

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos



Como Encarar o Livro Branco da Defesa Nacional
O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa

O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro?
Estruturas de Defesa: Implicações da Lei Complementar
Balizas jurídicas necessárias para a construção do Livro Branco da Defesa Nacional

Atuação das Forças Armadas no Século XXI

Instrumentos de Desenvolvimento Nacional

Geopolítica, Segurança Jurídica e Inserção do Brasil

Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil

Livro Branco da Defesa: Reflexões



Escola de Guerra Naval
Av. Pasteur, nº 480 – Praia Vermelha
Urca – Rio de Janeiro, RJ
Brasil - 22290-240 Revista da Escola de Guerra Naval
ISSN 1809-3191 Junho de 2011 volume 17 n. 1
E-mail: revista@egn.mar.mil.br

Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN-1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	v.17 n. 1 p. 1-172	junho de 2011
-----------------------------------	----------------	--------------------	---------------



Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN 1809-3191

Junho de 2011

volume 17 n. 1

REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Direitos desta edição reservados à EGN

Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de

Janeiro, RJ. CEP 22.290-240 Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), em português, inglês e espanhol, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval. Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Instruções aos Autores citadas na última página de cada volume e constante do site www.egn.mar.mil.br.

Conselho Consultivo

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores (CEPE, Brasil).

Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues (CEPE, Brasil).

Vice-Almirante Afonso Barbosa (CEPE, Brasil).

Contra-Almirante António Manuel F. da Silva Ribeiro (UTL, Portugal).

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva (CEPE, Brasil).

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (CEPE, Brasil).

Professor Dr. Alcides Costa Vaz (UNB, Brasil).

Professor Dr. André Barata Nascimento (U Beira Int., Portugal).

Professora Dra. Angela da Rocha (UFRJ, Brasil).

Professor Dr. Antônio Celso Alves Pereira (UERJ, Brasil).

Professor Dr. Eurico Figueiredo (UFF, Brasil).

Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva (UFRJ, Brasil).

Professora Dra. Helena Carreiras (Inst. Univ. Lisboa, Portugal).

Professor Dr. José Murilo de Carvalho (UFRJ, Brasil).

Professor Dr. Manfred Nitsch (LAI/FUB, Alemanha).

Professor MSc. Marcio Scalercio (PUC/RJ, Brasil).

Professor Dr. Michael Pavkovic (USNWC, EUA).

Professora Dra. Mônica Herz (PUC/RJ, Brasil).

Professor Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UFF, Brasil).

COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante-de-Esquadra Luiz Umberto de Mendonça

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Contra-Almirante Ricardo Albergaria Claro

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra Vinicius Castro de Farias

Editor Chefe

Capitão-de-Fragata André Panno Beirão (CEPE-EGN)

Editor Adjunto

Capitão-de-Mar-e-Guerra Walter Maurício Costa de Miranda (CEPE-EGN)

Editor Científico

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida (CEPE-EGN)

Conselho Editorial

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth (CEPE-EGN)

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E.

Alves de Almeida (CEPE-EGN)

Capitão-de-Mar-e-Guerra William de Sousa Moreira (CEPE-EGN)

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha

Caninas (CEPE-EGN)

Professor Dr. Renato Petrocchi (CEPE-EGN)

Professora Dra. Sabrina Evangelista

Medeiros (CEPE-EGN)

Diagramação e Programação Visual

Sra. Lucia Helena Moreira (CEPE-EGN)

Revisora Bibliográfica

Primeiro-Tenente (RM2-T) Simone Freire Pinheiro (CEPE-EGN)

Capa:

Representação em forma de mosaico, da importância do envolvimento dos diversos setores da sociedade, nas reflexões sobre o conteúdo do Livro Branco de Defesa Nacional.

Revista da Escola de Guerra Naval. - v. 17 n. 1 (jun. 2011) - Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 -

v. ; 27 cm.

Semestral

ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha - Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD 359.00981

Palavras do Diretor

Nos Livros Brancos de Defesa estão destacadas as questões da mais alta prioridade para a Segurança dos países, proporcionando visão geral do modo como a Política de Defesa será implementada, além de descrever, em termos amplos, as capacidades e funções, atuais e planejadas, das forças de defesa.

Nesse contexto, a Escola de Guerra Naval, por intermédio do seu Centro de Estudos Político-Estratégicos, aceitou o desafio de contribuir com o processo de elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), lançando, de forma pioneira, este volume temático da Revista da Escola de Guerra Naval, aprofundando o estudo sobre esse tema, que julgo de extrema relevância, e gerando subsídios.

O LBDN é um documento central da Política Nacional, que possibilitará o acesso ao contexto da Estratégia Nacional de Defesa, cujo êxito na sua construção será proporcional ao da participação e cooperação de todos os setores da sociedade nesse processo, como bem representa a nossa capa.

Assim, o Conselho Editorial selecionou artigos relacionados direta e indiretamente ao tema; artigos que, por vezes, apresentam contrapontos e visões distintas, cuja conjugação reflete o desafio e a complexidade do tema.

Destaco, ainda, que a sinergia resultante da mescla de autores militares e civis permitiu pontos de vista originais e relevantes nesse debate, consoante a vontade da Marinha de atuar na disseminação de conhecimentos e na promoção do debate de assuntos de interesse político-estratégicos nacionais.

Desejo a todos uma agradável leitura!

Ricardo Albergaria Claro
Contra-Almirante
Diretor

Sumário

■ Artigo Convidado

Como Encarar o Livro Branco da Defesa Nacional..... 7
Mauro Cesar Rodrigues Pereira

■ Artigos

O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e
Logística de Defesa11
Marcílio Boavista da Cunha e José Carlos Albano do Amarante

O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro?..... 33
Priscila Rodrigues Pereira

Estruturas de Defesa: Implicações da Lei Complementar nº 136,
de 25/08/2010..... 51
Eduardo Italo Pesce

Princípios e Dispositivos Constitucionais da Defesa Brasileira
ou as balizas jurídicas necessárias para a construção do Livro
Branco da Defesa Nacional..... 65
Edson Medeiros Branco Luiz

Atuação das Forças Armadas no Século XXI..... 77
Fernando Manoel Fontes Diégues

Instrumentos de Desenvolvimento Nacional..... 93
Neisser Oliveira Freitas

Geopolítica, Segurança Jurídica e Inserção do Brasil na Questão
Energética Internacional..... 115
João Eduardo de Alves Pereira

Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da
Transferência de Tecnologia..... 127
William de Sousa Moreira

■ Comunicação

Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval
no ano de 2011.....151
Luiz Umberto de Mendonça

■ **Resenhas**

Dez anos de um clássico: 'Libros blancos de defensa' (2001-2011).....	165
Elói Martins Senhoras	
Política externa e poder militar no Brasil.....	169
Carlos Alexandre Rezende de Sant'Anna	
Instruções aos Autores.....	173



Como Encarar o Livro Branco da Defesa Nacional

Mauro Cesar Rodrigues Pereira*

O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) é uma boa ideia?

Sem dúvida alguma a resposta é sim. Entretanto, muito terá de ser feito para transformar a afirmativa em verdade, não deixando tornar-se a iniciativa em apenas um conjunto de palavras escritas sem utilidade.

Tudo tem a ver com o alheamento da sociedade brasileira e de suas elites políticas em relação aos assuntos de defesa do país. O autor dessas notas, de longo tempo, é alguém que se empenha em contribuir para mudar tal cenário negativo e, nessa campanha, bem lhe conhece o delineamento.

Embora com iniciativas isoladas já por décadas, é bem recente o despertar da academia para o problema. Inicialmente foi e ainda é comum representantes do meio universitário justificarem seu afastamento anterior com uma desculpa, bem ao modo do vício brasileiro de atribuir culpas a outrem, dizendo que a matéria era mantida como exclusividade de cidadãos militares. Não importa discutir o cacoete, bastando dar ênfase ao verdadeiro valor do crescente interesse hoje observado, seja pela organização e funcionamento de diversos Institutos ou Centros de Estudos Estratégicos em várias instituições universitárias, seja pela visível participação de professores e jovens alunos, como também notado nos encontros promovidos pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Há, entretanto, outro grupo cuja distância dos problemas de defesa é por tudo preocupante. Trata-se daquele formado por nossos representantes políticos no parlamento. Experiência derivada de contatos frequentes em anos passados com os congressistas demonstra o afastamento da maioria e, quase uma regra, o notável desconhecimento, inclusive dentre os poucos que ainda procuram dar atenção à matéria.

