

Estruturas de Defesa: Implicações da Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010

Eduardo Italo Pesce*

Resumo

No contexto brasileiro, o fortalecimento do ministro da Defesa, em detrimento da autoridade do Comandante Supremo, pode ser considerado excessivo. As atribuições do novo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) misturam outros assuntos com os de natureza operacional. A edição de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a revisão das políticas e estratégias para o setor, a cada quatro anos, são medidas salutares. Entretanto, é preciso assegurar o fluxo de recursos para investimento e reverter o descaso da elite política brasileira com relação à defesa.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Orçamento de Defesa; Ministério da Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional.

Abstract

Within a Brazilian context, the strengthening of the defense minister at the expense of the authority of the Supreme Commander can be considered an excessive measure. The functions of the new Joint Staff of the Armed Forces combine both operational and non-operational matters. The publication of a White Paper on National Defense and the review of defense policies and strategies every four years are sensible measures. However, resources for investment must be secured, and the negative attitude of the Brazilian political elite towards defense must be reverted.

Keywords: National Defense; Defense Budget; Ministry of defense; National Defense White Paper.

Introdução

A Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras. Já alterado pela Lei Complementar nº 117, de 02/09/2004, o texto

* Especialista em Relações Internacionais, professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CEPUERJ), colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (CEPE/EGN) e colaborador assíduo da Revista Marítima Brasileira, da revista Segurança & Defesa e do jornal Monitor Mercantil. E-mail: eipesce@yahoo.com.br

deste documento foi novamente revisto pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010¹.

Além de introduzir diversas modificações na estrutura do Ministério da Defesa e conferir poder de polícia limitado às Forças Armadas, a legislação revista prevê a publicação de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o qual deverá ser revisto – juntamente com as políticas e estratégias do Brasil para a área de defesa – a cada quatro anos.

O presente artigo examina as alterações na cadeia de comando e nas estruturas de defesa introduzidas recentemente, assim como as possíveis implicações de tais alterações, para o preparo e o emprego das Forças Armadas. O texto baseia-se em fontes e bibliografia ostensivas, sendo as opiniões e os conceitos de caráter estritamente pessoal.

Defesa Não é Prioridade

Como já advertia Samuel P. Huntington em 1957, “sociedades há que podem ser inerentemente incapazes de prover eficazmente a própria segurança militar – falta-lhes apreço pela sobrevivência numa era de ameaças contínuas”². A advertência serve perfeitamente para o Brasil, país cuja elite dirigente aparentemente está convencida de que as Forças Armadas são um luxo caro e inútil.

A Lei Orçamentária Anual para 2011 (Lei nº 12.381 de 09/02/2011) previa uma dotação autorizada de R\$ 61,92 bilhões para o Ministério da Defesa (MD). Deste total, R\$ 44,32 bilhões destinavam-se a pessoal e encargos sociais, R\$ 8,50 bilhões a outras despesas correntes e R\$ 6,96 bilhões a investimentos. Os encargos financeiros e a reserva de contingência totalizavam pouco mais de R\$ 1,71 bilhão.

Entretanto, no dia 28 de fevereiro, o Governo Federal anunciou cortes de R\$ 15,76 bilhões nas despesas obrigatórias e de R\$ 36,20 bilhões nas despesas discricionárias previstas para este ano. O MD foi o segundo ministério mais atingido, perdendo R\$ 4,38 bilhões de seu orçamento para custeio e investimentos em 2011³.

¹ Cf. BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02/09/2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010.

² Samuel P. Huntington, *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militar*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996, p.21.

³ Cf. http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201102281632_TRR_79551099. Cf. também Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Congresso Nacional, Lei nº 12.381, de 09/02/2011 – Lei Orçamentária Anual para 2011 (Brasília, 09 fev. 2011).

Os cortes devem ser distribuídos pelas três forças singulares, cujos planos de articulação e equipamento – decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (END) anunciada no final de 2008 – ficarão seriamente (talvez irreversivelmente) afetados. Parece ter chegado ao fim o clima de “conto de fadas”, em que viveram as Forças Armadas brasileiras, durante os últimos dois a três anos.

No Brasil, o Orçamento da União não é impositivo, mas apenas autorizativo. Os freqüentes cortes e contingenciamentos dificultam o acompanhamento da execução orçamentária. Em valores atualizados até 19 de abril, a dotação autorizada do MD para este ano era de R\$ 62,02 bilhões, dos quais haviam sido efetivamente pagos R\$ 13,85 bilhões.

