

Política de Defesa no Brasil: Desenvolvimentos Recentes e Perspectivas

Marcos Aurelio Guedes de Oliveira¹

Leonardo Figueiredo Wanderley²

Introdução

Na maior parte da história da República Brasileira, a questão de defesa tem estado diretamente ligada à manutenção da estabilidade do Estado Patrimonialista nacional. O processo de transformação da sociedade brasileira de rural em urbana, de agrícola e exportadora de matérias-primas em industrial e de serviços, erodiu profundamente a idéia de que o Estado era instrumento legítimo das elites patrimoniais e de que os funcionários públicos estavam a serviço dos interesses dessas elites.

O Exército brasileiro é uma das instituições nacionais onde se formaram lideranças que desafiaram as práticas políticas tradicionais brasileiras e se mobilizaram para modernizar o país e mudar a cruel e ultrapassada estrutura política nacional. Essa rebeldia militar provocou

¹ PhD em Government pela University of Essex, bolsista do CNPq e Professor Associado da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, onde Coordena o Núcleo de Estudos Americanos – NEA e o Grupo de Pesquisa do CNPq, *O Brasil e as Américas*. Possui pos-doutoramento no IHEAL, Sorbonne onde foi Chair Simon Bolivar no ano de 2000. Seus escritos são sobre segurança e integração regional e política externa brasileira.

² formado em Administração pela UFPE e participante do projeto Segurança Hemisférica apoiado pelo CNPq.

quarteladas, revoltas e desencadeou um processo que fez eclodir a Proclamação da República no Brasil, realizada por um golpe militar, de cima pra baixo, facilitando assim a continuidade da dominação das elites tradicionais.

A frustração gerada pelo conflito entre os ideais positivistas militares de ordem e progresso e a dificuldade de mudar as estruturas do poder nacional reforçou a cisão entre o pensamento político e de defesa no Brasil. Por um lado as elites tradicionais estavam ávidas em manter o controle rigoroso sobre as tropas militares estaduais e nacionais, e o faziam no âmbito das respectivas instituições políticas. Por outro lado, as elites militares acreditavam na ilegitimidade desse controle e se mantiveram no hermetismo estamental e corporativista da caserna contentando-se com a monopolização das questões de guerra e paz. Apesar das inúmeras tentativas de se estabelecer um regime democrático-liberal no Brasil durante o século XX, as práticas não-republicanas se mantiveram e ainda hoje são relevantes para a compreensão da política brasileira, no nosso caso, da política pública de defesa no Brasil.

No que diz respeito à relação civil-militar, a percepção da instituição militar como “poder moderador”, poder moral acima da Constituição e da “imaturidade” política civil perdurou na história do Brasil. O objetivo fundamental da política pública de defesa recente é de, através de uma engenharia política, redefinir a questão militar no Brasil na direção de um modelo democrático moderno, tentando colocar um ponto final nas práticas e estruturas não-republicanas dominantes até um passado recente.

O tema mais significativo de defesa do Brasil no final do século XIX e na primeira parte do século XX foi o da demarcação das fronteiras e consolidação territorial do Brasil. O Itamaraty se responsabilizou por essa missão e a cumpriu exitosamente, usando todos os recursos de *soft*

power disponíveis no país. A participação do Brasil na Segunda Grande Guerra revelou a necessidade de profissionalização e investimento em equipamento e tecnologia para que o Estado brasileiro pudesse exercer adequadamente suas funções militares. Isso passou a se dar através da cooperação com nosso tradicional aliado, os EUA.

Estabelecidos no contexto da Guerra Fria, e visando a substituição das relações militares anteriores com a França, os Acordos de Assistência Militar Brasil–EUA (1952-1976) eram interessantes para o Brasil em termos das possibilidades de transferência de tecnologias e aquisição de armamentos militares. A partir dos anos 60, no entanto, as Forças Armadas brasileiras passaram a tomar iniciativas com vistas à modernização de seus equipamentos, buscando também assegurar um certo nível de pluralidade com relação à aquisição de suprimentos sensíveis (como material militar, créditos, matérias prima essenciais, tecnologias e equipamentos), relativizando a dependência de insumos americanos. Ademais, essa nova postura tinha o intuito de estimular, por meio da substituição de importações, a indústria bélica nacional.

Apesar desse esforço inicial para viabilizar a produção nacional de armamentos e desenvolvimento de tecnologia, à época da Revolução Militar de 1964, o Brasil ainda não possuía uma indústria de defesa consolidada, o que passou a ser uma das prioridades dos governos a partir de então, tendo o Estado brasileiro passado a assumir um papel bem mais ativo na promoção industrial do setor (Franko-Jones, 1988).