Poder-se-ia dizer que também no Congresso há um clima de mudança positiva com a recente formação da Frente Parlamentar de Defesa, cujo líder, em 2010, tomou a iniciativa de fazer obrigatória a edição periódica do Livro Branco da Defesa Nacional e sua apreciação pelo Legislativo, por intermédio de emenda acrescida a Projeto de Lei Complementar submetido pelo Executivo.

*Almirante-de-Esquadra (Ref) Mauro Cesar Rodrigues Pereira, ex-Ministro da Marinha. E-mail: revista@egn.mar.mil.br

Porém, é precipitado acreditar na realidade desta mudança, pois o mesmo projeto acima referido, versando sobre tópicos relevantes na área do Ministério da Defesa, controversos em muitos casos, foi aprovado na Câmara dos Deputados sem discussões, em regime de urgência, situação equivalente à ocorrida no Senado, demonstrando a pouca importância atribuída ao assunto naquelas Casas.

Parece apropriado demonstrar como se dá o distanciamento das atenções da sociedade, o qual pode fazer inócua a edição de um Livro Branco de Defesa Nacional, com o exemplo do ocorrido por ocasião da Política de Defesa Nacional (PDN), promulgada, pela primeira vez, em 1996.

Há comentaristas que procuram, novamente aqui, justificar tão tardio aparecimento de uma Política de Defesa oficial com uma pretensa oposição militar a sua elaboração. Além de ser imaginária a oposição mencionada, a iniciativa pela elaboração da PDN não teve como motivação o preenchimento deste claro nas políticas nacionais. Em realidade, decidiu-se prepará-la e editá-la para dar suporte à decisão quanto ao pleito da Marinha para voltar a contar com a aviação de asa fixa, armamento vital e indispensável às forças navais.

Tão logo aquela política foi oficializada, a Marinha editou texto mostrando a inserção da Força na PDN. Era um precursor de Livro Branco. O propósito dessa publicação estava expresso na mensagem do Ministro da Marinha contida em sua abertura e reproduzida adiante, qual seja despertar o debate aberto sobre o Poder Naval.

O documento foi fartamente distribuído no Congresso Nacional, às Universidades, a estudiosos interessados em defesa, à imprensa e, também, às Marinhas amigas (foi feita edição em inglês), neste último caso com o propósito de estimular a confiança mútua e o estreitamento de laços de amizade e parceria, como se pretende com um Livro Branco. A distribuição ampla obrigou até a se fazer uma segunda edição.

O frustrante, contudo, foi não despertar comentários responsáveis sobre a adequação, a suficiência ou não das soluções apontadas, a possível existência de melhores caminhos, a discussão sobre o apoio orçamentário necessário a sustentar o que era feito ou propiciar sua modificação.

Se não for possível alterar o quadro ora exemplificado com o relato de uma situação real ocorrida, de pouca ou nenhuma valia será confeccionar o LBDN cogitado.

Precisa-se, portanto, dedicar muita atenção para provocar e obter a reação consciente e construtiva da sociedade, liderada pela classe política e instrumentalizada nos umbrais acadêmicos.

MENSAGEM

Este documento tem por propósito apresentar a inserção da Marinha na Política de Defesa Nacional e estimular o debate, em todos os foros, em especial no político, das questões ligadas ao Poder Naval.

Alongamos, um pouco, a parte expositiva, de modo a dar instrumentos mais precisos à crítica construtiva.

Do mar, o Brasil poderá dispor de riquezas ainda intocadas. Dele já depende, e muito, para sustentar o desenvolvimento, pois ali transitam 95% de nossas trocas comerciais e se extrai grande parte do petróleo nacional.

Pelo mar, mais do que por qualquer meio, poder-se-á fazer o uso político das Forças Armadas, na paz, em apoio ao processo diplomático.

Assim, é mister que a sociedade entenda a Marinha como a guardiã daquilo que lhe é caro, a queira forte, na dimensão adequada, pronta, preparada e motivada na sua razão de ser.



MAURO CESAR RODRIGUES PEREIRA
Almirante-de-Esquadra
Ministro da Marinha

Tal instrumentalização pressupõe a compreensão de que não são válidas opiniões sem respaldo na prática da análise estratégica, na qual se contemplem as abordagens multidisciplinares como alicerces para conclusões abrangentes.

Nesse particular, muito ajudaria que as principais soluções estratégicas apontadas fossem submetidas a processos de validação com técnicas apropriadas.

Em apoio a esta proposição recorre-se, uma vez mais, a exemplo colhido da experiência de 1996/1997. O texto publicado pela Marinha, antes referido, ao abordar a diretriz da PDN que falava:

“Aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento de sua destinação constitucional.”

expunha, entre outras considerações sobre a prontidão operacional das forças navais:

“A concentração da Esquadra no Rio de Janeiro torna-se obrigatória, tendo em vista que a Marinha, de dimensões modestas, não pode pulverizar recursos destinados ao apoio dos meios disponíveis. Daí estarem concentrados, nessa área, os dois elementos essenciais para a garantia da prontidão:

- os recursos de apoio de material: (cita as 9 organizações envolvidas – arsenal, bases, centros de manutenção e de abastecimento);

- os recursos de adestramento: (cita os 4 centros de adestramento)”.

Ora, tal afirmação, verdadeira àquela época, parece continuar válida nos dias atuais, pois não houve, nos últimos 15 anos, evolução nos principais meios disponíveis à Marinha, exceto em sentido negativo em face da obsolescência do material e da perda de pessoal técnico sem reposição. Desse modo, qualquer inclusão no LBDN, a ser produzido agora, com respeito à diretriz da Estratégia Nacional de Defesa (END) relativa à criação de uma segunda esquadra em outra região do território nacional, precisará ser validada, de forma científica, com base na realidade sócio-econômica-militar do Brasil.

Finalmente, retornando à pergunta formulada ao início, o autor confirma sua esperança de que o Livro Branco da Defesa Nacional seja de grande utilidade. Brada, contudo, na forma mais enfática possível, que será mandatório trabalhar com muita dedicação e sabedoria para obter o engajamento da sociedade e de sua classe política de modo a que venham assumir o trato consciente e profundo da matéria. Ou tudo terá sido em vão.

Recebido em: 27/05/2011

Aceito em: 10/06/2011

O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa

Marcílio Boavista da Cunha*

José Carlos Albano do Amarante*

Resumo

Este artigo trata da “Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa – BID”, como contribuição ao “Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN”, atualmente em elaboração. Aborda, inicialmente, a necessidade de defender o país, a importância das Forças Armadas e o papel da BID, com o apoio didático da “Pirâmide de Defesa”. Comenta sobre as ingenuidades relacionadas à Defesa e sobre o distanciamento da realidade à estrutura idealizada. Trata com mais profundidade da BID, o setor menos compreendido da Defesa, com o auxílio da figura do “Iceberg da BID”. Finalmente, discute algumas características que tornam a BID diferente dos demais setores produtivos, especialmente quanto a produtos, tecnologias, atividades funcionais, continuidade, competência, comercialização e mobilização.

Palavras-Chave: Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa. Pirâmide de Defesa. Iceberg da BID.

Abstract

This article addresses the Defense Scientific, Technological, Industrial and Logistic Base (BID) as a contribution to the White Paper on Defense, now being written. It treats, initially, of the need to defend the country, the importance of the Armed Forces and the role of the BID, with the didactical help of the “Defense’s Pyramid”. There are comments on the naiveties related to Defense and about the existing distance between reality and the idealized structure. BID, the least understood sector of defense, is presented

* Vice-Almirante Marcílio Boavista da Cunha. Doutor (1976) e Mestre em Engenharia Elétrica pela Naval Post-graduate School, Monterey, CA, USA. Conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval. Conselheiro da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. Ex-Diretor-Presidente da Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron. E-mail: mboavista@globocom

* General-de-Divisão José Carlos Albano do Amarante. Doutor (1979) e Mestre em Engenharia Aeronáutica e Astronáutica pela Stanford University, Palo Alto, CA, USA. Professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Conselheiro da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. Ex-Diretor-Presidente da Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel.

more properly with the help of the “BID Iceberg” figure. Finally, the article discusses some of the characteristics that make BID different from other productive sectors, mainly products, technologies, functional activities, continuity, competence, commerce and mobilization.

