

O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro?

Priscila Rodrigues Pereira*

Resumo

Nos últimos quatro mandatos presidenciais, o Brasil adotou determinadas medidas que visam definir melhor as direções de sua política de defesa nacional e seu papel na segurança internacional. Chegando ao fim do que muitos se acostumaram a chamar de 'era Lula', este trabalho busca analisar como sua gestão e a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, trataram a questão diante da crescente projeção brasileira no cenário internacional, no sentido de institucionalizá-la e, principalmente, analisando quais são os precedentes do Livro Branco de Defesa Nacional. São abordados temas como: o papel e a importância de uma política de defesa para os Estados; a criação do Ministério da Defesa brasileiro em meio ao processo de democratização do país; a formulação dos documentos de defesa que norteiam as ações políticas brasileiras – a primeira e a segunda versão da Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa –, e algumas de suas semelhanças e diferenças; e as expectativas em torno da Lei Complementar nº136 de 2010 que determina a criação de um Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro.

Palavras-chave: Política de Defesa Nacional; Segurança; Livro Branco de Defesa Nacional

Abstract

During the last four presidential mandates, Brazil adopted determinate decisions to best define the national defense politics directions and its role in the international security. In the end of a period which most used to call of “Lula era”, this paper intends to analyze how his administration and the one of his antecessor, Fernando Henrique Cardoso, treated the defense question considering the Brazilian crescent projection through the international scenery, attempting to institutionalize it and, mainly, analyzing what are the Defense White Paper’s precedents. The following themes, among others, will be approached: the defense politics’ main role and its importance to the States; the creation

* Mestranda em Relações Internacionais PPGRI San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/Puc-SP) Endereço: R. Dr Moacir Cestari, 127 – CEP 02835-000 São Paulo – SP – Brasil E-mail: priscila.pereira.ri@gmail.com

of the Brazilian Defense Ministry during the redemocratization process of the country; the formulation of the defense documents that guide the Brazilian politics actions – the first and the second version of the Brazilian Defense Policy and the Defense National Strategy –, and some of its similarities and differences; and the expectations about the Complementary Law nº136, 2010, which determines the creation of Brazilian Defense White Paper.

Keywords: Brazilian Defense Policy; Security; Defense White Paper.

Introdução

O cenário internacional sofreu grandes alterações com o fim da União Soviética, da Guerra Fria e da distribuição bipolar de poder. Era tal bipolaridade que mantinha a sensação de previsibilidade quanto às ações dos atores internacionais no sistema. O novo desenho no sistema permitiu a emersão de novos atores, novos temas e, conseqüentemente, novas ameaças à segurança dos Estados (FUGITA,1998).

Por sua vez, os Estados são responsáveis por desenvolver, cada um a sua maneira, modos para adaptar-se a essa nova realidade, combater e evitar essas ameaças. Em grande parte dos países democráticos, as medidas que devem ser tomadas para proteger seus territórios, sociedade, soberania e o que mais for considerado de vital importância para o Estado estão descritas em suas políticas de defesa nacional. Conforme Campos (2002) uma política de defesa pode afetar questões sociais, políticas e econômicas.

Diante disto, fica clara a nova realidade em que assuntos de segurança e defesa vão além das questões estritamente militares e, portanto, não podem ser combatidos apenas com o uso da força. O novo cenário internacional exige que a diplomacia seja o principal meio de solução de controvérsias. E já se pode enxergar as tendências mundiais de levar até à população civil o debate de segurança e defesa e abrir as portas de sua formulação para representantes da sociedade, como os legisladores e as universidades.

E o Brasil? Quais têm sido os avanços brasileiros em relação a sua política de defesa nacional?

Este artigo busca descrever brevemente como se deu a criação do Ministério de Defesa brasileiro em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sob forte influência da consolidação do processo de redemocratização do país e tentará analisar a abrangência, coerência e eficiência dos documentos de defesa que existem no Brasil – primeira e segunda versão da Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa. A intenção deste não é entrar no debate de casos específicos da política de defesa brasileira – como assinatura de tratados ou participação em

regimes internacionais – mas sim verificar quais avanços foram realizados no desenvolvimento de uma ação institucionalizada e padronizada do Brasil em relação a todos os outros atores do sistema internacional quando se trata de apontar quem são seus amigos, aqueles que podem ser seus inimigos, quais são os tipos de ameaças as quais está exposto, quais são os pontos sensíveis da segurança nacional brasileira e outras questões que possam ser consideradas vitais ao país.

