasileira passou, em 1922, a cogitar a possibilidade de se tornar membro permanente do Conselho. Foi a primeira vez que o Estado assumiria esse tipo de postura – reforçada constantemente nas décadas seguintes.

Na ocasião, porém, uma série de obstáculos impediu a ascensão brasileira, dentre os quais podemos destacar a falta de apoio de grandes potências vencedoras da I Guerra Mundial, como Inglaterra e França, além da resistência oferecida por países da América Latina – que talvez temessem os efeitos de possuir um vizinho com dimensões continentais e alta taxa demográfica integrando a instância máxima de discussões sobre guerra e paz no sistema internacional.

Diante das barreiras encontradas, o Estado brasileiro renuncia o assento temporário, em 1926, e dá por encerrada a pretensão de projeção global dentro da Liga das Nações. Esse sonho seria retomado posteriormente, na segunda metade da década de 1940, quando a Liga seria substituída pela ONU.

## **2.2. A reforma do Conselho de Segurança**

O Brasil, a exemplo do que ocorre com outros países, tem defendido a necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança praticamente desde a sua criação, de modo a torná-lo mais expressivo numérica e geograficamente. A principal questão refere-se à ampliação do corpo de membros permanentes, atualmente composto por cinco potências – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – para um volume maior, que pudesse, inclusive, abarcar os cinco continentes. Deste modo, até mesmo países periféricos poderiam contribuir para o processo de manutenção da paz.

O problema surge porque a ONU foi criada em 1946, com o fim da II Guerra Mundial, e foi estruturada de modo a possuir um Conselho de Segurança que reunia as principais potências do período (PELLEGRINO, 1988: 71). Assim, as vagas fixas foram

destinadas a países que possuíam condições bélicas de atuar em missões de paz – ou mesmo em conflito, caso fosse necessário (ARRAES, 2005: 4). Essas nações teriam o direito de veto, enquanto outros dez países<sup>4</sup> ocupariam assentos rotativos, com mandato de dois anos, e apenas a condição de votar nas decisões do Conselho. A estrutura do órgão e a atribuição de direito de veto dos países com assento permanente estão expressos na própria carta de fundação da organização (ONU, Capítulo V, Artigo 24.1), bem como as atribuições das nações com vaga rotativa (ONU, Capítulo V, Artigo 23.2).

A reestruturação do CSNU está em discussão desde a década de 1950, mas o debate ficou mais intenso, principalmente após a Guerra Fria. Diversos autores argumentam que a sociedade internacional de Estados sofreu mudanças significativas após o confronto entre o bloco socialista e o capitalista. Segundo Watson (1992: 448-450), o fim do mundo bipolar tornou o sistema internacional mais integrado, uma vez que a rivalidade da Guerra Fria havia terminado. Wight (2002: 176-178), por sua vez, ressalta que essas transformações tornaram o sistema internacional menos eurocêntrico, incluindo as periferias do sistema capitalista. Isso, por sua vez, despertou o desejo de potências periféricas de pleitear mais participação nas decisões globais, tais como Índia, Nigéria, México e África do Sul, por exemplo.

Para Arraes (2005: 2), a substituição da bipolaridade por uma multipolaridade levou a uma nova configuração da política internacional, que conseqüentemente demandava uma modificação das Nações Unidas, tornando-a mais democrática. Esse, aliás, é um debate polêmico, uma vez que a democratização do organismo

tem origem no próprio silêncio da Carta da ONU sobre o tema. A paz e a segurança internacionais, a cooperação internacional para o desenvolvimento e o respeito dos direitos humanos são propósitos expressos da Organização, definidos em seu artigo 1º. Mas em nenhuma parte desse documento fundador se encontra sequer a palavra *democracia*. (RODRIGUES, 2006b: 158).

É justamente a ausência de democracia e de representatividade que leva alguns autores a questionar a legitimidade do próprio trabalho das Nações Unidas, dentre os quais podemos citar Amorim (1998: 7) e Pecequillo (2012: 313). Herz (1999: 85-86) enfatiza que o debate da democratização do CSNU está relacionado à condição de sub-representatividade de algumas regiões do planeta, em especial o hemisfério Sul, cujas nações passaram a pleitear a ampliação no número de cadeiras permanentes.