Keywords: Defense Scientific, Technological, Industrial and Logistic Base. Defense’s Pyramid. BID Iceberg.

Introdução

O Ministério da Defesa recebeu, por Lei Complementar, a responsabilidade de implantar o Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN (BRASIL, 2010), que deverá conter dados sobre a modernização das Forças Armadas, a racionalização e adaptação das estruturas de defesa, e o suporte econômico da defesa nacional, entre outros tópicos.

O LBDN deverá ser encaminhado à apreciação do Congresso Nacional juntamente com a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005a) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Os princípios e diretrizes para a elaboração deste livro foram recentemente estabelecidos pela presidente da República, que também instituiu grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas a ele pertinentes (BRASIL, 2011).

Como deve apontar o LBDN, não há como assegurar a defesa nacional sem contar com forças combatentes modernas e bem preparadas, sob uma estrutura de defesa racionalmente adaptada. A eficácia dessas forças depende da existência de uma confiável base científica, tecnológica, industrial e logística, nacional, de defesa. Esta, por sua vez, sustenta-se na riqueza e diversidade da base nacional. O atendimento das necessidades de equipamentos das forças combatentes deve receber adequado suporte econômico e apoiar-se em tecnologias sob domínio nacional.

Este artigo aborda esses temas com o apoio didático da “Pirâmide de Defesa” e aprofunda a discussão sobre o setor menos compreendido da defesa, o da “base científica, tecnológica, industrial e logística”¹, mais conhecido pela sigla simplificada BID (BRASIL, 2005b). Apresenta, para tal fim, o “Iceberg da BID”, também em forma piramidal.

Ao longo do texto, é enfatizada a dependência da defesa de um Estado à existência de uma BID confiável, o que ainda não foi possível implantar no Brasil,

¹ Em nosso país, fruto da pouca compreensão sobre o assunto e da maior ênfase ao aspecto industrial, damos a essa base diversos outros nomes, tais como: Complexo Industrial de Defesa – CID; Indústria Brasileira de Material de Defesa – IBMD; Indústria Nacional de Material de Defesa – INMD; ou, simplesmente, Base Industrial de Defesa – BID.

e comentada a dificuldade associada à construção dessa base e sua posterior manutenção. Quando necessário, e por coerência, os autores reproduziram textos já empregados por eles em outras publicações, sem alterações.

A Estrutura da Defesa

A Necessidade da Defesa

A Política de Defesa Nacional tem, como um de seus propósitos, conscientizar a sociedade brasileira de que o Brasil precisa ser defendido e que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros. Mas, defender-se de quem? Por quê? O Brasil não é um país pacífico, sem ameaças e inimigos?

Como entender a necessidade de defender o enorme patrimônio nacional, e suas incontáveis riquezas, da cobiça internacional? Como admitir que seja preciso tomar medidas defensivas para permitir que o País continue a trilhar o caminho do desenvolvimento?

Na mesma linha, a Estratégia Nacional de Defesa recorda que, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se... e que, defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não.

O Brasil busca ocupar seu devido lugar no concerto das nações. No caminho de seu desenvolvimento, ao explorar com vitalidade seu imenso potencial, o Brasil tende a ocupar mais espaços políticos, a exercer maiores influências regionais e internacionais e a conquistar novos mercados, deslocando países de maior poder no cenário internacional. Essa “perturbação” gera, por vezes, como reação, retaliações e pressões para conter o impulso nacional, que precisam ser dissuadidas ou contidas.

Considere-se, ainda, a diversidade de riquezas existentes no País, tanto no território continental quanto na zona econômica exclusiva e na plataforma continental. Grandes espaços, terras agricultáveis, florestas, rios, praias, ilhas, riquezas minerais, jazidas diversas, hidrocarbonetos, biodiversidade, água doce... patrimônio nacional eternamente sujeito à cobiça internacional.

O território brasileiro é gigantesco e contínuo, formando, com dez países vizinhos, extensas fronteiras terrestres, pouco povoadas, não uniformemente guarnecidas e de difícil controle. As fronteiras marítimas, igualmente amplas, estão em fase final de definição e reconhecimento internacional, porém, como uma característica do mar, não há como marcá-las. Esse território e essas fronteiras exigem a presença do poder público e a contínua aplicação do poder nacional que, entretanto, além de limitado, também é requisitado em outras frentes.

Apesar das dificuldades, o Brasil cresce, aumenta sua influência, “perturba” e precisa ser defendido. Enquanto buscarmos vencer os desafios econômicos e sociais, não poderemos descurar da defesa nacional.

E a quem cabe organizar a defesa da Nação contra as ameaças que vierem a ser reveladas? Uma consulta à Carta Magna (BRASIL, 1988) revela que “compete à União assegurar a defesa nacional”². A defesa nacional é, portanto, uma responsabilidade de todo o Estado. Não é exclusividade de nenhum setor nacional como, por exemplo, o Executivo, as Forças Armadas ou o Ministério da Defesa. Toda a sociedade brasileira deve ser responsabilizada pela defesa nacional. E toda a sociedade deve zelar pela preservação da soberania nacional.

As Forças Armadas e a BID

O Brasil precisa preparar seu Poder Nacional para usá-lo em sua defesa, quando necessário. Academicamente, ele é definido como a vontade e a capacidade da Nação de alcançar e manter os Objetivos Nacionais. São reconhecidas as seguintes expressões do Poder Nacional: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica e tecnológica (BRASIL, 2000a).

Em defesa da Nação, as expressões do Poder Nacional atuam juntas para conter quaisquer tipos de ameaças, predominando ora uma, ora outra. Por exemplo, contra ameaças puramente econômicas, é esperado que a expressão econômica lidere a resposta, reforçada pelas demais, especialmente as expressões política e científica e tecnológica. Contra ameaças militares, a expressão militar deve ser empregada, coordenando, normalmente, a aplicação das demais expressões (mobilização).

A expressão militar do Poder Nacional é representada pelo Poder Militar, que compreende os Poderes Naval, Terrestre e Aeroespacial. As Forças Armadas são o seu componente essencial. Pela Constituição, Art. 142, elas “destinam-se à defesa da Pátria” e serão empregadas, pela União, na defesa nacional (Art. 21).

Empregar forças armadas pressupõe a possibilidade do uso de violência e de forças em combate contra inimigos. É uma situação que exigirá muito do país e de seus soldados. As forças armadas e a sociedade como um todo precisam ser preparadas para a eventualidade de sua ocorrência. Como prepará-las? Para enfrentar quais ameaças?

É importante identificar as vulnerabilidades do País, assim como conhecer seus pontos fortes, seu potencial e as formas de tornar esse

² Artigo 21, Item III.

potencial em poder. É preciso conhecer, com profundidade, os ambientes nacionais onde as operações militares de defesa podem vir a desenvolver-se, especialmente na Amazônia Legal e no mar que nos pertence, a Amazônia Azul (VIDIGAL et al., 2006). Precisamos criar procedimentos, meios e equipamentos modernos, adaptados às características de nossos soldados e apropriados para o combate nesses ambientes. Eles não estão disponíveis no exterior. Os países criam meios de combate adaptados aos seus soldados e próprios para os ambientes onde acreditam que terão de combater. Os que pretendem combater nos nossos ambientes são, na realidade, eventuais adversários e, como tal, não nos fornecerão os melhores procedimentos e meios que desenvolveram. Só uma BID genuinamente nacional poderá atender a essa necessidade.

A construção de uma sólida base industrial, logística, científica e tecnológica é indispensável para qualquer país que pretenda ocupar seu justo lugar no cenário internacional. Nos países mais desenvolvidos, o atendimento das necessidades de defesa, em área tão sensível como a militar, é uma questão de Estado. A obtenção de material militar no exterior é evitada, por apresentar conhecidas desvantagens, e considerada ingenuidade política. Só é realizada para atender a situações excepcionais, caso em que contrapartidas (offset) e várias outras medidas paralelas são tomadas para evitar comprometimentos futuros à soberania do país (CUNHA, 2005).

Como tem mostrado a experiência, durante um eventual período de crise, a compra de itens como munição, sobressalentes, suprimentos e material de reposição para um sistema militar importado fica sujeita a inaceitáveis injunções políticas, como atesta o bloqueio sofrido pela Argentina nas Malvinas (VIDIGAL, 1981).