A primeira parte do trabalho é dedicada a explicar o papel de uma política de defesa para qualquer Estado democrático e a mostrar as influências históricas que ainda são determinantes na formulação da política de defesa brasileira. A segunda parte trata do processo de criação do Ministério de Defesa brasileiro – após duas tentativas fracassadas no passado – como uma reafirmação do processo de redemocratização do Brasil e seguindo tendências mundiais ao impor a participação civil em assuntos militares. Na terceira, serão brevemente analisadas as duas versões da Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, com a intenção de observar como suas semelhanças e divergências são pontos importantes para compreender o desenvolvimento de uma política de Estado voltada para a segurança e defesa nacional, que deverá se concretizar através da Lei Complementar nº136 de 2010, que determina a criação de um Livro Branco de Defesa brasileiro. Por último, serão abordadas as dificuldades encontradas para a aplicação de uma política de defesa brasileira que seja eficiente e os pontos favoráveis que apresentaram progresso com o processo de redemocratização já amadurecido no país.

Política de Defesa

Na tentativa de compreender e analisar as mais recentes ações do governo brasileiro em relação a sua política de defesa, é necessário, antes de qualquer coisa, entender sua definição, seu processo histórico e quais são as influências que podem ser determinantes no momento de sua formulação ou implementação.

Almeida (2010a) entende uma política de defesa nacional como política pública que possui as Forças Armadas como principal instrumento de ação. Ou seja, é dependente unicamente da ação do poder público, não deve sujeitar-se ao setor privado e, como qualquer política pública, é analisada por seus aspectos políticos, jurídicos e econômicos. Seu aspecto político confirma-se à medida que só pode sofrer intervenção estatal, não podendo ser delegada ao setor privado e, por tratar-se de uma política de Estado e não de governo, deve ser mais forte e relevante do que qualquer conflito de interesse que possa surgir no meio militar ou civil. O aspecto jurídico

é observado na estrutura da constituição brasileira que a define como responsabilidade do Estado, mas nota-se uma ausência de limite para o uso da força estatal, que pode afetar a defesa de direitos e garantias da população. E, por último, o aspecto econômico é estabelecido por ser um bem não-rival – aquele que quando consumido por alguém não interfere no uso de outra parte – e não-exclusivo – aquele que não pode ser impedido pelo provedor de forma individual (ALMEIDA, 2010a, apud SANDLER; HARTLEY, 1995; MANKIW, 2006)

Já Proença Jr e Diniz (1998) apontam para o fato de que apesar desta dever ser uma política de Estado, sempre estará sujeita a oscilações. Tal fato ocorre por seu caráter político, que constantemente envolve diferentes interesses e perspectivas de diversos pólos políticos, da mesma forma como acontece em todas as políticas de países com uma sociedade complexa e diversificada. A diferença que existe entre a política de defesa e as outras é que o centro de suas atenções é a produção da paz tendo como instrumento as forças armadas. Em tempos e territórios de paz, como é o atual caso brasileiro, a utilização desse instrumento passa a ser dificilmente notada por três razões: 1) organizacionais, pois as forças armadas passam a ter prioridades políticas e administrativas; 2) políticas, pois as lideranças políticas tendem a não ter a política de defesa como prioridade, visto que não gera votos, como acontece com políticas de curto prazo; 3) e históricas, pois o Brasil tem como herança européia as experiências das guerras do século XX e considera que segurança e defesa não podem ser deixadas nas mãos apenas de militares, que nesta situação possuiriam papel secundário.

A Escola Superior de Guerra (ESG) nasceu em 1949, no clima imposto pela Guerra Fria e com a concepção de que segurança tratava-se de aspectos mais amplos do que estritamente militares, que envolvia a mobilização e participação da sociedade e as capacidades do país eram relevantes, em especial a industrial. Para a ESG, segurança é um estado, enquanto defesa é o ato que busca manter esse estado (CAMPOS, 2002).

Diante da idéia de que para garantir a segurança seria necessário cuidar de outros aspectos do desenvolvimento das capacidades do Estado, Campos (2002) explica que o regime militar brasileiro instaurado em 1964 cria suas bases sobre esta concepção e utiliza a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) como um meio de combate ao comunismo.

Pensar uma política de defesa seria “pensar a atualidade e o futuro de nossas necessidades e de nossos interesses de segurança” quando mudanças no cenário internacional podem a qualquer momento alterar, eliminar e até mesmo criar novas prioridades (PROENÇA JR; DINIZ, 1996, p.14). Nesse sentido, a DSN é tida como simplista, à medida que indica a existência de

Objetivos Nacionais Permanentes, pois desse modo não é considerada a atual realidade em que o debate democrático expõe os diferentes interesses dentro de uma única sociedade, sendo capaz de criar diversas prioridades de acordo com cada grupo. (PROENÇA JR; DINIZ, 1998).

A DSN também trata de Poder Nacional reduzindo a relevância da ação política do governo, quantificando-o e definindo-o como um “conjunto integrado de meios do toda ordem de que dispõe a Nação, acionados pela vontade nacional, para conquistar e manter, interna e externamente os Objetivos Nacionais” (PROENÇA JR; DINIZ, 1998 p. 40, apud ESG, 1988) onde mais desenvolvimento representará maior Poder Nacional. Essa perspectiva retira qualquer chance de um Estado menos “poderoso” reduzir sua distancia de um mais “poderoso”, a menos que o segundo cometa algum erro, pois é dado menor valor às suas capacidades políticas e diplomáticas. Portanto, essa doutrina não é capaz de determinar o processo de tomada de decisão de política de defesa, por nem sempre considerar o caráter político e suas conseqüências para as relações do país com outros atores do cenário internacional (PROENÇA JR; DINIZ, 1998).