---

<sup>4</sup> A distribuição de vagas rotativas atenderia um critério geopolítico: cinco vagas para países asiáticos e africanos; duas vagas para nações caribenhas e latino-americanas; três vagas para países europeus, dos quais uma seria destinada ao Leste Europeu e as outras duas à Europa Ocidental.

Um dos principais argumentos que sustenta a tese de que o Conselho precisa ser expandido é a própria ampliação da ONU. De acordo com Amorim (1998: 6-7), em 1946 as Nações Unidas possuíam 51 Estados-membros, dos quais 11 integravam o Conselho de Segurança<sup>5</sup>, o que equivale a 21,5% do total. Em 1965, a ONU já era composta por 113 nações, enquanto o Conselho havia sido ampliado para 15 membros, entre permanentes e rotativos, resultando numa representatividade de 13,3%. Em 1998, 185 países compunham a organização e o tamanho do CSNU foi mantido, reduzindo a representatividade para 8,1% (AMORIM, 1998: 6-7). Diante disso, diversas propostas foram discutidas para pensar na possível reestruturação do organismo, nenhuma delas obtendo êxito. Uma delas, por exemplo, previa a inclusão dos integrantes do chamado G4, grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

### **2.3. O Brasil e o Conselho de Segurança**

O Brasil integra a lista de médias potências globais que reivindicam um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU praticamente desde a sua fundação, em 1946. Trata-se, entretanto, de uma transformação do antigo projeto do Estado brasileiro de integrar o Conselho Executivo da Liga das Nações. O principal argumento utilizado para o pleito foi a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na II Guerra Mundial, a partir de 1942 (MARQUES, 2006: 172). O país justificou, à época, que as Forças Armadas do país tinham condições de contribuir para o processo de manutenção da paz. O fato de os Estados Unidos, em 1944, terem defendido o Brasil como membro do Conselho de Segurança também legitima as pretensões nacionais<sup>6</sup>.

No entanto, conforme discutido anteriormente, o Conselho foi constituído para abrigar as maiores potências militares da época, o que deixou o Brasil de fora do grupo. Desde então, o país tem feito esforços para demonstrar que o órgão deve ser reformado e que, além disso, o Brasil deveria receber um assento permanente. Por se tratar de uma reivindicação antiga, Uziel (2015: 120) argumenta que há uma estratégia contínua norteando a inserção brasileira no mecanismo de segurança coletiva global. Segundo o autor, o Brasil tem usado frequentemente as missões de paz para buscar atender essa expectativa. O país integrou mais de 30 empreendimentos deste tipo desde 1948, sendo que em cinco deles houve o envio de tropas para as operações militares. Isso ocorreu em

---

<sup>5</sup> Dos quais cinco em condição de membros permanentes e outros seis como não-permanentes.

<sup>6</sup> Na ocasião, os Estados Unidos alegaram que o Brasil era um país com dimensões continentais, grande população e que, ainda, apresentava potencialidade para se desenvolver política e economicamente. Entretanto, houve a recusa da admissão brasileira por parte das delegações britânica e soviética.

Suez (1957), Moçambique (1994), Angola (1995), Timor-Leste (1999) e Haiti (2004). Cabe lembrar que, nesses casos, “houve cessão de tropas (...) cujo envio dependeu da autorização do Congresso Nacional e, por isso, demandou engajamento político maior por parte do Poder Executivo” (UZIEL, 2015: 98).

As participações em missões de paz garantiram ao Brasil a eleição em dez ocasiões para compor o quadro de países rotativos do Conselho de Segurança. Segundo Miyamoto (1989: 293) o Brasil foi o país que mais ocupou o assento temporário ao lado do Japão, que também está na lista de países com o desejo de ocupar a vaga permanente.