Nenhum país pode abrir mão de saber e de poder fabricar os seus próprios meios de defesa. Nos países que tiveram a infelicidade de vivenciar guerras prolongadas, a ligação entre os setores que tratam dos assuntos de defesa nacional, de forças armadas e de base industrial de defesa é muito estreita. Nota-se que há, entre eles, um forte sentimento de interdependência e de identidade de propósitos.

A Pirâmide de Defesa

A “pirâmide de defesa” é uma figura simples, comum, usada com razoável sucesso para facilitar a compreensão do relacionamento entre as principais instituições responsáveis pela defesa nacional. Ela vem sendo utilizada pelos autores deste artigo, com esse propósito, em palestras, artigos, livretos e debates, especialmente nos ambientes profissionais

preocupados com o fortalecimento da indústria brasileira de material de defesa, um dos três eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa. Recentemente, essa figura foi usada como subsídios aos estudos promovidos pelo Ministério da Defesa e a Fundação Getúlio Vargas para a elaboração do Livro Branco de Defesa,

A “pirâmide de defesa” tem uma de suas faces mostrada na figura 1. O bloco mais elevado da pirâmide refere-se à consciência sobre a necessidade de defesa do Estado, sendo ocupado pelos setores responsáveis pela definição da política e da estratégia nacionais de defesa, especialmente os públicos, tanto do Executivo quanto do Legislativo e do Judiciário. Aqui são abrigados os estudos sobre as aspirações, as potencialidades e as vulnerabilidades do País, tratados os assuntos de caráter político e estratégico relativos à defesa, e avaliadas as probabilidades de surgimento de ameaças, crises e guerras.

O segundo bloco concentra as Forças Armadas, o braço armado da defesa, a capacidade da sociedade de combater o que considera injusto e inaceitável. A política e a estratégia militares, as hipóteses de emprego, quando da efetiva eclosão de crises e guerras, e o trato dos assuntos relacionados às operações e à logística das operações militares estão aqui representados.

O terceiro bloco apresenta a “base científica, tecnológica, industrial e logística, nacional, de defesa (BID)”, suporte das forças combatentes em termos de conhecimentos, sistemas, equipamentos, materiais, serviços e tecnologia. O quarto bloco representa a “base nacional”, sustento de toda a estrutura de defesa, provedora dos recursos básicos, tanto humanos como tecnológicos e industriais de base (siderurgia, metalurgia, bens de capital, mecânica, eletrônica, material de transporte, química, telecomunicações, ou seja, a infra-estrutura nacional).



Figura 1 – Pirâmide de Defesa

Os setores nacionais envolvidos com a defesa³, com as forças combatentes e com a base científica, tecnológica, industrial e logística de defesa devem trabalhar em conjunto e harmonia, de forma interdependente, e num ambiente em que as necessidades de cada setor sejam consideradas pelos demais para orientar suas próprias atividades.

A Pirâmide de Ingenuidades da Defesa

A pirâmide da defesa tem sido usada, também como um alerta à ingenuidade nacional. Assim, podemos considerar o primeiro bloco como um aviso da primeira das grandes ingenuidades a serem evitadas: crer que o Brasil não tem ameaças e não precisa estar preparado para defender-se.

O segundo bloco aponta para a segunda ingenuidade: pensar que o País pode ser defendido somente nas mesas de negociação, amparado apenas nas habilidades de seus diplomatas e negociadores. Sobre esse ponto, vale recordar as palavras de Rui Barbosa, em suas Cartas da Inglaterra: “Esquadras não se improvisam e as nações que confiam mais em seus diplomatas do que nos seus marinheiros e soldados estão fadadas ao insucesso”.

O próximo bloco alerta para a terceira ingenuidade: acreditar que nossas Forças Armadas poderão manter o combate com meios cedidos ou adquiridos no exterior.

E a ingenuidade apontada pelo último bloco: imaginar que uma BID adequada pode ser construída sobre uma base nacional enfraquecida.

Choque de Realidade

Já comentamos que a pirâmide de defesa é uma forma simples e teórica de representar uma estrutura muito complexa. Naturalmente, a realidade é diferente da teoria em diversos aspectos.

No Brasil, a estrutura de defesa ainda está em formação, situação típica de países em desenvolvimento. Entretanto, como somos um país emergente, urge a estruturação de nossa defesa. Mesmo acreditando que a forma de pirâmide esteja sendo implantada, uma análise superficial da realidade nos mostra algumas distorções, como mostrado na figura 2.

Em primeiro lugar, os blocos reais ainda possuem volume reduzido, quando comparado com as ambições e com a dimensão internacional do País,

³ Conselho de Defesa Nacional, Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Escolas de Altos Estudos Estratégicos.

reflexo do pouco envolvimento, no passado recente, da sociedade brasileira com os assuntos de defesa. Por exemplo: são poucas as instituições públicas do Executivo e do Legislativo que tratam do tema da defesa nacional; e o orçamento militar é descontínuo e reconhecidamente insuficiente.

Em segundo lugar, os blocos atuais estão afastados uns dos outros, indicando a dificuldade de interação entre eles. Por exemplo: alguns setores públicos ainda evitam tratar de assuntos militares; e alguns setores das Forças Armadas, por diversos motivos, optam, muitas vezes, por comprar meios e equipamentos de defesa no exterior.

Finalmente, os blocos atuais estão fragmentados, revelando a falta de conjunto e a dificuldade de relacionamento entre seus próprios elementos. Por exemplo: os órgãos do Governo, as comissões do Congresso e os centros acadêmicos aparentam ter visões distintas sobre defesa; a Marinha, o Exército e a Aeronáutica ainda sustentam seu passado de independência; e o entendimento entre alguns elementos da BID, como as universidades, os centros de pesquisa e as áreas industriais, precisa ser aperfeiçoado.



Figura 2 - Pirâmide de Defesa com Blocos Afastados e Fragmentados

A Estrutura da BID

A base científica, tecnológica, industrial e logística, nacional, de defesa, representada pelo terceiro bloco nas figuras 1 e 2, não é um elemento simples da estrutura de defesa. Ao contrário, fazendo jus ao nome comprido, trata-se de uma estrutura complexa composta de várias instituições e empresas, com diferentes especializações e difícil relacionamento, que precisariam operar de forma harmoniosa para produzir os materiais e serviços necessários às forças combatentes.

O Iceberg da BID

Uma maneira simples de representar a complexidade da BID é

utilizando um iceberg de forma piramidal, o chamado “Iceberg da BID”, mostrado na figura 3. A parte que sobrenada a linha d’água é a visível, sendo apenas uma pequena porção de um todo invisível, muito maior.

Na base do iceberg está o setor de geração, de manutenção e de transmissão do conhecimento acumulado por todas as gerações no mundo: a universidade. Na universidade realizam-se o ensino e a pesquisa. Ela é a catedral da pesquisa básica, a “ferramenta” desenvolvida pela sociedade humana para ampliar a base de conhecimentos científicos. Esse papel exclusivo da universidade não impede que nos laboratórios universitários se realize alguma pesquisa aplicada, na busca de soluções objetivas para problemas previamente definidos. No Brasil, os institutos militares de engenharia ocupam um lugar de destaque neste setor.