O acréscimo na dotação orçamentária da pasta para 2011 deve-se ao aumento das despesas obrigatórias e à necessidade de atender a outros encargos, determinados pelo Governo Federal. Para a função Defesa Nacional, que corresponde à atividade-fim das Forças Armadas, está prevista uma dotação autorizada de apenas R\$ 32,47 bilhões – dos quais haviam sido pagos, até 19/04/2011, um total de R\$ 6,93 bilhões⁴.

“Se não queres a paz, não te prepara para a guerra”, poderíamos dizer, parafraseando a célebre citação de Júlio César. A “culpa” pelo despreparo militar do Brasil sem dúvida é dos políticos, mas também de muitos militares – que, há décadas, vêm aceitando ouvir a repetição do discurso de que “o Brasil não tem inimigos e não existem ameaças externas à sua segurança”.

“Nomear inimigos potenciais é fazer inimigos reais”, afirmou o líder indiano Jawaharlal Nehru⁵. Prudentemente, o Brasil tem por hábito e tradição não identificar ostensivamente ameaças de origem externa – mas isto não significa que tais ameaças não existam! Como o discurso oficial não procura esclarecer tal particularidade, a mídia e os “formadores de opinião” são levados a conclusões errôneas.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), divulgada no final de 2008, acenava com a perspectiva de aumento dos recursos destinados à defesa, a fim de possibilitar a retomada dos programas de reequipamento das três forças singulares (Marinha, Exército e Força Aérea) e a recuperação da capacidade produtiva da indústria nacional de defesa⁶. Transcorridos mais de dois anos, porém, aquela perspectiva ainda não se concretizou.

Além disso, a END propunha uma revisão da estrutura do MD

⁴ Cf. <http://www.contasabertas.uol.com.br>

⁵ Cf. http://pt.wikiquote.org/wiki/Jawaharlal_Nehru

⁶ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

- incluindo o fortalecimento da autoridade do ministro da Defesa, a reformulação do Estado-Maior de Defesa (EMD) e a criação de núcleos de Comandos Conjuntos em tempo de paz ⁷. Em comparação com as demais propostas da END, a revisão da estrutura da Defesa Nacional necessitaria de poucos recursos - o que, em tese, facilitaria a sua implantação, mediante alteração da legislação.

Evolução da Estrutura

Nos EUA e em diversos países ocidentais, a nomeação de civis para os ministérios militares sempre foi prática comum - mesmo antes da criação de Ministérios ou Departamentos unificados de Defesa ⁸. Em tais países, o comando militar e a liderança profissional de cada uma das forças singulares são exercidos pelo respectivo chefe de Estado-Maior - independentemente da denominação deste cargo.

No Brasil, tivemos prática algo semelhante no passado. Durante o Império, os cargos de ministro da Marinha e ministro da Guerra eram ocupados, indistintamente, por militares ou civis. No período republicano, porém, apenas cinco civis ocuparam pastas militares antes da criação do Ministério da Defesa ⁹.

Os três ministros da Marinha de Epietácio Pessoa (1919-22) foram os civis Raul Soares, Ferreira Chaves e Veiga Miranda, enquanto a pasta da Guerra era ocupada por Pandiá Calógeras. Salgado Filho, primeiro titular do Ministério da Aeronáutica (1941-45), exerceu o cargo durante a Segunda Guerra Mundial, ainda sob o governo ditatorial de Getúlio Vargas.

Depois da guerra, foi criado o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), como órgão de assessoramento permanente do presidente da República. O Alto-Comando das Forças Armadas (ACFA), colegiado composto pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, pelos chefes de Estado-Maior das três forças singulares e pelos chefes do EMFA e da Casa Militar da Presidência da República, reunia-se quando convocado pelo presidente ¹⁰.

Na ocasião em que a pasta da Defesa foi criada em nosso país, foi

⁷ Ibidem.