Políticas de defesa são formuladas diante de duas perspectivas: 1) como resposta às possíveis ameaças externas, como ocorreu no cenário da Guerra Fria e gerou a corrida armamentista; e 2) como prudências diante de incertezas quanto à segurança internacional, assim as forças do país estariam disponíveis para uso em momentos de necessidade. Uma política de defesa brasileira claramente seria mais norteada pela segunda perspectiva (PROENÇA JR; DINIZ, 1996), pois são raros os conflitos armados que marcaram os mais de 500 anos de história do Brasil e há mais de 140 anos o país praticamente não tem sofrido qualquer agressão externa (FUGITA, 1998).

Desde o início do século XX o Brasil tem construído uma “identidade internacional calcada na moderação e na prudência”, mas seu baixo índice de ações militares em territórios externos pode também ser explicado pela baixa integração existente entre política externa e política de defesa (LIMA, 2010, p. 402).

Lima (2010) explica que, com o fim do Império brasileiro e a instauração da República, as duas políticas passam a ser tratadas dentro de burocracias separadas e diferentemente especializadas. Então, outros fatores como o controle da região do Prata, a hegemonia regional brasileira e a definição territorial por meios diplomáticos influenciam para que o país seja considerado pelas elites um território isento de ameaças militares, fossem essas regionais ou mundiais.

A autora apresenta como explicação para o baixo índice de atuação

militar externa o fato de

O pacifismo e o juridicismo característicos da política externa conduzida pelo Itamaraty estariam fundados, ao mesmo tempo, numa identidade conciliatória e numa concepção realista a respeito da incapacidade de projeção internacional do poder militar brasileiro (LIMA, 2010, p.405, apud ALSINA, 2009).

Analisando o exposto até este ponto, é nítida a necessidade de interação entre o setor militar e político brasileiro e de qualquer outro Estado, e que se torna preciso estabelecer condutas comuns para as ações tomadas pelas Forças Armadas e pela diplomacia. Então foi o contexto criado com o fim da ditadura militar brasileira e com a redemocratização do país que colocou o Brasil diante da necessidade de seguir as tendências mundiais, impondo maior interação entre civis e militares e dando início ao processo de criação do Ministério de Defesa Brasileiro. Conforme descrito adiante, esse foi um importante passo para a desvinculação com políticas ligadas ao regime militar e para a consolidação da democracia brasileira.

Criação do Ministério da Defesa

Antes do governo de Fernando Henrique Cardoso, já haviam ocorrido duas tentativas de criar um Ministério de Defesa: a primeira em 1967, quando o então presidente da república Humberto Castello Branco assinou o Decreto-Lei nº 200; e a segunda em proposta que ocorreu durante a Constituinte de 1988. O Decreto-Lei foi arquivado e a proposta abandonada (CAMPOS, 2002). Em 1994, já durante a campanha eleitoral para a presidência, Fernando Henrique Cardoso novamente propôs que um Ministério de Defesa brasileiro fosse criado, incorporando o Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa), Exército, Aeronáutica e Marinha (ALSINA, 2003; ZAVERUCHA, 2005).

Alsina (2003) expõe que Fernando Henrique Cardoso já estava ciente das dificuldades que enfrentaria com os militares para conseguir estabelecer o ministério. Então, depois de já eleito, expressou novamente a idéia fazendo o uso do termo *intenção*, assim deixou claro que seriam abertos debates para discutir a conveniência ou não da realização. Esse foi um meio encontrado pelo presidente para que houvesse, por parte dos militares, uma melhor assimilação do projeto, de modo a viabilizá-lo.

Entre os militares, havia diferentes opiniões, pelo menos 70% deles eram contra a existência do ministério, afirmando que este seria resultado de uma suposta pressão norte-americana para que as Forças Armadas da América Latina tivessem como objetivo o combate ao narcotráfico na região. Por

outro lado, havia aqueles que eram a favor, acreditando que em conflitos bélicos é essencial a atuação conjunta das três forças para obter o sucesso (ALSINA, 2003). Para verificar a viabilidade do projeto, o Emfa foi o órgão responsável por fazer estudos na área, observando a experiência em outros países. O resultado foi: dos 179 países estudados, apenas 23 não possuíam um Ministério de Defesa e, entre esses, só o Brasil, o Japão e o México eram países de maior expressão internacional, de resto apareciam apenas os pouco expressivos (CAMPOS; 2002; ALSINA, 2003).

O Ministro-Chefe do Emfa, o General Benedito Onofre Leonel, foi o responsável escolhido por Fernando Henrique Cardoso para cumprir a tarefa de criar o Ministério da Defesa. O projeto não obteve avanços significativos durante grande parte do primeiro mandato do governante, mas em agosto de 1997 foi anunciada sua criação.