Para reforçar os pedidos, representantes do Estado utilizaram a tribuna da Assembleia Geral da ONU para defender a reforma em diversas oportunidades. Em 1989, o presidente José Sarney argumentou que o Conselho poderia ser integrado por uma terceira categoria de países, os membros permanentes sem direito a veto, mesma postura adotada posteriormente por Itamar Franco (CORRÊA, 2006: 513-514), para quem o seletivo grupo deveria incluir algum representante regional. Na ocasião, outras delegações, como a alemã, a japonesa e a indiana, utilizaram os mesmos argumentos.

Em 1994, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, deixou claro que o Brasil assumiria as responsabilidades cabíveis às nações ocupantes dos assentos fixos, e em 1995 o ex-ministro Luiz Felipe Lampreia defendeu que a reforma daria mais legitimidade na tomada de decisões (CORRÊA, 2006: 603). Em 2004, Lula defendeu que a adequação da composição do CSNU à realidade atual contribuiria para ampliar os resultados positivos no processo de manutenção da paz (CORRÊA, 2006: 721).

Os exemplos mencionados há pouco indicam que o sonho de conquistar a vaga fixa no Conselho de Segurança é tratado como um assunto de Estado, e não de governo, uma vez que ele independe de questões de ordem ideológico-partidária: presidentes e ministros que integraram diferentes gestões utilizaram a tribuna da ONU para defender a mesma causa, basicamente valendo-se do mesmo tipo de argumentação.

Porém, apesar dos discursos, a participação nas missões de paz historicamente é a forma mais efetiva usada pelo governo brasileiro na busca pela vaga permanente. Considerando que o CSNU foi composto inicialmente por potências com força militar para atuar em situações de conflito (ARRAES, 2005: 4), podemos dizer num primeiro momento que a atuação em missões de paz certamente contribuiu para a proposta do Brasil de ser aceito no CSNU. Entretanto, o país sempre recebeu críticas. Por um lado, o problema envolve o fato de o Brasil não ser economicamente comparável às cinco

potências originais do Conselho de Segurança; por outro, o quadro bélico defasado coloca as forças nacionais muito aquém das estruturas militares das outras nações.

Logo, partindo desta premissa, identificamos que o país teria dificuldades pragmáticas para conquistar a vaga, pois, antes de pleitear a oportunidade de forma mais concreta, precisaria ampliar a projeção de poder no sistema internacional por meio de seu *hardpower*. Isso serviria para demonstrar eficiência no combate a eventuais abalos da paz global, como uma guerra de grandes proporções ou até mesmo uma ação conjunta para o combate a grupos classificados como terroristas.

Logo, o projeto FX pode ser visto como um esforço não apenas de renovar a frota para proteger as fronteiras, mas também como forma de ampliar a projeção de poder no sistema internacional. Isso garantiria o aumento do prestígio na América do Sul e, ao mesmo tempo, um aumento da relevância no mundo e, conseqüentemente, uma virtual oportunidade futura no que diz respeito ao Conselho de Segurança.

### **3. O Projeto FX**

#### **3.1. O histórico da aquisição das aeronaves**

O Projeto FX integra um grande esforço do governo em modernizar as Forças Armadas. O Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro foi iniciado em julho de 2000, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, com um orçamento inicial estimado em US\$ 3,354 bilhões destinados a uma série de melhorias, como a construção de aeronaves de combate e de transporte. O planejamento incluía uma verba de US\$ 700 milhões voltados exclusivamente para a substituição dos aviões Mirage III BR, que completariam 30 anos de operação em 2005, por novos caças.

Nessa etapa do projeto, batizada de Projeto FX, o governo publicou um edital convocando empresas do todo o mundo a concorrer pelo direito de fornecer a tecnologia e os equipamentos indispensáveis para o programa. Em agosto de 2001, sete companhias demonstraram interesse disputar a licitação, das quais duas, a Boeing e a Alenia, se retiraram do processo por considerarem o orçamento da FAB incompatível com os preços que poderiam cobrar.