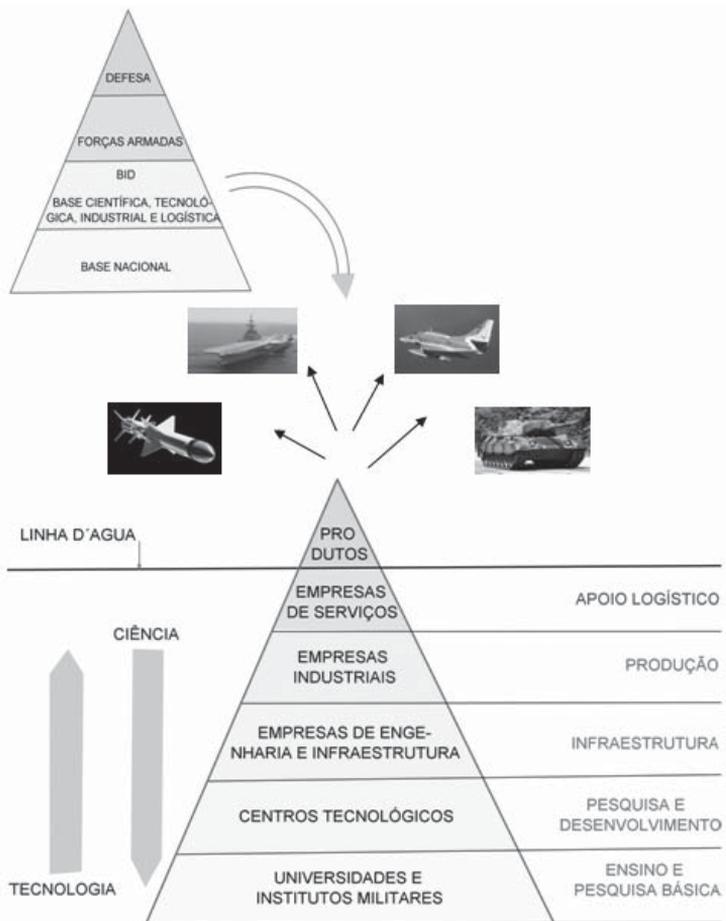


Figura 3 – Iceberg da BID

Sobreposto à universidade encontramos o centro de pesquisa e desenvolvimento que, como o próprio nome indica, se dedica, preferencialmente, à pesquisa aplicada e ao desenvolvimento experimental. O ensino, praticamente, não se realiza em centros de pesquisa, só ocorrendo essa atividade quando necessária devido à especificidade. Assim, ele se vale de conhecimentos adquiridos nas universidades para emprestar-lhes uma roupagem aplicada, visando à obtenção de “ferramentas de combate” a serem disponibilizadas para a realização das guerras. No centro de pesquisa e desenvolvimento realiza-se um trabalho sistemático com a tecnologia militar, objetivando tanto o desenvolvimento de novos produtos e o estabelecimento de novos processos, quanto o melhoramento técnico ou operacional daqueles já existentes.

Assentado sobre o centro de P&D está o órgão de engenharia, construtor da infra-estrutura, que utiliza conhecimentos já disponíveis, não precisando mais realizar pesquisa. Ele constrói as fábricas, as vias de transporte, os portos, ou seja, realiza a base para o funcionamento das empresas industriais e de serviço. Além disso, produz as obras de arte (pontes, túneis, edifícios, estradas, usinas e outras) que permitem o deslocamento e a operação das forças combatentes.

Subindo os degraus do iceberg, nos deparamos com as empresas industriais, responsáveis pela fabricação de todos os meios, sistemas, equipamentos e materiais de defesa. Elas são as fábricas das “ferramentas de combate” do homem contemporâneo e, nesse nível, atuam de forma conjunta as empresas privadas e as públicas.

Evidentemente, não termina aí a BID, pois, uma vez que o produto ou o serviço esteja disponível, é necessário colocá-lo em serviço e disponibilizá-lo para o emprego na defesa. Surge, então, o órgão de serviço, que cuida da distribuição, da utilização e da manutenção de produtos. Em resumo, as empresas de serviço provêm o apoio logístico, valendo-se do conhecimento tecnológico para garantir o funcionamento dos meios de combate, durante as operações militares.

Observando o iceberg, acima da linha d’água está o que é visível para os usuários leigos, isto é, os produtos e serviços tecnológicos disponibilizados para a Defesa. Abaixo da linha d’água está a BID, representada pelas instituições e empresas que a integram. Quanto mais próximo da base estiver a instituição participante, maior o conteúdo científico do seu trabalho. E quanto mais próximo ao usuário, maior o conteúdo tecnológico de suas atividades.

As Origens da BID

Nos vários países, a BID e seu iceberg vêm sendo construídos paulatinamente, sem a prévia intenção de chegar à estrutura hoje

estabelecida. No entanto, parece que essa estrutura piramidal, apesar de simplificada, vem se delineando ao longo do tempo, como um resultado aparentemente lógico, competente e produtivo.

Começando a descrever o processo de criação da BID por sua base, podemos considerar que a universidade nasceu durante a Revolução Cultural (1100-1450), como uma das conseqüências do sistema de ensino anteriormente criado por Carlos Magno (AMARANTE, 2009). Por muitos séculos, no entanto, ela só lidou com o conhecimento associado com a teologia, as ciências humanas, as ciências médicas e o ensino fundamental, com as matérias lingüísticas (trívio: gramática, retórica e dialética) e as matemáticas (quatrívio: geometria, aritmética, astronomia e música). Somente muito tempo depois, no século XIX, a universidade “universalizou-se” e admitiu em seus bancos escolares as especialidades ligadas às ciências exatas, como é o caso das engenharias. Além do ensino, a visão genial de Humboldt levou a universidade a também abrigar as atividades de pesquisa básica. Isso demonstra que, até a chegada da Revolução Industrial, iniciada por volta de 1750, a universidade não se preocupava com a tecnologia.

Com relação à origem do centro de pesquisa e desenvolvimento existe uma controvérsia. Numa versão, o centro foi criado pelos portugueses, na figura de D. Henrique, o Navegador, no século XV; noutra, pelo norte-americano Thomas Edson, no século XIX.

Na primeira hipótese, a origem estaria relacionada com a fundação da “Escola” de Sagres, em 1443. Na verdade, Sagres não teria sido uma escola, mas, sim, uma precursora prematura do atual centro de P&D, em parceria com o “Armazém” da Guiné construído em Lagos. De fato, o complexo poderia chamar-se de “Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento de Sagres e Guiné”. O nome escola dissimulava as atividades intelectuais de pesquisa e o nome armazém foi usado pelos portugueses para esconder a verdadeira estrutura de construção naval. Naquele período, Portugal liderava o desenvolvimento técnico no mundo e era o principal alvo da espionagem tecnológica.

Na segunda hipótese, a origem do centro de P&D teria ocorrido nos Estados Unidos, durante o século XIX, importante época de desenvolvimento científico-tecnológico. Em 1876, o genial Thomas Edison construiu um laboratório em Menlo Park dedicado exclusivamente à pesquisa e ao desenvolvimento. Passou a ser um instituto de referência mundial. De qualquer forma, o surgimento do centro de P&D redundou no acoplamento do ensino com a pesquisa aplicada, emprestando objetividade ao conhecimento e estabelecendo-se meios de treinamento para os investigadores que se destinam ao trabalho no centro.

As empresas de engenharia, que constroem as infra-estruturas (fábricas,

usinas, portos e vias de transporte), funcionam desde os primórdios. Tome-se, como exemplo, a ereção das pirâmides no antigo Egito. A realização daquelas obras era digna de uma empresa de engenharia. O mesmo aconteceu com as barragens dos Rios Tigre e Eufrates, com as estradas romanas e com os portos de tantas metrópoles. Na realidade, o predecessor da empresa de engenharia foi o governo. As obras eram iniciativas do poder público e executadas com meios levantados ou facilitados por ele. Com o progresso, a quantidade de obras cresceu e o governo transferiu, nos países capitalistas, o encargo de projeto e construção para a empresa privada de engenharia. Nos países socialistas, a empresa de engenharia permanecia na mão do governo. De um modo geral, o governo passou a planejar, a colocar as despesas no orçamento e a empresa de engenharia, privada ou pública, passou a realizar a obra.

Subindo mais um degrau do iceberg, levemos em consideração as origens da empresa industrial, responsável pela fabricação de todos os produtos e serviços que nos cercam. Os primeiros passos na fabricação foram dados pelo homem pré-histórico ao tecer a sua indumentária, ao construir os instrumentos de pedra e ao produzir o arco e flecha, tudo de forma artesanal.

É interessante notar que até a Revolução Agrícola, cada ser humano produzia suas próprias armas e ferramentas. Somente depois que a produção de alimentos começou a ter excessos é que os artesãos puderam produzir bens com maior tecnologia associada e trocá-los por alimentos produzidos pelos pastores e agricultores. Da mesma forma, o artesanato guiou a construção de navios, a fabricação de cerâmica e os primórdios industriais da metalurgia.

Assim, o processo de industrialização veio para ficar. Foi uma maneira que o homem encontrou para confeccionar as suas “ferramentas”. E, evidentemente, o processo irá sendo aprimorado à medida que o conhecimento científico-tecnológico for se ampliando.