Apesar de diversos autores apontarem que o principal motivo para criar-se tal ministério era a necessidade de subordinação das Forças Armadas ao controle civil, Zaverucha (2005) aponta para outra questão importante: não seria possível o país apresentar uma candidatura plausível para um Assento Permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) possuindo quatro ministros militares diferentes manejando os temas da pasta de defesa do país.

Campos (2002) descreve sucintamente o processo de criação do MD

De posse dos dados, o presidente expediu nova diretriz, em outubro de 1997, em reunião da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Creden), para levar adiante o projeto. Foi formado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação do ministro-chefe da Casa Civil e constituído pelos ministros da Marinha, das Relações Exteriores, do Exército, da Aeronáutica e pelo chefe do Emfa, além do chefe da Casa Militar e do secretário de Assuntos Estratégicos. Entre outubro de 1997 e outubro de 1998, o GTI reuniu-se freqüentemente para viabilizar a conformação do grupo (CAMPOS, 2002, p. 465)

A autora também cita que o ministério representou uma ruptura com a ideologia que sempre foi adotada pela ESG e pela DSN, e ainda eram reflexos da Era Vargas na história do país. Tal ruptura seria mais um indício do fortalecimento da idéia de consolidação da democracia.

É importante citar que na Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de Agosto de 2001, foram determinadas as atuais funções dos órgãos do Poder Executivo, inclusive do Ministério de Defesa que são:

- a) política de defesa nacional;
- b) política e estratégia militares;
- c) doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas;
- d) projetos

especiais de interesse da defesa nacional; e) inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; f) operações militares das Forças Armadas; g) relacionamento internacional das Forças Armadas; h) orçamento de defesa; i) legislação militar; j) política de mobilização nacional; l) política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas; m) política de comunicação social nas Forças Armadas; n) política de remuneração dos militares e pensionistas; o) política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de material bélico de natureza convencional; p) atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e ao apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais; q) logística militar; r) serviço militar; s) assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; t) constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; u) política marítima nacional; v) segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar; x) política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais; z) infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária (BRASIL, 2001).

O primeiro ministro da defesa assumiu o cargo em 1º de janeiro de 1999. Foi o ex-senador Élcio Álvares, um civil que autores como Miyamoto (2000) e Zaverucha (2005) afirmam que possuía pouca expressão no setor militar e foi substituído por Geraldo Quintão um ano depois de sua posse.

Política de Defesa Nacional (PDN) I e II, Estratégia Nacional (END) e Defesa e Livro Branco de Defesa

O Brasil possui três documentos que se referem à postura a ser adotada nos temas relativos à segurança nacional. Estes são: I Política de Defesa Nacional (I PDN), lançada em 1996; II Política de Defesa Nacional (II PDN), lançada em 2005; e a Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008. Em complemento e como resultado do desenvolvimento dos documentos acima citados, em agosto de 2010 o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar que impõe a criação de um Livro Branco de Defesa brasileiro que visa definir todas as diretrizes de nossa política de defesa.

A I PDN foi um importante estágio para a que o Ministério de Defesa se concretizasse, visto que em 1996 já indicava sua necessidade e inevitável

criação. Além de ser indispensável uma maior interação entre o Ministério de Defesa e Ministério das Relações Exteriores, era preciso que as Forças Armadas Brasileira definissem uma única política de defesa nacional que fosse capaz de reger suas ações na direção de um consenso, contando com a participação civil e militar no processo de implementação de uma “política de defesa nacional sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção” que tenha como um de seus objetivos a integração das “visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático, e que conte com o respaldo na Nação” (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 1996), seria a base do planejamento e do preparo militar (CAMPOS, 2002) num momento em que finalmente o país entra num processo de consolidação e reestruturação econômica e pode voltar a desenvolver políticas de longo prazo (FUJITA, 1998).

Este documento deixa clara sua intenção defensiva, apoiando a busca por soluções pacíficas de controvérsias, tendo como principal instrumento para solução de conflitos a ação diplomática e fazendo uso da força apenas em caso de autodefesa. Fernando Henrique Cardoso pretendia que a PDN representasse mais um instrumento da diplomacia brasileira (OLIVEIRA, 2009). Fujita (1998) entende a I PDN como um marco importante na evolução do pensamento estratégico no Brasil. Em termos políticos, indica um debate democrático e transparente ao tirá-lo do setor especializado apenas e trazê-lo para a sociedade. E em termos conceituais, ao manter o debate entre civis e militares, criou uma convergência de perspectivas quando aos cenários nacional, regional e mundial. O documento foi resultado da nova estrutura política nacional e regional, pois países da região passavam por processos semelhantes em relação à redemocratização, o que favorecia o clima de cooperação, confiança e paz na região da América Latina.