Os resultados dessa mudança de estratégia já podiam ser observados, ainda mesmo na década de 1960, quando Estado brasileiro passava a contar com um aparato de empresas bastante expressivo no setor de defesa, como, por exemplo, a Avibrás, que participou do desenvolvimento

do sistema de foguetes Astros; a Embraer, fabricante do avião Bandeirante; e a Engesa, com foco na produção de veículos blindados (Cascavel, Urutu), caminhões táticos militares e blindado leve, além de ter sido responsável pela fabricação do carro de combate, Osório. Existia uma congruência entre os setores de alta tecnologia, valorizados pela sua aplicação militar e, também, como catalisadores da promoção industrial. O setor recebeu suporte e atenção constantes por parte dos governos, que compreendiam o valor estratégico do setor bélico para o país e, ao final do período militar, a indústria de defesa do Brasil havia se tornado a mais desenvolvida entre os países do Terceiro Mundo.

Esse rápido desenvolvimento da indústria bélica brasileira, por sinal, acabou consubstanciando uma política de expansão comercial bastante significativa para o país, que passou a alcançar mercados consumidores que, tradicionalmente, eram supridos pelas indústrias americanas e européias. O sucesso dessa estratégia se apoiou na oferta de armamentos e serviços militares a preços competitivos.

A década de 1970 foi marcada por uma série de eventos no âmbito internacional, que demandaram da política externa brasileira um esforço no sentido de uma maior diversificação de contatos internacionais. A crise do petróleo, levando as economias avançadas a uma recessão, o processo de distensão e a evolução na direção de uma ordem internacional multipolar, em termos políticos e econômicos, bem como a crescente competição entre os países do bloco ocidental, desafiando o poder dos Estados Unidos, possibilitaram ao Brasil contemplar uma inserção internacional mais plural e autônoma.

É dentro desse contexto que o Brasil buscou aprofundar seu processo de industrialização,

convertendo-se em um dos países mais ativos na busca de um novo espaço dentro da divisão internacional de trabalho. A chegada de Ernesto Geisel ao poder significou uma retomada da estratégia nacional-desenvolvimentista, buscando soluções para as mais variadas demandas nacionais que estrangulavam e impediam o desenvolvimento econômico do país. Foi Geisel quem trouxe para agenda nacional o desafio de garantir o suprimento de matéria-prima e produtos essenciais e o acesso a tecnologias avançadas e a fontes energéticas.

Foi no governo Geisel que o Brasil mais se aproximou da formulação de uma política de defesa nacional (Miyamoto, Menezes & Scherma 2010). Dentre as várias iniciativas daquele governo devemos destacar:

1. O rompimento do acordo militar com os Estados Unidos e conseqüentemente a redução da dependência em termos de formação profissional e fornecimento de equipamento. Esse fato teve um grande impacto no desenvolvimento da indústria militar nacional.
2. A busca por cooperação com os países Sul-Americanos para o desenvolvimento via construção de hidroelétrica de Itaipu com o Paraguai e via celebração do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em julho 1979.
3. A celebração do Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha que permitiu ao Brasil assimilar *know-how* na área de energia nuclear.
4. A aproximação do Brasil com países do Leste Europeu, da China comunista, do Oriente Médio, o reconhecimento dos governos marxistas de Angola e Moçambique e o voto do Brasil condenando o sionismo na ONU.

Esses fatos indicavam que a diplomacia da política externa independente da era do Governo Goulart havia sido retomada, agora pelo governo militar, e que o Brasil procurava ampliar e desenvolver uma política de defesa.

O fato é que o Brasil, ao longo das décadas de 1960-1980 fez um enorme esforço para desenvolver uma indústria bélica moderna no país, chegando a figurar na 8ª posição na lista de países exportadores de material militar, apoiado por investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e por iniciativas de fomento industrial para o setor. Para se ter uma idéia do crescimento dessa indústria no período, ao final da década de 80, mais de 90% dos equipamentos e armamentos do Exército brasileiro eram produzidos no país.

Lamentavelmente, as décadas de 1980 e 1990 representaram um período de estagnação econômica e política no Brasil, que implicou na inação dos governos no que diz respeito à criação de uma política de defesa nacional, tendo a agenda nacional sido tomada por questões econômicas mais urgentes, principalmente relacionadas à crise da dívida externa. Apesar disso a aproximação entre Brasil e Argentina e a criação do Mercosul, nesse período, pode ser considerada uma das mais importantes iniciativas na área da defesa brasileira em todos os tempos. A cooperação entre Brasil e Argentina possibilitou a transferência das preocupações de defesa do Brasil da região sul para o norte. Nesse contexto, vale a pena citar dois projetos iniciados no então governo Sarney. O programa Calha Norte, que teve início ainda em 1985 e visava criar a presença militar brasileira nas fronteiras da região norte e garantir a inviolabilidade do território nacional. E o projeto Sivam, Sistema de Vigilância da Amazônia, pensado como instrumento de monitoramento do espaço aéreo da Amazônia brasileira.