#### **Quadro 1: Empresas inscritas no Projeto FX**

<b>Empresa</b>	<b>Nacionalidade</b>	<b>Aeronave</b>
Alenia Aerospazio	Italiana	Eurofighter 2000

Boeing	Norte-americana	F-18E Hornet
Dassault	Francesa	Mirage 2000-5 Mk2
Lockheed Martin	Norte-americana	F-16C Falcon
RAC-MIG	Russa	MIG 29
Rosoboronexport	Russa	Sukhoi SU-27/SU-35
Saab BAE Systems	Anglo-sueca	JAS-39 Gripen

**Fonte:** Military Power

A primeira fase foi concluída em dezembro de 2001, sem nenhuma empresa desclassificada. Na etapa seguinte, a Rosoboronexport, a Saab e a Dassault, se comprometeram a transferir partes do processo de fabricação para o Brasil, o que também possibilitaria o desenvolvimento de tecnologia aeroespacial no país. Em 2002, com o fim do prazo para a revisão das propostas originais, russos, franceses e suecos admitiram oficialmente a transferências de tecnologias e de *softwares* para o Brasil. Entretanto, com o fim do mandato de FHC, a decisão quanto ao edital passou à gestão seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja equipe precisou de tempo para compreender o processo. Por diversas razões de ordem técnica e política, o anúncio da empresa vencedora sofreu diversos adiamentos, até que, em fevereiro de 2005, o governo optou por encerrar o Projeto FX oficialmente, frustrando as expectativas tanto das empresas participantes da licitação quanto das Forças Armadas.

Em 2007, diante da mudança do cenário regional, o governo começou a esboçar um novo projeto, rebatizado como Projeto FX-2. O problema era que, na América do Sul, Chile e Venezuela adquiriam novos caças. Do ponto de vista teórico, isto mostrava uma ampliação de projeção de poder por parte destes países, forçando o Brasil a tomar alguma medida. No ano seguinte, o governo pré-selecionou as companhias que poderiam fornecer as aeronaves, desde que houvesse transferência de tecnologia.

#### **Quadro 2:** Empresas pré-selecionadas para o Projeto FX-2

<b>Empresa</b>	<b>Nacionalidade</b>	<b>Aeronave</b>
Boeing	Norte-americana	F/A-18 E/F Super Hornet
Dassault	Francesa	Rafale C
Eurofighter	Europeia <sup>7</sup>	Typhoon

<sup>7</sup> Trata-se de um consórcio europeu.

Lockheed Martin	Norte-americana	F-35 Lightning II
Rosoboronexport	Russa	Sukhoi SU-35
Saab	Sueca	Gripen NG

**Fonte:** FAB

A decisão final levaria em conta diversos fatores, como o custo do projeto e as exigências estipuladas previamente, como a transferência de tecnologia. Em outubro de 2008, a comissão montada para discutir o Projeto FX-2 analisou as propostas e selecionou os três finalistas da concorrência: Boeing, Dassault e Saab. As demais concorrentes, por diversas razões, foram consideradas desclassificadas. O passo seguinte seria analisar separadamente cada proposta, o que incluía visitas às fábricas das três empresas e testes de voo, para, por fim, celebrar o contrato de encomenda do primeiro lote de caças, que incluía 36 unidades.

Porém, encerrado o segundo mandato de Lula, a decisão passou à presidente Dilma Rousseff, que adiou a publicação dos resultados até 18 de dezembro de 2013, quando o sueco Gripen NG foi considerado o escolhido para integrar as Forças Armadas – contrariando a preferência de parte dos militares, que davam como certa a vitória da empresa francesa. O investimento anunciado pelo governo seria da ordem de US\$ 4,5 bilhões, num contrato que engloba não apenas as 36 aeronaves, mas também a transferência tecnológica, a cooperação industrial e o desenvolvimento do projeto (tudo sob liderança nacional da Embraer), além do treinamento em si. A decisão encerrou uma espera de mais de dez anos, entre o início do Projeto FX original e a escolha da empresa responsável por fornecer as inovações tecnológicas às Forças Armadas.