Já para Saint-Pierre (2009) a primeira versão da PDN não deixa claras as limitações da política de defesa, não cria fronteiras bem delineadas entre o externo e o interno, uma diferenciação nítida entre segurança nacional e segurança pública, deixando em aberto a possibilidade de sua intervenção em questões internas utilizando as Forças Armadas. Como tentativa de reparo a esta lacuna, o documento foi renovado em 2005, durante o governo Lula, e em seu novo texto consta que a política é “voltada, preponderantemente, as ameaças externas” (POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA, 2005). O autor considera que este foi um retrocesso, na medida em que cria uma abertura para as questões internas.

É importante ressaltar que a II PDN aborda a visão de segurança coletiva e de cooperação regional e, mesmo que na prática a relação entre as Forças Armadas de seus vizinhos já seja boa, a formalização dessa aproximação é um passo importante (SAINT-PIERRE, 2009). Outra importante diferença

que deve ser citada entre a primeira e a segunda versão da PDN é a inclusão do conceito de segurança conforme os padrões da Organização das Nações Unidas (ONU), onde define-se como

uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso (POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA, 2005)

Logo em seguida, em 2008, foi publicada a Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada durante a gestão de Nelson Jobim no ministério de Defesa e Mangabeira Unger na Secretaria de Assuntos Estratégicos (OLIVEIRA, 2009). Como uma tentativa de traçar as pretensões brasileiras nessa área trazendo transparência e abertura ao debate com a sociedade, propunha reorganizar as Forças Armadas Brasileira, reestruturar o desenvolvimento da indústria brasileira de matéria de defesa e tratar da composição do efetivo das Forças Armadas Brasileiras. A END também apresenta importante foco no desenvolvimento de tecnologia espacial, cibernética e nuclear (ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2008).

Para o governo de Luis Inácio Lula da Silva teria sido um importante passo, visto que a defesa nacional havia recebido pouca atenção – já que as alterações na PDN foram mínimas – desde o início de seu primeiro mandato e a Aeronáutica passava por uma séria crise, após dois acidentes com aeronaves comerciais, que puseram em cheque a eficiência do trabalho realizado por seus funcionários e colocaram autoridades militares e civis em conflito sobre questões trabalhistas e até mesmo sobre a desmilitarização da instituição. Nesse contexto, o documento teria sido criado como meio de satisfazer o meio militar com a intenção presidencial de obter apoio político, pois mesmo que estes não tenham participação decisiva na política nacional, seriam fonte de grande poder simbólico e prestígio entre o contingente eleitoral (OLIVEIRA, 2009).

As principais críticas a estes documentos, que durante as últimas décadas têm tentado nortear as ações da defesa nacional diante do atual cenário internacional, estão direcionadas a várias lacunas em suas formulações. A partir da análise de cenários prospectivos é que políticas podem ser formuladas, precedendo o estabelecimento de estratégias para o alcance de objetivos. No Brasil, apesar da PDN ter sido criada antes da END, política e estratégia não convergiram em quase nenhuma de suas características, a END não retorna aos conceitos da PND como meio de fundamentar-se. Segundo Silva (2008), a PDN chega a ter postura omissa, tamanha é sua cautela para não criar quaisquer atritos com países vizinhos ou de relações estreitas, enquanto a END deixa de lado essa característica e

coloca o Brasil em uma posição entre as potências mundiais com necessidade de adequar sua capacidade de defesa a essa realidade.

A PDN ressalta a importância das relações interdependentes do país, em especial com nossos vizinhos, a fim de fortalecer a integração regional, porém falha na missão de apontar ameaças e possíveis medidas que seriam tomadas contra estas. Acaba caracterizando-se como um documento superficial. O documento traz também os conceitos de defesa e segurança, mas críticos chamam atenção para o fato destas concepções não estarem bem amarradas e para a ausência de um projeto de inserção do Brasil, sendo os conceitos tão amplos que acabam por não definir coisa alguma (CAMPOS, 2002). Miyamoto (2000, p. 461) foi outro autor que se referiu à superficialidade do documento, o considerando “uma mera carta de intenções”, mas não deixa de reconhecer sua relevância “pelo simples fato de ter sido escrito e levado a público, democratizando a discussão sobre o novo Ministério”, lembra que foi a primeira vez que o Brasil compôs um documento deste porte para a área de defesa.

Almeida descreve a END como “um documento tão idealista e tão distante dos desafios colocados ao país e alheio à realidade efetiva das coisas” (2010b, p. 5), após apontar que surgiu com um caráter extremamente nacionalista e em defesa da soberania nacional. O autor alerta para o fato de tal documento desconsiderar a dificuldade de obtenção dos recursos financeiros necessários para sua implementação (por exemplo, e em especial, no desenvolvimento espacial e cibernético), principalmente considerando a postura autônoma assumida pelo documento que descartaria cooperação com outros Estados; não conta com possíveis constrangimentos internacionais (principalmente ao tratar do desenvolvimento de tecnologia nuclear com fins militares, visto que o Brasil é signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear); também não define quais são as ameaças existentes contra o país, quem são seus amigos e inimigos; trata muito pouco do Mercosul e da integração da América do Sul, considerando os vizinhos do Brasil praticamente como clientes que teriam muito a aprender com ele; e tende a criar certo isolacionismo em relação aos Estados Unidos, fato que pode prejudicá-lo na obtenção de um assento no Conselho de Segurança da ONU (ALMEIDA, 2009).