Datando do século XIX, a empresa de serviço teve a mesma gênese da empresa de infra-estrutura, pois, similarmente, herdou as funções oriundas de logística e de serviços oferecidos pelo governo. Com o capitalismo industrial e a explosão tecnológica da revolução industrial, o poder público tornou-se pequeno para suprir toda a crescente demanda de serviços e, por via de conseqüência, a iniciativa privada ganhou corpo. Nos países socialistas, o poder público cresceu e manteve a operação dos serviços públicos. No século XIX, ocorreu a explosão dos transportes (ferroviário e naval) e das comunicações (telégrafo), empregando locomotivas, estradas de ferro, navios com casco de aço e portos para o escoamento de pessoas, produtos, matérias-primas e commodities. No século XX, cresceu a infra-estrutura para transportes (rodoviário e aéreo) e comunicações (telégrafo, telefonia e radiofonia). A logística e os serviços oferecidos pela empresa de serviço

foram ampliados e a iniciativa privada encontrou, nesse campo, enormes oportunidades.

Distorções e Ingenuidades

O iceberg da BID é uma simplificação teórica e, como acontece com a pirâmide de defesa, a realidade difere da teoria em vários aspectos. A estrutura da BID ainda está em formação e uma breve análise da realidade nacional nos mostra algumas distorções.

Os blocos que formam a BID ainda são pequenos, quando comparados às necessidades do País. Por exemplo: são poucas as universidades brasileiras que tratam de assuntos de defesa; as tecnologias básicas de interesse majoritário da Marinha (como as aplicáveis aos submarinos, aos sonares e aos torpedos) não têm sido desenvolvidas como desejado por falta, entre outras razões, de um instituto naval de engenharia ou equivalente; e não temos, no Brasil, uma agência dedicada a promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação na área militar, como a americana DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency).

O afastamento entre os blocos da BID é preocupante. Por exemplo: a desconfiança entre os setores acadêmicos e os setores industriais é histórica e continua forte, nos dois sentidos; e o entrosamento entre os cientistas e tecnólogos nacionais precisa ser aperfeiçoado.

Da mesma forma que na estrutura de defesa, os blocos que formam a BID estão fragmentados, revelando a falta de conjunto e a dificuldade de relacionamento entre seus elementos. Por exemplo: os centros de pesquisa e desenvolvimento pouco se comunicam, o que provoca, muitas vezes, duplicação desnecessária e improdutiva de esforços; e as empresas industriais de defesa têm enorme dificuldade de atuar em conjunto.

Podemos também utilizar a pirâmide da BID como um alerta à ingenuidade nacional, tentando evitar que imperem as idéias ingênuas sobre a base científica, tecnológica, industrial e logística de defesa. Como exemplo, pensar que, hoje em dia, é possível: desenvolver tecnologia sem base científica; construir uma indústria autônoma baseada em projetos e componentes importados; e operar e manter com eficácia um meio, sistema ou equipamento obsoleto, obtido por oportunidade no exterior.

Características principais da BID

A base científica, tecnológica, industrial e logística, nacional, de defesa, composta por inúmeras instituições e empresas especializadas, difere-se dos demais setores produtivos por uma série de características especiais.

Na tentativa de diminuir o desconhecimento da BID, e de contribuir para a correta elaboração do LBDN, algumas dessas características são comentadas neste capítulo.

Produtos

Os produtos desenvolvidos e produzidos pela BID são, em muitos aspectos, distintos dos demais produtos da economia. Em primeiro lugar, por serem destinados ao emprego em campo operacional de elevada letalidade, em que uma segunda chance é altamente improvável, eles devem apresentar alta confiabilidade, isto é, não podem falhar.

Os sistemas e equipamentos mais sofisticados têm seu desenvolvimento realizado em longos ciclos e, muitas vezes, a fabricação é feita sob demanda e com custo bancado pelo cliente. A escala de fabricação é pequena, ou média, e a produção apresenta uma elevada verticalização⁴, pois os principais componentes são, normalmente, desenvolvidos e fabricados pela própria BID. Os produtos militares ostentam altos custos de desenvolvimento e produção, e a necessidade imperiosa de contar com suporte logístico durante sua vida útil eleva ainda mais esses custos.

Somente para os produtos mais simples e de consumo mais regular, como a munição de pequeno calibre, a produção é rotineira e a comercialização mais previsível, semelhante à de produtos de consumo não militares.

A maioria dos produtos exige conhecimentos multidisciplinares para seu desenvolvimento, oriundos de vários segmentos da ciência e da tecnologia. Com frequência, envolvem as áreas de mecânica, química, eletricidade, eletrônica, informática, comunicações, materiais, cartografia, espacial, oceanográfica, dentre outras. E requerem profissionais especiais, recursos humanos de alto nível, com visão de conjunto, holística, e com competência para coordenar equipes e integrar os diversos componentes de sistemas.

Assim, a difícil tarefa de desenvolver e produzir produtos de defesa torna-se privilégio de um pequeno círculo de países de elevado nível tecnológico. Apenas os meios militares não-sistêmicos, como uma pistola, um rádio, uma munição ou um foguete, por serem de mais fácil produção, estão ao alcance da indústria de defesa de nações do segundo escalão. Nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil ensaiou os primeiros passos no sentido de fazer parte desse reduzido e seletivo grupo de nações, quando foram substituídas as importações de material de defesa, novas iniciativas

⁴ Ocorre quando as empresas procuram, elas mesmas, fabricar e executar a maioria dos componentes e serviços aplicados nas várias etapas da produção.

geraram sofisticados produtos, foram privilegiados projetos que acarretaram significativa aquisição de tecnologia e descobriram-se oportunidades comerciais no exterior (CUNHA, 2005). No entanto, os avanços promovidos foram praticamente anulados por conta dos acontecimentos globalizantes ocorridos nos anos seguintes.

Tecnologias

A END estabelece que os setores espacial, cibernético e nuclear são estratégicos e essenciais para a defesa nacional e define, para a BID, a missão de conquistar autonomia nas tecnologias indispensáveis à defesa. Entretanto, essas tecnologias, empregadas na produção de meios, sistemas e equipamentos de defesa, são sempre de difícil e caro desenvolvimento, e sua obtenção de terceiros pouco provável.

É preciso, em especial, obter o domínio das tecnologias consideradas críticas, pois, não é independente quem não as domina, tanto para a defesa como para o desenvolvimento nacional. Se a BID não dominar as tecnologias que integram os produtos e serviços de sua competência, ela torna-se dependente e vulnerável, sendo vítima de bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos. Isso retarda o desenvolvimento dos projetos de concepção nacional e impede que as empresas da BID mantenham suas posições no mercado.

A transferência de tecnologia é um processo complicado, dispendioso e com baixa probabilidade de sucesso. Assim, a taxa de transferência de tecnologia entre nações e empresas é baixíssima, historicamente, havendo predomínio do espírito da “caixa preta”⁵.

Atividades Funcionais

Para lidar com os materiais e serviços modernos, as instituições e empresas da BID necessitam ser capacitadas para executar inúmeras atividades funcionais, algumas complexas, sistêmicas, politécnicas e integrativas. Os seus recursos humanos precisam ter uma formação especial, que os capacitem a enfrentar essas atividades sem maiores sobressaltos.

As atividades mais básicas, aquelas que precisam ser realizadas para todos os produtos de aplicação militar, são listadas abaixo:

⁵ Entende-se como “caixa preta” o sistema cujas verdadeiras operações não são conhecidas e cujo funcionamento só pode ser estudado entre os valores de entrada (inputs) e os valores de saída (outputs). Os mecanismos internos não estão inteiramente abertos à observação.

- formação e treinamento - preparação dos recursos humanos para o trabalho proficiente nas demais atividades;
- pesquisa básica - busca generalizada de novos conhecimentos científicos sem objetivar aplicações práticas predeterminadas;
- pesquisa aplicada - busca de novos conhecimentos científicos ou técnicos que ofereçam soluções a problemas objetivos, previamente definidos;
- projeto - concepção do produto de aplicação militar que procura atender aos requisitos técnicos e operacionais emitidos pelo cliente;
- desenvolvimento experimental - trabalho sistemático delineado a partir do conhecimento existente, adquirido por intermédio da pesquisa ou da prática, visando tanto à obtenção de novos produtos quanto ao estabelecimento de novos processos;
- produção - atividade de fabricação de produtos ou componentes com a tecnologia de base da indústria, que caracteriza o setor industrial;
- integração - atividade necessária a quem almeja trabalhar com sistemas de armas;
- avaliação técnica e operacional - trabalho sistemático realizado para verificar a conformidade técnica e operacional de um produto de defesa com os requisitos técnicos e operacionais emitidos pelo cliente;
- comercialização - inclui a propaganda, o marketing, a representação e a venda;
- apoio logístico - atividades de distribuição, abastecimento, documentação, manutenção, reparo, treinamento e posterior destinação de produtos obsoletos; e
- pós-venda - atividade realizada após a venda do meio militar, com o objetivo de mantê-lo operacional, incluindo a reengenharia e a revisão dos processos produtivos, dentre outros.