⁸ Cf. PESCE; SILVA. Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista, p. 91-104.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Cf. Lei Complementar n° 69, de 23/07/1991 - Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Brasília, 23/07/1991). Revogada pela Lei Complementar n° 97, de 09/06/1999. Cf. também Pesce & Da Silva, Op. cit.

sugerido pelos próprios chefes militares que, a fim de consolidar o novo ministério e valorizar sua importância, o vice-presidente da República fosse designado para o cargo de ministro da Defesa – o que é permitido pela Constituição (Artigo 79) ¹¹. Essa sugestão viria a ser adotada mais tarde, em caráter temporário.

A criação do MD no Brasil, em 1999, poderia privar o presidente da República – que é o comandante supremo das Forças Armadas – de sua assessoria militar de alto nível. Para contornar tal problema, foram criados, no âmbito deste ministério, o Conselho Militar de Defesa (CMD), o Estado-Maior de Defesa (EMD) e várias secretarias político-administrativas.

O CMD, constituído pelo ministro da Defesa, pelos comandantes das três forças singulares e pelo chefe do EMD, prestaria assessoria estratégica ao presidente, com relação ao emprego das Forças Armadas. O EMD seria um estado-maior operacional (operativo), que coordenaria as operações conjuntas ou combinadas. A coordenação dos demais assuntos seria atribuição das secretarias do MD ¹².

Contudo, a END propôs a revisão dessa estrutura (Diretriz nº 7)¹³, conferindo ao ministro da Defesa atribuições até então privativas do presidente da República ¹⁴. Propôs ainda transformar o EMD num “Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” que seria, ao mesmo tempo, estratégico e operacional.

Em tal hipótese, a posição dos chefes dos estados-maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica se tornaria ambígua – pois estes ficariam subordinados, ao mesmo tempo, aos respectivos comandantes e ao chefe do Estado-Maior Conjunto. A possível criação de núcleos de Comandos Operacionais unificados em tempo de paz também consumiria recursos escassos e criaria encargos administrativos adicionais ¹⁵.

Segundo constitucionalistas, as competências privativas do presidente

¹¹ Cf. Assembléia Nacional Constituinte, Constituição da República Federativa do Brasil (Brasília, 05/10/1988).

¹² Cf. Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. também <http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=39896>. Cf. ainda PESCE. Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa, p. 24-28. Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm, Op. cit.

¹³ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, Op. cit.

¹⁴ Artigo 84, inciso XIII (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99) e Artigo 142, caput. Cf. Assembléia Nacional Constituinte, Op. cit.

¹⁵ Cf. PESCE; SILVA. Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista, p. 91-104. Op. cit. Cf. também PESCE. Comentários sobre a END, p. 24-28. Op. cit. Cf. ainda http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, Op. cit.

da República, relativas ao exercício do comando supremo das Forças Armadas, seriam indelegáveis, nos termos do Artigo 84, inciso XIII (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99) e Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988¹⁶. A modificação de tal dispositivo, portanto, só poderia ser feita pelo Congresso, mediante aprovação de Emenda Constitucional.

Estava ainda implícito, na proposta da END, o pressuposto de que o ministro da Defesa fosse sempre um civil. Contudo, não há, na Constituição e na legislação complementar, nenhum dispositivo que torne isso obrigatório. E se, no futuro, um presidente de perfil conservador preferisse nomear um militar (da ativa ou na inatividade) para titular da pasta da Defesa?¹⁷

Em 1950, George Fielding Eliot afirmou: “Existem duas idéias militares que esta nação deve evitar como se evita uma praga: 1 – O chefe militar único, ou superchefe de Estado-Maior. 2 – O conceito de guerra único, a estratificação de pensamento e esforço ao adotar-se um determinado meio para a manutenção da segurança nacional, em prejuízo de outros.”¹⁸

Nos países onde existe um Ministério ou Departamento de Defesa, cabe a este órgão harmonizar ou compatibilizar pontos de vista distintos, numa política coerente para a Defesa Nacional. Tal política não pode ser prejudicada por diferenças de opinião relacionadas com a disputa pelo poder, no âmbito interno do país. O interesse nacional deve ficar acima dos interesses eleitorais ou partidários.¹⁹

Alterações Estruturais

A justificativa oficial da proposta centralizadora da END para a estrutura do MD foi a “necessidade de fortalecer o poder civil”. Apesar das opiniões discordantes e da escassez de recursos, a alteração da legislação que trata do preparo e do emprego das Forças Armadas foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República. As seguintes modificações foram introduzidas pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010:²⁰

– O Conselho Militar de Defesa (CMD) passa a incluir o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Capítulo I, Seção II, Art. 2º, item II, § 1º).