Foi somente a partir da gradual recuperação do estado brasileiro no governo de Fernando Henrique Cardoso que se deu início a busca para elaborar uma política de defesa claramente de Estado. Em outras palavras, independente dos humores conjunturais de governos e que se comprometesse com a superação da complexa problemática da relação civil-militar que historicamente travava a organização de um Estado democrático no Brasil. Algumas ações-chaves de longo alcance foram tomadas de forma que se deu início a uma série de transformações ainda em curso.

O governo de FHC retomou as preocupações com a segurança da Amazônia, criando uma série de políticas visando à proteção e o desenvolvimento da região. A partir de um retrato traçado pelo BNDES e pelo Ministério do Planejamento, que serviu de base para a construção da sua agenda governamental estratégica, conhecida como Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a administração de FHC delimitou três espaços geoeconômicos (Arco Norte, Araguaia-Tocantins e Madeira-Mamoré), identificando suas necessidades sociais, políticas, econômicas, ambientais e de infraestrutura.

Com base nesse diagnóstico da região, o governo federal tomou a decisão de revitalizar o Programa Calha Norte (PCN), criado em 1985, e de implantar o Sivam.

Como se observa, a importância estratégica da Amazônia já havia sido ampliada ao longo dos governos militares. Sem dúvida, com o fim das hostilidades entre o Brasil e a Argentina, a região sul do país já não era uma fonte de instabilidade para o Brasil, que passou a priorizar a região amazônica, uma área de mais de 5 milhões de km², que, na visão das Forças Armadas, estava sob risco de ser tragada pela instabilidade e conflitos da região Andina.

No entanto, diferentemente dos projetos dos governos militares para a defesa da Amazônia, a retomada do PCN e do Sivam no governo FHC partiu da constatação de que, além da ocupação

militar da região amazônica e a construção de grandes obras de infraestrutura, as políticas públicas deveriam buscar a integração de esforços, a crescente presença do Estado na Amazônia e o uso de tecnologias modernas para defesa da região

De forma geral, o governo FHC buscou uma política de defesa que deixasse de ser composta por uma mera série de iniciativas associadas à proteção das fronteiras e ao desenvolvimento do Brasil. Assim, foram identificados três aspectos chaves e definidores para a nova política de defesa. Primeiro, a construção de uma nova relação entre o poder civil e o poder militar de maneira que se estabeleçam laços funcionais e democráticos entre o centro político do Estado e o seu braço militar. Segundo, o estabelecimento de parâmetros e objetivos claros para a defesa nacional a partir da elaboração da política nacional de defesa. Terceiro, deu-se início a um processo de reestruturação institucional e profissional nas Forças Armadas visando maior profissionalização dos quadros de defesa.

Essas iniciativas ocorreram em um contexto internacional, pós-Guerra Fria e pós-11 de Setembro, no qual emergiam novas questões sobre defesa e guerra. As definições tradicionais de defesa e de segurança nacional estavam sendo incorporadas em um conceito mais geral e complexo: o de segurança. O surgimento de novos desafios para a segurança nacional, sejam eles transnacionais ou virtuais, alargaram as preocupações dos estrategistas e definiram um novo e mais amplo objeto de estudo e ação. O Brasil passou a enfrentar ainda a urgência de responder a novos desafios, oriundos do processo de globalização da economia e da comunicação, da ação de atores não estatais na área de segurança e defesa, e da crescente e incontrolável movimentação de pessoas entre continentes, regiões e países.

A Política Nacional de Defesa de 1996

Foi partindo das preocupações e possibilidades produzidas nesse novo contexto que o governo FHC tomou a iniciativa de criar o Ministério da Defesa e adotou políticas favoráveis à formulação de uma política nacional de defesa para o Brasil. O principal objetivo alcançado no governo FHC foi o de criar o Ministério da Defesa de maneira que integrasse as três forças armadas e as subordinasse ao poder civil (Alsina Jr. 2009). A Política Nacional de Defesa (PND), de 1996, foi de grande importância para esse processo.

Sem almejar o *status* de um guia definitivo sobre temas de defesa, a PND delineou os vértices gerais dos quais partiriam posteriores desdobramentos.

São três as suas características principais. Uma primeira, relativa aos objetivos da defesa do Brasil. Uma segunda, quanto às diretrizes para a ação. E a terceira, referente à mudança no pensamento e prática internos na área.