Admite-se que a execução dessa longa lista de atividades funcionais fortalece a BID, aumenta o valor agregado a seus produtos e confere dimensão e longevidade às diversas instituições e empresas que a compõem.

Continuidade

A maior dificuldade enfrentada pela BID é a falta de continuidade dos programas de defesa. A falta de regularidade nas encomendas militares impede um funcionamento planejado, refletindo em custos mais elevados, em constantes desequilíbrios entre a receita e a despesa e em dificuldades financeiras relacionadas com o capital de giro e o fluxo de caixa.

Durante a paz, é difícil para a administração nacional pensar em guerra e realizar a aquisição de produtos de defesa. Em conseqüência, o grande desafio nas empresas industriais e de serviços é manter em funcionamento plantas superdimensionadas, ou melhor, dimensionadas para a demanda de guerra. Ainda durante a paz, outra dificuldade é a obsolescência de equipamentos e instalações por falta de investimentos na modernização do setor. Problemas típicos desse período estão relacionados com a falta de escala de produção e a ociosidade de linhas de fabricação.

O planejamento em longo prazo exige continuidade. Por desconhecimento ou por falta de sensibilidade dos responsáveis pelo planejamento nacional, a quebra de continuidade nos programas de defesa, ao longo de todos esses anos, conduziu sistematicamente à perda de capacidades (pessoal especializado, laboratórios, programas, documentos) muitas vezes conquistadas com enorme sacrifício. Algumas tiveram de ser reconquistadas várias vezes ao longo de nossa história. A tecnologia de construção naval é um bom exemplo.

Os programas de defesa não devem ser interrompidos. Nos países mais desenvolvidos e organizados, eles são plurianuais e ultrapassam os períodos limitados dos governos. Não há como alcançar sucesso no esforço de criar capacitação, pesquisar, desenvolver, produzir, manter, treinar, modernizar e reciclar sem continuidade. Reforça essa necessidade a constatação de que qualquer sucesso tecnológico que se alcance, por maior que seja, em pouco tempo tornar-se-á antiquado e obsoleto. Sem continuidade, não há como acompanhar o avanço tecnológico!

Competência

Numa analogia com uma rede de processamento de dados, pode-se visualizar a competência técnica como o software e a competência industrial como o hardware de uma estrutura de desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa.

A “massa cinzenta” armazena e gera tecnologia. Acredita-se que a competência técnica esteja intimamente associada à qualidade dos recursos humanos das instituições e empresas. Por outro lado, à qualidade deve estar acoplada a quantidade. Somente a existência de uma massa crítica de pessoal capacitado pode viabilizar um trabalho bem sucedido de desenvolvimento de meios, sistemas, equipamentos e serviços militares.

As instituições e empresas da BID precisam contar com um número de técnicos com conhecimento armazenado do saber o “como” (know-how) e outra quantidade com conhecimento armazenado do saber o “porque” (know-why). A conjugação de ambos gera as capacitações criadoras e executoras.

A avaliação de competência técnica de uma instituição ou empresa pode ser feita, inicialmente, pela análise da composição de seus quadros, pela existência de grupos especializados (como os de projeto, de engenharia e de sistemas), pela utilização de uma metodologia de desenvolvimento de sistemas, pela existência de meios eficazes de apoio (como rede de processamento de dados, banco de dados, biblioteca técnica e laboratórios) e pela experiência em documentação e em treinamento de pessoal.

Por outro lado, as máquinas componentes do acervo das empresas industriais dão uma indicação do seu potencial de realização. Mas não é somente esse indicador que nos permite avaliar a capacitação industrial. A tradição industrial, a participação no mercado externo, a aptidão para geração de tecnologia, a polarização do florescimento industrial e a administração da produção são outros parâmetros de avaliação.

A tradição industrial de uma empresa é o parâmetro a ser ressaltado. Ela pode ser avaliada através de medidas que indicam seu avanço tecnológico através dos tempos, bem como sua experiência em nacionalização e em integração de sistemas. A evolução dos componentes e sistemas fabricados, dos processos de produção e da arquitetura de produto são indicadores do avanço tecnológico. O conjunto de produtos nacionalizados, a utilização de insumos nacionais, o índice de nacionalização e a capacidade de conversão de desenhos são indicadores da experiência em nacionalização. Por sua vez, os trabalhos realizados em nível de sistema, seu grau de complexidade e multidisciplinaridade, a quantidade de instituições e empresas associadas, o nível dos clientes e o padrão de integração dos componentes caracterizam a experiência em integração de sistemas.

É interessante ainda visualizar dois tipos de empresas, sob o ponto de vista da capacitação: a fábrica, com suas linhas de fabricação; e a indústria, com suas linhas de produção e montagem e seu setor de pesquisa e desenvolvimento. O primeiro tipo dedica-se apenas à preparação de produtos já desenvolvidos e em linha de fabricação. Neste caso, a empresa permanece em constante atividade com o único objetivo de manter em dia a capacidade produtiva. Ela está condenada a tornar-se obsoleta e a ser ultrapassada.

O segundo tipo de empresa procura crescer ao seu potencial produtivo a capacidade de gerar novos produtos, seja diretamente na empresa, seja através do fomento industrial de centros tecnológicos. Nesta situação, a indústria está aumentando o seu acervo tecnológico e ganhando condições para se manter no topo do progresso. Deve-se frisar, no entanto, que uma necessária característica criativa não deve servir de justificativa para relegar a plano secundário os trabalhos de linhas de fabricação, que são fator importante da competência industrial. Assim, as linhas de fabricação devem

existir, mas não com exclusividade.

Comercialização

O domínio ou a participação majoritária no mercado interno é fundamental para o fortalecimento da BID. A compra de produtos de defesa na indústria local é obrigatória em vários países, sendo considerada estratégica para a defesa nacional. O mercado interno e o poder de compra do Estado são aplicados diretamente no fortalecimento da indústria de defesa.

No Brasil, no entanto, não há uma política especial de aquisição de material de defesa, como existe nos Estados Unidos e em outros países da Europa. Não há uma mentalidade do tipo “compre Brasil”, apesar de a Constituição determinar, em seu Artigo 219, que o mercado interno seja utilizado para viabilizar a autonomia tecnológica do País. A Lei nº 8.666/1993, que define as regras de licitação, ainda não contempla adequadamente a situação especial do material de defesa.

Ao contrário, a legislação permite que se obtenha material de defesa no exterior com facilidades que não são estendidas aos produtos nacionais. Os impostos de importação para produtos estrangeiros de defesa são, praticamente, zerados; os produtos nacionais, no entanto, são encarecidos com a incidência de diversos impostos federais, estaduais e municipais. Os órgãos de governo podem receber financiamentos externos para importar materiais de defesa, mas não podem ser financiados internamente para a compra de material nacional (BRASIL, 2000b).

A situação se agrava pela não inclusão, nos planos governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, plurianuais, com prioridade para a BID. Essa omissão acaba favorecendo a aquisição, por oportunidade, de produtos de defesa no exterior, nem sempre adequados às necessidades reais das forças combatentes, com o agravamento da indesejável dependência eterna.

Uma grande lição da economia diz respeito à importância fundamental do mercado externo. Excetuando-se, talvez, os EUA, nenhum país tem condições de, usando apenas seu mercado interno, sustentar integralmente sua indústria de defesa. Todos os demais países precisam criar parcerias e efetuar trocas internacionais. É preciso vender! Quem vende, controla a produção; quem controla a produção, define onde os empregos serão criados; quem tem empregos, consegue desenvolvimento e equilíbrio social... É preciso vender!

O mercado externo de produtos de defesa é inteiramente não ortodoxo. Entre outros fatores, ele é sujeito a restrições políticas, os períodos de negociação são longos e os custos de comercialização são elevados.