¹⁶ Cf. Assembléia Nacional Constituinte, Op. cit.

¹⁷ Cf. PESCE; SILVA, Op. cit.

¹⁸ Apud. PESCE. Pluralismo estratégico na defesa nacional, p.7. Cf. também biografia do autor citado em http://en.wikipedia.org/wiki/George_Fielding_Eliot/.

¹⁹ Cf. PESCE; SILVA, Op. cit. Cf. também PESCE, Op. cit.

²⁰ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm, Op. cit.

- Em lugar do EMD, é criado - como órgão de assessoramento permanente do ministro da Defesa - o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), cujo chefe é indicado pelo ministro e nomeado pelo presidente da República. Sob a coordenação do chefe do EMCFA, há também um comitê integrado pelos chefes de Estado-Maior das três forças singulares (Capítulo II, Seção I, Art. 3º-A, caput).

- Ao chefe do EMCFA, oficial-general do último posto, é assegurado o mesmo grau de precedência hierárquica e as mesmas prerrogativas dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Art. 3º-A, § 1º, 2º e 3º).

- Os comandantes das três forças singulares passam a ser indicados pelo ministro da Defesa, mas continuam sendo nomeados pelo presidente da República (Art. 4º).

- Compete agora aos três comandantes de força singular apresentar ao ministro da Defesa a Lista de Escolha para promoção aos postos de oficial-general, além de propor-lhe os oficiais-generais para nomeação aos cargos que lhes são privativos (Art. 7º).

- O ministro da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo CMD, pelo EMCFA e pelos demais órgãos do MD (Seção II, Art. 9º, caput).

- Cabe ao ministro implantar o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), de caráter ostensivo, contendo dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais sobre as Forças Armadas (Art. 9º, § 1º e 2º).

- O Poder Executivo encaminhará ao Congresso, a cada quatro anos a partir de 2012, as atualizações da PDN, da END e do LBDN (Art. 9º, § 3º).

- Compete ao EMCFA elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o ministro da Defesa na condução de exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz (Art. 11).

- Ao MD compete formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa (armamento, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e outros materiais de uso individual e coletivo) empregados em atividades operacionais das Forças Armadas (Art. 11-A).

- O orçamento anual da pasta da Defesa atenderá às prioridades definidas pela END, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Capítulo III, Art. 13, caput).

- A proposta orçamentária das três forças singulares será elaborada conjuntamente com o MD, que a consolidará, segundo as prioridades estabelecidas pela END e explicitadas na LDO (Art. 13, § 2º).

- O emprego das Forças Armadas se subordinará ao Comandante Supremo, por intermédio do ministro da Defesa, no caso de Comandos Conjuntos, e diretamente ao ministro, para fins de adestramento, em operações conjuntas ou quando da participação brasileira em operações de paz (Capítulo V, Art. 15, itens I e II).

- A atuação dos militares nas operações de garantia da lei e da ordem e nas atividades de defesa civil é considerada atividade militar para os fins do Art. 124 da Constituição Federal (Art. 15, item III, § 7º).

- Cabe às Forças Armadas atuar na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, executando ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, e prisões em flagrante delito, inclusive ao zelar pela segurança pessoal de autoridades (Capítulo VI, Art. 16-A, itens I, II e III, e Parágrafo único).

- Cabe à Aeronáutica (Força Aérea) atuar contra todo tipo de tráfego aéreo ilícito, podendo efetuar revistas e prisões em flagrante delito. Para o trato de tais assuntos, o comandante da Aeronáutica é designado como “Autoridade Aeronáutica Militar” (Art. 18, item VII e Parágrafo único).

Implicações Imediatas

O texto final da reestruturação do MD foi menos radical do que algumas das sugestões e propostas que circularam, durante a fase de sua elaboração. Por exemplo, o texto original do Projeto de Lei Complementar nº 10 conferia atribuições muito amplas ao chefe do EMCFA, em relação aos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Entretanto, isso ficou amenizado na versão final.

Apesar disso, a substituição do EMD – que tratava exclusivamente dos assuntos de natureza operacional – pelo EMCFA criou um órgão burocratizado, cujas atribuições misturam outros assuntos com as preocupações operacionais²¹. Problemas relacionados com a complexidade e o excesso de atribuições já comprometiam a eficácia do antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), extinto quando da criação do MD.