Primeiro, a política nacional de defesa estabelece os objetivos da defesa nacional para a manutenção do estado de direito democrático e da soberania nacional. São eles:

1. garantir a soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
2. garantir o Estado de Direito e das instituições democráticas;
3. preservar a coesão e a unidade da Nação;
4. salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
5. garantir a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;

6. executar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
7. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacional.

Segundo, a PND prioriza na sua ação uma ativa diplomacia voltada para a paz e uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo a partir das seguintes diretrizes:

1. fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;
2. estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos;
3. rejeição à guerra de conquista; e
4. busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

A terceira característica pode ser resumida pela mudança na cultura de defesa. Essa mudança se dá pelo estímulo do pensamento estratégico nacional para desenvolver e aprofundar a reflexão sobre a posição do Brasil no novo quadro internacional. Essa reflexão deve ocorrer no âmbito da busca para estabelecer uma aproximação entre militares, a comunidade científica e a industrial nacionais. Ao estabelecer essas três características a PND indica os pontos principais que guiarão o posterior debate sobre a política nacional de defesa.

A Política Nacional de Defesa de 2005

O documento *Política Nacional de Defesa* de 2005 enfatiza os princípios da busca da solução pacífica das controvérsias e a ação para o fortalecimento da paz e da segurança internacionais. Desenvolvido a partir da idéia da diplomacia ativa como o eixo principal da ação de defesa

nacional, ele procura integrar a visão de defesa com uma idéia mais ampla de segurança e ainda reafirmar os princípios do PND de 1996.

A principal novidade desse segundo documento esta na definição mais detalhada das diretrizes a serem atingidas nos objetivos da defesa nacional. São elas:

1. manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;
2. dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
3. aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional;
4. incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado;
5. aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;
6. aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira;
7. garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País;
8. aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica;
9. implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar;
10. proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País;

11. dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo;
12. aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento;
13. fortalecer a infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações;
14. promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional;
15. implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira;
16. incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional;
17. estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa;
18. intensificar o intercâmbio das Forças Armadas entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa;
19. atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira;
20. intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul;
21. contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa;
22. participar ativamente nos processos de decisão do destino da região Antártica;

23. dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU;
24. criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa;
25. participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais;
e
26. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil.

As duas mais importantes iniciativas diplomáticas do Brasil, seguindo os princípios dos dois planos de defesa, foram tomadas no segundo governo FHC e ampliadas no governo Lula. Foram elas: a realização da primeira cúpula dos Presidentes Sul-Americanos e o engajamento do Brasil como líder na missão de paz da ONU no Haiti.

Em setembro de 2000, o Presidente Cardoso convidou seus colegas Sul-Americanos para um encontro de cúpula em Brasília visando discutir temas relacionados à democracia na região. Esse encontro foi revestido de grande importância uma vez que significou o passo inicial para a formação da atual União Sul-Americana, Unasul.

Em artigo posteriormente publicado, o Presidente Cardoso indica os importantes resultados desse encontro e cúpula. Primeiro, afirmou ele a respeito da questão democrática:

“fiéis aos princípios da defesa da democracia como valor central, concordamos todos em que a participação em futuros encontros sul-americanos estará condicionada à vigência do Estado de Direito e do regime democrático. Mais ainda, tivemos presente que a ruptura da ordem

democrática é suficientemente grave para suscitar consultas entre nossos países em busca de formas que assegurem a defesa da democracia e a proteção aos direitos humanos. Toda uma geração lutou para que fosse honrada a herança de liberdade pela qual lutaram os grandes líderes sul-americanos. Na Cúpula, assumimos formal e publicamente o dever de preservarmos essa herança reconquistada” (Cardoso 2000).

Um segundo aspecto importante do encontro foi a definição de se estabelecer um espaço econômico integrado para a América do Sul a partir da integração física do Mercosul e da Comunidade Andina. Para a realização desse grande desafio decidiu-se pela elaboração do Plano da Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, que contaria com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Corporação Andina de Fomento. Surgia assim a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que nos anos recentes tem financiado uma série de projetos na área de transporte, energia e telecomunicações com recursos de várias fontes, incluindo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES.

Em terceiro lugar, o encontro serviu para a tomada de decisões na área de cooperação sobre segurança regional. Segundo Cardoso, foi decidido a criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul, que permitirá concentrar esforços no combate à lavagem de dinheiro. Isso, aliado à decisão tomada de intensificar as medidas de cooperação para a repressão das atividades ilícitas, significou mais um passo importante no reforço do compromisso com o combate ao narcotráfico, ao crime organizado, à violência e à corrupção.