Ambos os documentos deveriam ser complementares em nome do desenvolvimento de uma política que – seguindo as tendências dos maiores países do mundo como os Estados Unidos, a Argentina, a França e o Chile, por exemplo – resultasse na criação do Livro Branco de Defesa brasileiro, onde todas as posições, opções, objetivos na nação estariam claros e explícitos. Ao contrário disso, o que se encontra é uma END que se quer cita a PDN e vai contra as posturas diplomáticas por essa assumidas

abandonando sua política, objetivos e diplomacia. Esse trabalho não tem a intenção de diminuir a importância da PDN ou da END, mas tenta mostrar a forma como o tema de defesa nacional – que deveria ser posto como uma política de Estado – tem feito parte de diferentes políticas de governos.

Proença e Diniz (1998) caracterizam como negativos os resultados de inconstâncias relacionadas às questões internacionais dos Estados. Qualquer mudança considerada brusca em temas de defesa tem alta capacidade de gerar insegurança dos outros integrantes do sistema internacional quanto ao ator dessa mudança. As conseqüências dessa insegurança estão associadas à geração de crises, ao colocar em risco investimentos produtivos para o desenvolvimento do país, seja este econômico, social, tecnológico...

Com a observação dos documentos, fica nítido que ainda existe a necessidade de maior entrosamento entre Ministério de Defesa e Ministério das Relações Exteriores, já que a END aponta para diversas formas de utilização do *hard power* brasileiro, colocando em risco e, em certa medida, até desconsiderando a existência e o importante papel do *soft power* e da diplomacia do Brasil, que constantemente participa de ações que envolvem resoluções pacíficas de conflitos dentro de normas de instituições internacionais.

É preciso, acima de tudo, que o Brasil esclareça ao mundo quem são seus amigos e inimigos, qual será o tratamento destinado a cada um desses e quais princípios regem suas relações internacionais. A criação do Livro Branco de Defesa é capaz de trazer esses esclarecimentos. Neste sentido, foi aprovada em 25 de agosto de 2010 a Lei Complementar nº136, determinando que este passe por apreciação do Congresso Nacional a cada quatro anos e deve ser composto por

§ 2o O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos: I - cenário estratégico para o século XXI; II - política nacional de defesa; III - estratégia nacional de defesa; IV - modernização das Forças Armadas; V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa; VI - suporte econômico da defesa nacional; VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; VIII - operações de paz e ajuda humanitária (LEI COMPLEMENTAR Nº136, 2010)

Diante do exposto é inegável a relevância deste documento, porém é preciso aguardar sua formulação para obter as respostas para os maiores questionamentos: o Livro Branco seguirá as características da PDN, da END ou criará novos caminhos para a política de defesa brasileira? Quem fará parte da formulação deste documento? Em que medida o debate será

aberto para a sociedade e academia brasileira?

O retrato da atual política de defesa brasileira sob o olhar do MD

No dia 24 de maio de 2011, o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, concedeu entrevista para a TV Senado explicando quais são as principais metas e objetivos da atual política de defesa nacional. O jornalista Armando Rollemberg foi o responsável por questioná-lo a cerca de diversas questões de interesse não apenas das Forças Armadas, como também da indústria de defesa e da sociedade como um todo.

Tratou-se da imensidão das fronteiras brasileiras, que totalizam um território de 13 milhões de Km² - sendo 16.725 km de fronteiras terrestres e 8.500 km de litoral - e admitiu-se a impossibilidade de se manter a presença das Forças Armadas por toda essa extensão. Para contornar a situação, o governo brasileiro desenvolve um projeto de monitoramento e controle do território e um de mobilidade, que permite que as Forças Armadas estejam onde for necessário. Estes também serão mecanismos utilizados no combate ao tráfico de drogas e contrabando de armas. Tais ações só são possíveis com uma ação logística conjunta das Forças Armadas, aliadas à polícia local e ao governo Federal.

Ao ser questionado sobre quem são os adversários brasileiros, Jobim destacou o fato de o Brasil não ter problemas quanto à delimitação de fronteiras e não possuir controvérsias com os demais países sul-americanos. Isso permite que a região busque estabelecer uma política dissuasória comum para resguardar suas três principais riquezas: fontes de energia renovável e não renovável; produção de proteína animal e vegetal; e reservas de água potável. Afirmou que os sul-americanos irão administrá-las para o bem da região e do mundo, dizendo “não” a qualquer ator externo sempre que for necessário. Tais afirmações já haviam sido feitas na III Reunião do Conselho de Defesa Sul-Americano, realizada também no mesmo mês de maio.