O novo EMCFA tem três chefias subordinadas, também ocupadas por oficiais-generais de quatro estrelas: a de Preparo e Emprego (CPE), que herdou as atribuições do antigo EMD; a de Assuntos Estratégicos (CAE), oriunda da antiga Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI); e a de Logística (CHELOG), originária da antiga

²¹ Cf. Mauro César Rodrigues Pereira, *Mudanças no MD* (Rio de Janeiro, 30 ago. 2010). Texto divulgado pelo autor na Internet, via correio eletrônico.

Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM).²²

A reestruturação manteve as secretarias de Coordenação e Organização Institucional (SEORI) e de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPED), criando uma nova Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e um Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). Anteriormente subordinada ao MD, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) ganhou “status” ministerial no início de 2011.²³

Ao contrário do EMCFA e seus componentes, chefiados por militares, todas as secretarias do MD são agora chefiadas por civis. Com isso, a estrutura balanceada, estabelecida em 1999, foi praticamente substituída por duas estruturas paralelas, sendo uma civil (gabinete, assessorias e secretarias) e outra militar (EMCFA e comandos das três forças singulares).²⁴

O Decreto nº 7.276, de 25/08/2010, aprovou a Estrutura Militar de Defesa, em substituição à Estrutura Militar de Guerra prevista no Decreto Reservado nº 8, de 17/01/1980. A nova estrutura inclui o presidente da República, o ministro da Defesa, o CMD, os comandantes das três forças singulares, o chefe do EMCFA e os comandantes dos Comandos Operacionais.²⁵

Estão previstas a ativação, em caso de necessidade, de Comandos Operacionais conjuntos ou singulares – assim como a ativação, em tempo de paz, de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos, coordenados pelo EMCFA.²⁶ Um Comando Conjunto é constituído por forças navais, terrestres e aéreas de um mesmo país, sob comando unificado. Um Comando Combinado, por sua vez, é constituído por forças de diferentes países.²⁷

A partir da END, o Brasil passou a empregar os termos “conjunto” (joint) e “combinado” (combined) com o significado que lhes dá a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os termos anteriormente empregados, “combinado” e “interaliado”, poderiam causar certa confusão, no planejamento de operações multinacionais.²⁸

²² Cf. Ministério da Defesa, Portaria nº 1.430-MD, de 06/09/2010 (Brasília, 06 set. 2010). Cf. também Ministério da Defesa, Portaria nº 1.423-MD, de 06/09/2010 (Brasília, 06 set. 2010).

²³ Cf. <http://noticias.uol.com.br/politica/2011/03/21/governo-cria-secretaria-de-aviacao-civil-com-status-de-ministerio.jhtm>.

²⁴ Cf. PEREIRA, Op. cit.

²⁵ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm. Cf. também BRASIL. Decreto Reservado nº 8, de 17 de janeiro de 1980. Aprova a Diretriz para o Estabelecimento de Estrutura Militar. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1980. Seção 1.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Cf. PESCE; SILVA, Op. cit.

²⁸ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, Op. cit. Cf. também PESCE; SILVA, Op. cit. Cf. ainda PESCE. Comentários sobre a END, p. 24-28. Op. cit.

Sem dúvida, as operações sob comando unificado foram valorizadas. Outra inovação introduzida foi a criação da SEPROD, para atuar junto à indústria de defesa, visando ao desenvolvimento de tecnologias de interesse para a Defesa Nacional. Entretanto, a padronização dos equipamentos empregados pelas Forças Armadas nem sempre é possível – pois os requisitos específicos de cada força singular frequentemente não são compatíveis.

A recente reformulação da legislação também conferiu poder de polícia limitado às três forças singulares, em áreas de fronteira ou em situações específicas. Os militares atuando na garantia da lei e da ordem ou na defesa civil respondem agora à Justiça Militar²⁹. Contudo, isso não pode servir de justificativa para o desvio das Forças Armadas de sua atividade-fim, que é a Defesa Nacional.

Conclusão

A influência anglo-saxônica sobre a recente reformulação da estrutura do Ministério da Defesa no Brasil é evidente – inclusive pelas denominações adotadas. No contexto político-institucional brasileiro, o fortalecimento do ministro da Defesa – em detrimento da autoridade do Comandante Supremo – pode ser considerado excessivo e até mesmo inconstitucional.