A criação da Comunidade Sul-Americana das Nações, na terceira cúpula de presidentes realizada na cidade peruana de Cuzco em 2004, foi consequência dos resultados positivos dos encontros

anteriores. O então Presidente Alejandro Toledo saudou o surgimento de um processo de integração que, nas suas palavras, levará um dia a uma moeda, passaporte e parlamento comuns. Em reuniões posteriores o nome da organização foi trocado para União Sul-Americana, Unasul, e os objetivos reforçados, tendo a instituição ganho personalidade jurídica internacional no encontro da Unasul, na cidade de Brasília em 2008.

A Unasul permitiu ao Brasil ampliar sua proposta de integração regional econômica da América do Sul. Agora o objetivo era integrar uma região, com 380 milhões de pessoas e um produto interno bruto acima de 3US\$ trilhões de dólares. Mais ainda, o sucesso da iniciativa permitiu a evolução na direção de uma proposta de integração na área de defesa e segurança. A proposta de formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa representa um desafio para os países da região que buscam consolidar transformações democráticas na área da defesa. A partir desse momento ficou claro que o Brasil passara a perceber a integração em termos de defesa da região como parte de seus objetivos nacionais de defesa. Assim deve ser entendida a proposta de um Conselho regional de defesa que tomaria medidas de desenvolvimento de confiança mútua entre os países da região em aspectos chaves como: elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico.

A presença do Brasil liderando a missão de paz da ONU no Haiti deve ser vista a partir dessa perspectiva. O engajamento continuado e profundo do Brasil na missão de reconstruir aquele país representa não apenas mais uma aplicação dos princípios do plano nacional de defesa, mas

um aprendizado em termos de qualificação de pessoal, mobilização e treinamento importantes nos objetivos de reforma da cultura de defesa no Brasil.

No que diz respeito ao envolvimento de universidades e institutos de pesquisa com pesquisa sobre defesa, o governo tem fomentado varias ações. Primeiro, o governo tem apoiado pesquisas na área de defesa e segurança via Ministério da Ciência e Tecnologia. Segundo, apoiado os encontros da Associação Brasileira de Defesa (ABED), da Associação Brasileira de Relações Internacionais e de outras jovens associações profissionais que procuram desenvolver a reflexão e tecnologias sobre e para a defesa bem como provocar debate sobre defesa envolvendo acadêmicos, diplomatas e militares.

No que diz respeito à revitalização da indústria de defesa no Brasil, o governo Lula voltou a investir na Avibras e a apoiar a transferência e desenvolvimento de tecnologia no setor. Para isso velhos projetos militares como o do submarino nuclear e o da compra de novos aviões caças foram retomados tendo como critério fundamental a transferência de tecnologia para empresas no Brasil. Apesar de existirem dúvidas quanto à coerência entre as compras militares e as necessidades básicas da defesa, a retomada do estímulo a indústria na área e as compras realizadas significam um importante passo para a reativação do setor.

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008

Em 2007, o Presidente Lula criou um Comitê Ministerial para a Formulação da Estratégia Nacional de Defesa presidido pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim, e coordenado pelo então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger. O Comitê foi integrado também pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; e da

Ciência e Tecnologia, e pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Em dezembro de 2008 o texto final foi aprovado em decreto presidencial e passou a ser o documento mais completo sobre a política de defesa brasileira.

Em relação aos documentos anteriores, a Estratégia Nacional de Defesa trouxe uma nova abordagem sobre o assunto e algumas contribuições importantes. No que diz respeito à abordagem, o documento tomou como ponto de partida duas idéias. Primeiro, a idéia de que foi concluída a transição para se estabelecer o controle do poder militar pelo civil no Brasil. Isso fica evidente quando o documento declara as suas prioridades. Não mais enfocando a relação entre o poder civil e militar como central, o novo documento declara ter como objetivo modernizar a estrutura nacional de defesa a partir de três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Segundo, o documento é envolto em um discurso ideológico de perfil eminentemente idealista e nacionalista que declara ser o Brasil pacífico por tradição e por convicção e que o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. Seu nacionalismo busca uma autonomia autárquica ineficiente e inexistente no mundo globalizado atual e algumas de suas declarações, como a de que “quem cuida da Amazônia brasileira é o Brasil”, reforça essa percepção.

O documento amplia e detalha alguns dos temas levantados pelos PND anteriores. Isso ocorre particularmente em sete aspectos que apresentaremos a seguir.