O ministro afirmou que o projeto de reequipamento das Forças Armadas deve durar 5 (cinco) anos e foca-se também na especialização e capacitação dos efetivos, além de um estudo sobre sua localização geográfica.

Sobre as compras internacionais para este projeto, não se trata da aquisição produtos importados, mas sim de pacotes tecnológicos para a fabricação de equipamentos militares dentro do Brasil. A consequência dessa política será a capacitação de pessoal. Mesmo que seja a opção mais cara, o ministro afirma que seria melhor do que criar laços de dependência logística com os fornecedores de assistência e peças de reposição. Como exemplo citou o projeto do submarino de propulsão nuclear que será produzido em Itaguaí, no Rio de Janeiro, com transferência de tecnologia não nuclear, pois a capacidade para produzir o reator para propulsão o Brasil já possui.

Ainda falando de tecnologia nuclear, Jobim deixou claro que o país não tem pretensão de produzir armas nucleares, mesmo porque sofreria constrangimentos internacionais por ser signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) desde setembro de 1998. O Brasil apenas pretende dominar a tecnologia nuclear para uso medicinal, energético e para a agricultura. Neste sentido, esclareceu uma das críticas citadas anteriormente neste artigo.

Quanto à compra de caças aéreos para a Força Aérea Brasileira (FAB), chamou atenção novamente dizendo que se trata de transferência tecnológica e capacitação pessoal, e foi enfático ao dizer que o Brasil não negocia com parceiros que não ofereçam essa transferência integral. Porém, por conta dos cortes orçamentários determinados pela presidenta Dilma Rousseff no início de 2011, a questão ainda encontra-se em aberto e não há prazo para que o negócio se realize.

Outra preocupação brasileira abordada na entrevista foi a inexistência de um satélite sob controle das Forças Armadas. Neste ponto, o ministro justificou as pretensões de desenvolvimento espacial que constam na Estratégia Nacional de Defesa, pois atualmente o Brasil compra imagens de outros países. Um sistema exclusivamente brasileiro atenderia não apenas o Ministério da Defesa, como também estaria à disposição do Ministério da Agricultura, da Defesa Civil, do Meio Ambiente...

Como não poderia deixar de ser, Jobim também respondeu perguntas sobre o Livro Branco de Defesa Nacional. O documento foi definido como uma demonstração à população do estado da arte em relação às Forças Armadas, um livro de informações e linhas gerais de estratégia que deverá tratar da locação de recursos e efetivos, estrutura, situação e plano estratégico de desenvolvimento dessas forças, focando a modernização no setor espacial, nuclear e cibernético. Será um retrato das questões orçamentárias e das necessidades estratégicas futuras.

A ação das Forças Armadas em conflitos urbanos, como se vê no caso do Rio de Janeiro, foi defendida, pois a Constituição de 1988 aponta que existem 2 (dois) ambientes de atuação para estas: o externo, em situações dissuasórias; e o interno, quando é necessária a Garantia da Lei da Ordem (GLO). E qualquer debate a cerca de tal assunto ficaria apenas no círculo acadêmico¹.

O ministro finalizou a entrevista afirmando que com a morte de Osama Bin Laden e os rumores sobre a existência de bases terroristas na

¹ Tal debate tem argumentado que, por mais que haja permissão legal para tal atuação, a GLO ainda traz consigo vestígios do regime militar, quando existia o 'inimigo interno' como uma ameaça. Portanto o debate não trata da legalidade da ação, mas sim da conveniência de sua aplicabilidade.

Tríplice Fronteira é preciso ter cuidado para não confundir islâmicos com terroristas, pois o segundo grupo apenas utiliza do discurso islâmico para coesão popular. Segundo Jobim, o que se encontra na região é um grupo de comerciantes que não representam riscos para o país. Por outro lado, considerou importante citar que, evidentemente, o Brasil não concorda com nenhuma ação terrorista.

Durante toda a entrevista não é difícil notar que as respostas do ministro seguem algumas das propostas da Estratégia de Defesa Nacional, publicada em 2008. É em torno deste cenário – nacional, regional e internacional – que o Brasil cria o mais importante documento de defesa de um Estado democrático. Mais uma vez, a questão que fica é: será esse o padrão a ser seguido pelo Livro Branco de Defesa Nacional?

Considerações Finais

Não é possível simplesmente desconsiderar a relevância de certos avanços na criação de uma política de defesa brasileira. Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, têm-se realizado iniciativas que caminham rumo à institucionalização de tal política. Iniciativas essas que resultaram no projeto de criação do mais importante documento que um país democrático pode formular quanto a sua defesa e segurança nacional. Porém o caminho percorrido pelo Brasil tem sido longo, lento e apresenta alguns retrocessos quando, por vez ou outra, se depara com algum obstáculo.