### **3.2. O uso dos novos caças**

Desde o início da concorrência do Projeto FX-2, a corrente majoritária da FAB demonstrava preferência pelo caça sueco por se tratar de uma aeronave de “excelente performance e de baixo custo de manutenção” (SILVA, 2014, 10), o que atende inclusive a necessidade orçamentária do Brasil no que diz respeito à segurança e defesa. Silva identifica três correntes dentro das forças militares: uma delas defendia a continuidade francesa, uma vez que temos uma tradição de utilizar aeronaves daquele país – logo, a escolha mais óbvia seria o Rafale; outra corrente, classificada como pragmática, preferia os caças norte-americanos por conta do histórico militar do país; e

a última era formada por desenvolvimentistas que defendiam a importância do avanço tecnológico da indústria brasileira de defesa, algo que somente a Saab possibilitava.

Nesse aspecto, é possível argumentar que a aeronave escolhida poderia atender uma tripla expectativa do Estado brasileiro. Primeiro, amplia a projeção de poder militar brasileiro na América do Sul e no sistema internacional como um todo, o que teoricamente falando demanda investimento em tecnologia bélica (CARR, 2001: 144). Neste sentido, a exigência de transferência tecnológica envolvendo a competição entre empresas no Projeto FX-2 buscou, estrategicamente, encontrar uma fabricante que apresentasse as condições mais vantajosas para o desenvolvimento da indústria armamentista nacional, impulsionando um dos pilares de poder tangível do Estado, que é capacidade industrial (MORGENTHAU, 2003: 232). Segundo, permitiu ao Brasil fortalecer os laços estratégicos com um parceiro em ascensão: a Suécia. O acordo, segundo Silva (2014: 12) permitiu a criação de um centro de pesquisa sueco-brasileiro que renderia frutos no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, o que também possibilita a transferência de conhecimento do setor e até mesmo impulsiona a formação de profissionais especializados na área. É importante ressaltar que o Brasil não é o único Estado a adquirir o Gripen. Outros países, como Tailândia e África do Sul, também tiveram a oportunidade de testar o caça, obtendo resultados considerados satisfatórios.

Por fim, podemos destacar que a aeronave sueca também pode contribuir diretamente para minimizar as críticas de que o Brasil é defasado tecnologicamente e que, por isso, não teria condições de integrar a lista de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Reconhecemos que por si só é impossível admitir que o simples fato de o país ter adquirido novas armas garantiria acesso à cadeira fixa. Entretanto, é um elemento de *hardpower* que se soma a outros argumentos utilizados pela diplomacia nas reivindicações feitas principalmente nos discursos das Assembleias Gerais, conforme demonstrado na seção anterior deste artigo. Neste aspecto, o caça sueco oferece algumas vantagens significativas em relação aos perdedores da concorrência. Segundo Silva,

Embrar e Saab, que vão cooperar na fabricação do caça, têm congruência na política de integração de sistemas nos seus produtos. (...) A escolha do avião depois de tanto tempo é importante para a retomada da operacionalidade da FAB. Atenta a esse processo, a Suécia deverá fazer um leasing de caças da sua Real Força Aérea para o Brasil até que os nossos cheguem, a partir de 2018 (...). Por ser uma aeronave dentro dos padrões da OTAN, o Gripen facilitará ao Brasil a participação em operações aéreas conjuntas. (SILVA, 2014: 12-13)

Tomando como base o fato de que o Brasil já integrou diversas missões de paz, como forma de aumentar as chances de pleitear a vaga permanente na ONU (UZIEL, 2015: 120), a adequação da força aérea a uma das lógicas reinantes no sistema internacional pode, de fato, aumentar ainda mais a inserção nos mecanismos de segurança coletiva e nos processos de busca da paz global – sobretudo no que diz respeito a conflitos internos em países localizados no Cone Sul, em especial, em eventuais casos, nos continentes sul-americano e africano. Logo, podemos observar que a conclusão da seleção da empresa responsável pelo fornecimento das novas aeronaves ocorreu de forma lenta, tomando mais de dez anos de esforços para se chegar a um desfecho. Entretanto, embora houvesse divergências dentro dos círculos militares quanto à companhia preterida, é possível considerar que a escolha do caça sueco Gripen atende a certas expectativas do governo brasileiro por razões diversas, dentre as quais podemos destacar transferência de tecnologia – elemento responsável por contribuir para o desenvolvimento tecnológico da indústria bélica brasileira.