O primeiro aspecto que chama a atenção na END é a clara associação feita entre defesa e desenvolvimento. O documento afirma que as duas são inseparáveis, o que subentende uma harmonização entre as políticas gerais do Estado brasileiro, particularmente entre defesa e desenvolvimento. Esse raciocínio, porém, fica incompleto uma vez que inexiste um texto do governo brasileiro sobre sua política de desenvolvimento. Como uma política pode depender de outra que não existe?

Em um parágrafo posterior o END parece definir os princípios de uma política nacional de desenvolvimento:

- “ a) Independência nacional, efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar a poupança estrangeira, sem dela depender;
- b) Independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e
- c) Independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir.” (END: 9)

O segundo aspecto relaciona-se com um detalhamento das diretrizes da END. Elas continuam seguindo uma visão meramente geopolítica que define o controle do território nacional como foco central. As três primeiras diretrizes referem-se à consolidação da capacidade de controle do

espaço e fronteiras do país com intuito de dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras. As diretrizes indicam pontos deficientes da defesa nacional que devem ser corrigidos. Isso transparece quando o documento aponta o reposicionamento das forças armadas como uma das suas diretrizes. Embora se reconheça a concentração das forças armadas no sudeste do Brasil como uma necessidade de defender as maiores concentrações demográficas e os maiores centros industriais do país, chama-se a atenção para a presença militar nas regiões onde as preocupações mais agudas de defesa estão: no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul. Assim sendo, o documento declara necessário que a Marinha esteja mais presente na região da foz do Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná; o Exército deverá posicionar suas reservas estratégicas no centro do País, de onde poderão se deslocar em qualquer direção. Deverá também o Exército agrupar suas reservas regionais nas respectivas áreas, para possibilitar a resposta imediata na crise ou no conflito armado (EDN 13).

O terceiro aspecto refere-se ao detalhamento dos objetivos estratégicos de cada uma das três Forças Armadas independentemente. Esses objetivos seriam definidos por cada um dos respectivos Estado-Maior. Embora importante, pois até então esses objetivos não haviam sido incluídos nos planos de defesa, isso ocorre sem que se enfatize o papel do Estado Maior-Conjunto das Forças Armadas como centro coordenador e ao qual as três Forças estejam subordinadas.

O quarto aspecto indica a importância dos chamados setores estratégicos para que seja assegurado o domínio pelo Brasil de tecnologias avançadas na área espacial, foguetes e satélites, na área nuclear, energia, e na área cibernética, comunicações. Para um desenvolvimento coerente

entre a indústria de defesa, as compras de defesa e a END o documento propõe a criação de política de compras coordenada por uma Secretaria de Produtos de Defesa.

O quinto aspecto diz respeito à manutenção do serviço militar obrigatório e a criação de um serviço civil em conjunto com as prefeituras. Os objetivos desse ponto parecem não levar em consideração a crescente importância da profissionalização militar e da otimização dos recursos destinados a defesa nacional. Desde o início do debate sobre defesa, o tema de redução dos gastos com pessoal, principalmente com inativos, tem sido freqüentemente tratado como um gargalo orçamentário do Ministério da Defesa no Brasil. Segundo Dagnino (2010:51) o MD investe apenas oito por cento de seu orçamento, estando o resto comprometido com pessoal, dívidas e outras despesas correntes. Assim, esse aspecto parece anacrônico com os objetivos perseguidos na defesa moderna.

O sexto ponto trata da necessidade de que as atividades de inteligência se voltem aos atores que possam representar ameaça ao Estado e de que tais atividades devam obedecer a salvaguardas e controles que resguardecem os direitos e garantias constitucionais. Finalmente, o sétimo aspecto importante da END diz respeito a sua forte ênfase na associação entre integração Sul-Americana e defesa do Brasil. O sucesso do Conselho de Defesa Sul-Americano implica na criação de um mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.

O desenvolvimento de uma indústria de defesa no Brasil é um eixo central da política de defesa. Importantes indústrias do setor que prosperaram na era Geisel, como a Engesa, vieram a falir.

Dentre as que sobreviveram então a Embraer e a Avibras. A primeira está agora privatizada, voltada para o setor civil e com reduzidos investimentos em tecnologia. A segunda recebeu significativo aporte financeiro do governo brasileiro em 2009 possivelmente para que venha a se tornar o núcleo de desenvolvimento de tecnologia e produção.

Lei da Nova Defesa

O presidente Lula sancionou em 25 de agosto de 2010 a Lei Complementar nº 136, que estrutura a Nova Defesa e fortalece o papel do Ministério da Defesa ao reconfigurar completamente a estrutura de Defesa Brasileira.

Ela começava a reestruturar o Ministério da Defesa, que passou a ter à frente novas tarefas e obrigações, especialmente na coordenação das Forças Armadas e na integração da área de Defesa com o projeto de desenvolvimento nacional.