O Brasil possui um sério obstáculo para formular e implementar uma política de defesa eficiente: graves problemas e deficiências sociais em outras áreas que também são consideradas vitais para a manutenção da ordem e bem-estar no Estado, como a saúde, a educação, o saneamento e a pobreza, por exemplo. A política de defesa brasileira sempre estará à mercê desses outros problemas políticos e tal realidade interfere diretamente no orçamento disponibilizado para sua manutenção e para a modernização das Forças Armadas do Brasil. Como trazer a população para o debate sobre defesa quando se tem tantas preocupações com temas vitais como os mencionados acima?

Qualquer cidadão brasileiro está ciente da necessidade que o país possui por políticas públicas que apresentem resultados em curto prazo para amenizar problemas que assolam o desenvolvimento – social e econômico – durante toda sua história. O incômodo com essa questão é tão grande que exige que temas voltados à defesa e segurança nacional percarn muito de seu espaço entre aqueles que são geradores de votos e, conseqüentemente, foco das atenções da maioria dos políticos. Outro fator que influencia a pouca atenção para o tema é o fato de o país encontrar-se numa zona de

paz, status dado à América do Sul por não apresentar conflitos armados entre seus países membros.

Se o Brasil tem de fato a intenção de obter um assento no Conselho de Segurança da ONU, é preciso que comece a trabalhar numa reestruturação de sua política como um todo. É necessário, entre outras medidas, que a sociedade participe mais ativamente da formulação de políticas públicas, sejam estas de curto ou longo prazo; que posteriormente verifique se estas políticas são real e devidamente exercidas; e que o governo abra-se de forma mais receptiva e transparente para tal participação, considerando mais amplamente a atuação de grupos que representam a sociedade, como os grupos de interesse e as universidades, a fim de especializar-se melhor em temas tão complexos e abrangentes como é o caso da defesa nacional. Para ser um ator internacional relevante da área de segurança é necessário que faça muito bem a lição de casa ao formular o Livro Branco de Defesa Nacional e consiga mostrar ao mundo suas preocupações sobre a segurança internacional e seu engajamento em relação ao tema.

Referências:

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº1, junho, 2010a, p. 220-250.

ALMEIDA, P. R. Estratégia Nacional de defesa: comentários dissidentes. 2009. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/portallee/arquivos/ENDComentario sDissidentespdf>. Acessado em 25/11/2010 às 21h34min.

_____. A arte de NÃO fazer a guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. Revista de Geopolítica, Ponta Grossa, v.1, nº2, p 5-20, jul/ dez. 2010b.

ALSINA, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): 53-86, 2003.

BRASIL. Política de Defesa Nacional. Decreto, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm. Acessado em 27/11/2010 às 15h12min.

_____. Medida Provisória nº 2.216-37, de agosto de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm. Acessado em: 21/01/2010 às 17h23min.

_____. Política de Defesa Nacional. Decreto Nº 5.484, de 30 de junho 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessado em 27/11/2010 às 15h15min.

_____. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Disponível em: https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acessado em 25/11/2010 às 17h45min

_____. Lei Complementar nº136 de 25 de Agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm. Acessado em 27/11/2010 às 18h37min.

CAMPOS, I. W. Defesa Nacional. In: LAMOUNIER, B. A era FHC. São Paulo: Editora de Cultura, 2002. p. 454-498.

FUJITA, E. S. Uma política de Defesa Sustentável para o Brasil. *Parcerias Estratégicas*, n. 5, Setembro, 1998.

LIMA, M. R. S. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: ALSINA, J. P.; ETCHEGOYEN, S. W.; JOBIM, N. A. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 401-418.

MYIAMOTO, S. A política de defesa brasileira e a segurança regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, n°2, julho/dezembro 2000, p. 431-472.

OLIVEIRA, E. R. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, Ano 2, Edição 5, abril/junho, 2009.

OLIVEIRA, L. S. A área nuclear e a estratégia dissuasória nos documentos de defesa brasileiros de 1996, 2005 e 2008. In: II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas em Relações Internacionais, 2009, São Paulo-SP. *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa*, 2009.

PROENÇA Jr, D.; DINIZ, E. Política de defesa no Brasil: uma análise crítica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA Jr, D.; DINIZ, E. Considerações sobre uma política de defesa no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v. 1, n. 2, Dezembro, 1996.

SAINT-PIERRE, H. L. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa (DT). *Análisis del Real Instituto Elcano*, v. DT, p. 50/2009, 2009.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério de Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 107-121, Nov.2005.

Vídeos consultados:

JOBIM, Nelson. TV Senado. Brasília. 24 de maio de 2011. Entrevista concedida a Armando Rollemberg no programa Encontros.

Referências Bibliográficas não consultadas

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico, Rio de Janeiro, ESG, 1988.

SANDLER, T; HARTLEY, K. The economics of defense. *Cabridge surveys of economic literature*. ISBN 0-521-44728-3 (pbk). New York: Cambridge University Press, 1995.

MANKIW, G. Gestão pública no Brasil: temas preservados e emergentes na formação da agenda. In: VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS, Brazilian Studies Association (BRASA), jun. 2004.

Recebido em: 27/05/2011

Aceito em: 30/06/2011