Ademais, é preciso destacar que houve uma continuidade no Projeto FX, independentemente de todas as interrupções e adiamentos que o programa sofreu. O processo de escolha da empresa, iniciado no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, prosseguiu durante as duas gestões de Luis Inácio Lula da Silva e foi, finalmente, concluído por Dilma Rousseff – indicando que, apesar da mudança ideológico-partidária, o Estado manteve a política de concluir a concorrência.

### **Considerações finais**

Com base nos resultados obtidos no decorrer desta pesquisa, verificamos que existe, historicamente, um projeto do Estado brasileiro em inserir o país nos mecanismos globais de segurança coletiva, inicialmente por meio da Liga das Nações e, posteriormente, pela Organização das Nações Unidas. A ascensão a essas esferas decisórias da política internacional permitiria que o Brasil ampliasse a projeção regional e internacional de poder. Para concretizar este objetivo, a diplomacia brasileira buscou formas variadas de sensibilizar a comunidade internacional, valendo-se, por exemplo, dos discursos nas cerimônias da Assembleia Geral do ONU. Verificamos que, independentemente do período e das filiações político-partidárias, as delegações brasileiras historicamente vem utilizando o mesmo tipo de argumento para pleitear um assento permanente no Conselho: a necessidade de uma reforma para torná-lo mais

representativo. Paralelamente a isso, o país também atuou constantemente em missões de paz promovidas pela própria ONU, que poderia resultar em uma percepção de que o Brasil estaria disposto e, além disso, preparado para ocupar a vaga fixa no Conselho.

Para reforçar o *hardpower*, o governo federal lançou o Projeto FX, posteriormente convertido em Projeto FX-2, cujo objetivo seria modernizar as Forças Armadas do país, com a aquisição de novos caças. Concluímos que a compra das aeronaves pode se enquadrar numa lógica de ampliação de prestígio e de poder regional e internacional, por meio do aumento da capacidade militar brasileira e pelo desenvolvimento de uma mais sofisticada indústria bélica nacional.

### **Bibliografia**

ABDENUR, Roberto. **A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”**. In: CASTRO, Sérgio; FONSECA JR., Gelson. *Temas de política externa brasileira II – vol. 1*. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 31-96.

AMORIM, Celso. **A reforma da ONU**. Conferência proferida no Instituto de Estudos Avançados da USP, em 2 de abril de 1998.

ARRAES, Virgílio Caixeta. **O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002**. Revista Brasileira de Política Internacional, São Paulo, n. 48, v. 2, 2005, p. 152-168.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939. Uma Introdução ao Estudo de Relações Internacionais**. Brasília: Editora da Universidade Brasília e IPRI, 2001.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 – 2006**. Brasília: UnB, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FONTOURA, Paulo da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1999.

HERZ, Monica. **O Brasil e a reforma da ONU**. Lua Nova, nº 46, 1999.

MARQUES, Moisés da Silva. **A política externa brasileira e as Nações Unidas**. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (org.). *ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e potência: o sonho brasileiro**. In: Vozes, vol. 83, n. 13, 1989.
- MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.
- NYE, Joseph S. **Soft Power**. **Joseph**. Foreign Policy, n. 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990), 153-171.
- Nova Iorque, Organização das Nações Unidas, **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, UNIC, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em<[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf)>Acesso em 20 de mai. 2016
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. **A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas e direito*. São Paulo: Saraiva, 2006a.
- 
- \_\_\_\_\_. **Democracia: nova fronteira da ONU**. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (org.). *ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006b.
- SILVA, Antonio Henrique Lucena. **Globalização militar, política de defesa e cooperação: um estudo de caso do Gripen**. João Pessoa: 2º Seminário de Relações Internacionais, 2014.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política Internacional**. Brasília: Funag, 2012.
- PELLEGRINO, Carlos Roberto. **História da ordem internacional**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil nos mecanismos de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2015.
- WATSON. **A evolução da sociedade internacional de Estados**. Brasília: UnB, 1992.
- WIGHT, Martin. **A política de poder**. Brasília: UnB, 2002.