Em particular, a inclusão de tal ministro (normalmente um político civil) na cadeia de comando da Estrutura Militar de Defesa, entre os comandantes de Teatro de Operações (TO) e o Comandante Supremo (isto é, o presidente da República), pode privar este último de aconselhamento especializado militar independente³⁰.

A obrigatoriedade legal de produzir-se um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e de submetê-lo ao Congresso Nacional, juntamente com uma nova Política de Defesa Nacional (PDN) e uma nova Estratégia Nacional de Defesa (END), a cada quatro anos a partir de 2012, foi uma medida bastante salutar – adotada por iniciativa do Poder Legislativo³¹.

Tal medida, porém, não é capaz de assegurar o fluxo de recursos para os investimentos em defesa. A escassez crônica de recursos pode transformar o LBDN em mais um “protocolo de intenções”, como vem ocorrendo com o Orçamento da União – que, por não ser impositivo, não reflete as reais prioridades do planejamento dos gastos e investimentos públicos.

Dentro de alguns anos, após uma avaliação do desempenho da nova

²⁹ Cf. PEREIRA. Op. cit.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

estrutura de defesa, talvez se torne necessário revê-la novamente – a fim de corrigir possíveis excessos ou distorções. Uma oportunidade seria por ocasião da revisão periódica do LBDN, da PDN e da END. De qualquer modo, todo o esforço despendido para a elaboração de tais documentos terá sido em vão, se o descaso da elite dirigente com relação à defesa no Brasil não for revertido.

Referências:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituição>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm>. Acesso em: 15 maio 2011.

BRASIL. Decreto Reservado nº 8, de 17 de janeiro de 1980. Aprova a Diretriz para o Estabelecimento de Estrutura Militar. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1980. Seção 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp117.htm#art1>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 fev. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm>. Acesso em: 15 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 1.423-MD, de 06/09/2010. Brasília, 06 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 1.430-MD, de 06/09/2010. Brasília, 06 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planilhas de execução da LOA 2011.. Dados do Siafi/SIGA Brasil. Disponíveis em: <<http://www.contasabertas.uol.com.br>>. Acesso em: 15 maio 2011.

BRASIL.. Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp69.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

COBUCCI, Luciana. Cortes no orçamento: cidades, defesa e educação sofrem mais. Terra, 28 fev. 2011. Seção Economia. Disponível em: <http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201102281632_TRR_79551099>. Acesso em: 28 fev. 2011.

GEORGE Fielding Eliot. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/George_Fielding_Eliot>. Acesso em: 22 maio 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. O Soldado e o estado: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996.

JAWAHARLAL Nehru. Disponível em:<http://pt.wikiquote.org/wiki/Jawaharlal_Nehru>. Acesso em: 15 maio 2011.

JINKINGS, Daniela. Governo cria secretaria de aviação civil com status de ministério. UOL, 21 mar. 2011. Seção Notícias, Política. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/2011/03/21/governo-cria-secretaria-de-aviacao-civil-com-status-de-ministerio.jhtm>>. Acesso em: 25 maio 2011.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. Mudanças no MD. Rio de Janeiro, 30 ago. 2010. Texto divulgado pelo autor na Internet, via correio eletrônico.

PESCE, Eduardo Ítalo. Comentários sobre a Estratégia Nacional De Defesa. Segurança & Defesa, Rio de Janeiro, n. 94, p. 24-28, abr./jun., 2009.

PESCE, Eduardo Ítalo. Pluralismo estratégico na Defesa Nacional. O Globo, Rio de Janeiro, 28 maio 1998, p.7 (Opinião).

PESCE, Eduardo Ítalo; SILVA, Iberê Mariano da. Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 129, n.10/12, p. 91-104, out./dez. 2009.

PESCE, Eduardo Ítalo; SILVA, Iberê Mariano da. Forças Armadas continuarão na penúria? Monitor Mercantil, 17 fev. 2011. Seção Opinião. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=91348>>. Acesso em: 15 maio 2011.

PESCE, Eduardo Ítalo; SILVA, Iberê Mariano da. Ideologias antimilitares.

Monitor Mercantil, 22 fev. 2007, Seção Opinião. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=39896>>. Acesso em: 15 maio 2011.

Recebido em: 26/05/2011

Aceito em: 16/06/2011