As principais novidades com a nova lei são quatro listadas abaixo.

Uma primeira mudança foi que o ministro da Defesa passou a indicar os comandantes de Força e os seus secretários, inclusive os militares. Até então, as próprias Forças indicavam os militares que deveriam ocupar secretarias militares na Defesa. Na ocasião da assinatura da lei, o Ministro de Defesa Nelson Jobim afirmou que “passa o senhor ministro da Defesa a indicar ao senhor presidente da República os comandantes de Forças e o chefe de seu Estado-Maior Conjunto. Antes, ele era ouvido.”

A segunda mudança importante foi a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, a ser ocupada por um oficial-general do último posto da ativa ou da reserva. O Chefe do EMCFA é indicado pelo ministro da Defesa e nomeado pelo presidente da República, da mesma forma que

ocorre com os comandantes. Ele terá o mesmo nível hierárquico dos comandantes das Forças e ascendência sobre todos os demais militares de qualquer Força, exceto sobre os comandantes das mesmas.

Ainda segundo o ministro Jobim, "A criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas alterou a doutrina das ações combinadas até então em vigor. Será da competência do chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o emprego. E aos comandantes das Forças, o preparo. Daí porque o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas tem a mesma hierarquia e a mesma linha de prioridade dos comandantes de Forças'.

Uma terceira mudança importante diz respeito a unificação das aquisições de equipamentos e materiais das três Forças Armadas em uma Secretaria de Compras do Ministério da Defesa, com o intuito de alcançar substancial ganho de escala em suas atividades.

No que diz respeito a busca por eficiência e eficácia, o ministro Jobim procurou reduzir as autonomias das Forças Armadas em atividades que não eram exclusivas de militares. Órgãos como o Cenipa e a Infraero não se caracterizam por atividade de defesa e deverão no futuro deixar a alçada do MD.

Uma quarta mudança estende à Marinha e à Força Aérea o mesmo poder que o Exército já dispunha no policiamento de fronteiras: de fazer patrulhamento, revista e prisão em flagrante, entre outros. Esse poder havia sido outorgado ao Exército em 2004, quando houve uma primeira mudança na Lei Complementar 97.

Outra alteração feita no mesmo ano deu à Força Aérea poder de patrulhamento do espaço aéreo brasileiro total. Mas em solo, no mar e nas águas interiores, Marinha e FAB continuavam

impedidas de patrulhar crimes trans-fronteiriços. Resalta-se, contudo, que as Forças Armadas só agirão de forma complementar ou articulada com as polícias estadual e federal, sem substituí-las nas fronteiras.

A reestruturação do Ministério da Defesa com a nova lei sancionada em agosto de 2010, pelo menos em termos legais, coloca ponto final na questão da subordinação do poder militar ao poder civil. Os comandos das três forças não possuem mais autoridade para a mobilização militar como ainda parecia existir no texto da EDN. O Presidente da República é o comandante supremo das Forças Armadas, assessorado pelo Ministro da Defesa que também possui o poder de empregar a força militar. O chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas passa a ser o responsável pela mobilização militar e pela integração das três Forças, a qual passa a ser exigida no nível dos Comandos Regionais Conjuntos estabelecidos a partir da unificação dos comandos regionais das três Forças.

Pode-se afirmar que com a implementação dessa lei, possivelmente no governo que sucederá o do Presidente Lula, estará sendo concluída a transição na direção da consolidação de uma política pública democrática e republicana para a defesa do Brasil? Basta a implementação dessa lei, a elaboração do primeiro Livro Branco da Defesa do Brasil, detalhando o perfil dos recursos e estruturas do MD e indicando os princípios da política pública brasileira para a defesa, para se afirmar o fim da transição na direção de uma política de defesa democrática e de Estado iniciada no governo FHC?

Conclusão

Como se pode notar no quadro apresentado a seguir, de FHC à Lula, o Brasil vem aprimorando uma política nacional de defesa segundo três objetivos principais. Primeiro, a construção de uma

nova relação entre o poder civil e o poder militar de maneira que se estabeleçam laços funcionais e democráticos entre o centro político do Estado e o seu braço militar. Segundo, o estabelecimento de parâmetros e objetivos claros para a defesa nacional a partir da elaboração da política nacional de defesa. Terceiro, a reforma institucional e profissional nas Forças Armadas, visando maior eficiência institucional e profissionalização dos quadros de defesa.

Políticas Públicas de Defesa nos Governos Cardoso e Lula

AÇÕES	CARDOSO	LULA
SUBORDINACAO DO PODER MILITAR AO PODER CIVIL	Criou o MD como instrumento para se atingir esse objetivo. Legalmente o MD não possuía tal poder.	Conseguiu aprovar lei que coloca o Presidente da Republica, o Ministro do MD como comandantes chefes das Forças Armadas.
DESENVOLVIMENTO DE DOCUMENTOS DEFININDO POLÍTICAS PÚBLICAS CLARAS PARA O SETOR	Desenvolvimento do conceito de Defesa Nacional contra agressão externa e elaboração do primeiro documento de Política Nacional de Defesa em 1996	Ampliação da política de defesa com os documentos da Política Nacional de Defesa de 2005, da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, e da chamada Lei da Nova Defesa de 2010. Indicação para elaboração do primeiro Livro Branco de Defesa do Brasil.
RELAÇÕES COM UNIVERSIDADE E COMUNIDADE CIENTIFICA	Início da aproximação entre esses setores com apoio para pesquisa na área de defesa e segurança	Manutenção da política iniciada anteriormente
RELAÇÃO COM INDÚSTRIA	Ausência de grandes investimentos e políticas para setor bélico/militar	Busca pela Reestruturação de Complexo Industrial-Militar
INTEGRAÇÃO E COORDENAÇÃO DAS TRÊS	Início do processo de integração e coordenação.	Consolidação legal desse processo com a lei da Nova Defesa que

FORCAS		transfere poder dos comandos para o EMCEFA
PODER DE POLÍCIA INTERNO	Enfoque na defesa externa do país.	Dota as Forças Armadas de poder de polícia nas fronteiras
SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO	Mantido	Mantido
DEFINIÇÃO DA AMÉRICA DO SUL COMO ÁREA DE INFLUÊNCIA E DEFESA	Desenvolvido	Desenvolvido e associado à idéia de desenvolvimento econômico e social
BUSCA POR REGIME DE GOVERNANÇA DA DEFESA REGIONAL	Reuniões do Mercosul e de Cúpulas dos Presidentes Sul-Americanos	Unasul e proposta do Conselho Sul-Americano de Defesa
MAIOR COORDENAÇÃO COM AÇÃO DIPLOMATICA EXTERNA	Início da presença brasileira no Haiti	Ampliação da presença brasileira no Haiti

Embora seja óbvio que já ocorreu um grande progresso no desenvolvimento de uma política de defesa para o Brasil, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que os objetivos declarados na política nacional de defesa se tornem uma realidade. As previsões de crescimento econômico continuado do Brasil nos próximos anos indicam que o país vai ter recursos financeiros pra apoiar materialmente as transformações desejadas. Contudo, de nada adiantarão recursos se esses não forem adequadamente aplicados e se os futuros desdobramentos da política de defesa não perseguirem a sua harmonização com as diretrizes estabelecidas para a defesa e a subordinação aos princípios constitucionais de democracia e republicanismo brasileiros.

Bibliografia

Alsina Jn, J. P., *Política Externa e Poder Militar no Brasil*, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2009.

Dagnino, R. *A Indústria de Defesa no Governo Lula*, Ed. Expressão Popular, São Paulo, 2010.

Fernando Henrique Cardoso, “Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação” in *Correio Brasiliense* 7 March, 2007.

Franko, Patrice M., “De facto demilitarization: Budget-driven downsizing in Latin America” In *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, 1994, num. 1, Center for Latin American Studies, University of Miami, pp. 37-74.

Guedes de Oliveira, M. A., *Segurança e Governança nas Américas*, Recife, Ed. Livro Rapido, 2009.

Lessa, Antonio Carlos M., “Instabilidades e Mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979)”, In *Revista de Informação Legislativa*, Ano 34, num. 133, jan-mar 1997.

Lourenção, Humberto J., “A Defesa Nacional e a Amazônia: O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)”, Campinas, 2003, 233 páginas.

Miyamoto, S., Menezes, H.Z. & Scherma, M.A. 2010. *Política Externa e Desenvolvimento: o Governo Geisel (1974-1978)* in *Politica Hoje*, vol 19, n. 1, PP. 80-120.

Nasser, R. (Org.) *Novas Perspectivas sobre os Conflitos Internacionais*, Ed. Unesp, São Paulo, 2010.

Racy, Joaquim C., et Silberfeld, Jean-Claude E., “Defesa Nacional, Complexo Industrial-Militar e Mobilização Industrial: Apontamentos para a Mobilização Nacional”, In *Revista de Economia Mackenzie*, Ano 3, num. 3, pp. 53-71.

Svartman, E. et alli (Orgs) *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: Textos selecionados do II encontro Nacional da ABED*, Ed. Mercado de Letras Campinas, 2009.