A responsabilidade pelo estabelecimento de parcerias industriais entre os setores de defesa dos países e pela venda internacional de produtos de defesa é complexa e não pode ser atribuída apenas aos empresários de defesa. Deve ser entendida como responsabilidade de todos e receber apoio direto do governo, como ocorre em alguns países. É comum verem-se diplomatas, militares, ministros e funcionários de governos estrangeiros (às vezes, presidentes, príncipes e reis) esforçando-se para vender os produtos de defesa de seus países.

Mobilização Industrial

Podemos associar o processo de mobilização industrial ao de ativação da BID em situação de necessidade extrema, onde:

- a logística corresponde ao mobilizável imediato;
- a produção, ao mobilizável mediato; e
- o desenvolvimento, ao mobilizável longínquo.

Para que exista uma elevada capacidade de mobilização imediata, característica necessária nos conflitos modernos, torna-se imprescindível que o país disponha de uma base logística muito forte, com capacidade de ação rápida e elevada operacionalidade. Entretanto, a logística, caracterizada pela colocação em disponibilidade dos materiais em serviço, por si só não assegura a sustentação da capacidade combatente.

A capacidade mobilizável mediata depende da possibilidade de produção local de produtos de defesa, realizada mediante encomendas a quem já sabe fabricar o produto. Durante a Segunda Guerra Mundial, havia tempo para transformar uma fábrica de batom em fábrica de cartucho, dado que as máquinas eram universais e os operários dedicados. Hoje, aquela adaptação é quase impossível, pois as máquinas passaram a ser dedicadas e os operários universais.

O país que compra todo o seu arsenal militar no exterior e o coloca em operação pode considerar-se dono de uma logística forte. Contudo, não possuindo uma mínima capacidade produtiva, sofre, na verdade, de uma enorme fragilidade correspondente à sua pobre capacidade de mobilização mediata.

A pesquisa e o desenvolvimento representam o mobilizável longínquo, pois a sua ação é lenta. Talvez por isso, sua necessidade e importância sejam menos perceptíveis aos tomadores de decisão.

Nos últimos 60 anos, as características das guerras e da produção industrial experimentaram fortes mudanças, especialmente quanto à velocidade das ações e à especialização das máquinas de produção. Considerando a rapidez dos conflitos modernos, a mobilização industrial

deve ser realizada desde os tempos de paz. De várias formas, ela confunde-se com a logística.

Nessas circunstâncias, torna-se fundamental que seja adotada uma doutrina que oriente os tomadores de decisão para a realidade da mobilização moderna: conflitos de alta virulência em pequena duração versus um iceberg científico-tecnológico de difícil mobilização, devido ao longo tempo de resposta das atividades de desenvolvimento e, até mesmo, de fabricação, quando a planta produtora não está funcionando minimamente.

Conclusão

Neste trabalho, buscando contribuir para a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, lembramos que o Brasil tem ocupado mais espaços políticos, exercido maiores influências e conquistado novos mercados, “perturbando” países de maior poder; e que, enquanto buscamos vencer os desafios econômicos e sociais de nosso tempo, não podemos descurar da defesa da Nação, responsabilidade de todos, e não, apenas, de um setor nacional específico.

Enfatizamos que não há como assegurar a defesa nacional sem contar com forças combatentes bem preparadas; e estas dependem da existência, no País, de uma confiável base industrial, logística, científica e tecnológica de defesa. Nenhum país pode abrir mão de saber e de poder fabricar seus próprios meios de defesa.

Abordamos esses temas com o auxílio das figuras didáticas da “Pirâmide de Defesa” e do “Iceberg da BID”, descrevendo seus elementos e apontando ingenuidades e distorções da realidade brasileira atual.

Finalmente, comentamos sobre algumas das principais características da base científica, tecnológica, industrial e logística de defesa. Mostramos que a BID tornou-se um segmento essencial para a defesa nacional, que exige um tratamento sério, continuado e profissional. E que a BID não é resultado de esforços recentes, ao contrário, sua história é quase tão extensa quanto a da própria guerra, tendo acumulado valiosas experiências ao longo dos anos.

Referências:

AMARANTE, José C. Albano do. O Voo da Humanidade: e 101 tecnologias que mudaram a face da terra. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009. 413p. (Biblioteca do Exército; 824).

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.

_____. 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.a

_____. 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.

_____. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Escola Superior de Guerra. Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2000.a

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicado em 6 jul. 1994 e retificado em de 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.b

_____. 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. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 899/MD, de 19 de julho de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2005. Seção 1, p. 26.b

CUNHA, M. Boavista. Indústria brasileira de material de defesa. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2005.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira, et. al. Amazônia azul: o mar que nos pertence. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2006.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira. Projeto de nacionalização para o setor militar. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, 1981.

Recebido em: 31/05/2011

Aceito em: 13/06/2011

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 emergência 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; MANKIWI, 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 percamos 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

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 paz⁷. 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 Defesa⁸. 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 Defesa⁹.

Os três ministros da Marinha de Epiácio 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 presidente¹⁰.

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 nº 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 nº 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

Princípios e Dispositivos Constitucionais da Defesa Brasileira ou as balizas jurídicas necessárias para a construção do Livro Branco da Defesa Nacional

Edson Medeiros Branco Luiz *

Resumo

O presente artigo aborda o atual processo de elaboração do Livro Branco da Defesa Nacional. Utilizando-se de algumas perguntas básicas, se apresenta através da Constituição da República Federativa do Brasil e da Declaração de Segurança das Américas, ainda que de forma breve, a relevância em produzir o "documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor".

Palavras-chave: Livro Branco de Defesa Nacional; Direito Constitucional; Direito Internacional.

Abstract

This article addresses the current process of drafting the White Paper on National Defense. Using some basic questions, is presented through the Constitution of the Federative Republic of Brazil and the Declaration on Security in the Americas, though briefly, the relevance in producing the "document of a public character, by which it will allow the access to the broad context of the National Defense Strategy in the medium and long term, which facilitates monitoring of budget and multiyear planning for the sector."

Keywords: National Defense White Paper, Constitutional Law, International Law.

Introdução

A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estabelece, ao decorrer do seu artigo 9º, a construção do Livro Branco da Defesa Nacional (LDBN).

*Graduado em Direito pela UFRJ, Advogado, Professor Universitário, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela UFF. E-mail: edsonmbluiz@yahoo.com.br.

Todavia, se faz necessária, de fato, a elaboração desse documento? Por quê? É possível que tal documento crie alguma preocupação entre setores da República Federativa do Brasil? E controvérsias em esfera internacional?

Esses e outros questionamentos serão respondidos, ainda que brevemente, no presente artigo. Para tal, de antemão, parte-se da premissa de que a forma de elaboração e redação adequada do Livro Branco favorecerão uma melhor interação entre as relações sociais nacionais e internacionais existentes.

Todavia, o que se pretende expor com “redação adequada do Livro Branco”? Ora, quer dizer que os comandos legais existentes, previamente debatidos em um Estado Democrático de Direito, devem ser seguidos para que tal documento atinja apropriadamente sua finalidade.

Por excelência, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 5 de outubro de 1988, deve ser atendida plenamente em seus comandos sob risco do documento em construção apresentar-se desvirtuado de sua real existência, extrapolando a esfera jurídica conferida pelo Ordenamento Jurídico.

Desta forma, para responder as perguntas e entender a dinâmica jurídica envolvida, o artigo seguirá um tradicional; porém necessário, roteiro para exibir a elaboração do Livro Branco através do Direito Constitucional.

Seguirá seis comandos simples, mas, devidos para o processo de implantação do documento em debate, através do verniz constitucional. São os seguintes comandos necessários para tal entendimento: “O que é?”; “Quem e como farão?”; “Por que fazer e o que conterà?”; “Quando fazer?”; “Quais interesses envolvidos?” e “Poderão ocorrer controvérsias internacionais?”. Esta metodologia permitirá, modestamente, compreender o arcabouço jurídico envolvido na redação do Livro Branco.

Desenvolvimento

O que é o Livro Branco e qual é a sua natureza?

Em conformidade com a Lei Complementar nº 97 de 1999, o Livro Branco deve ser o “documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.”¹

Assim, o “documento” não se apresentará na forma de lei; em sentido estrito, logo, não há o que se falar em processo legislativo, conforme contemplado pelo artigo 59 e seguinte da CRFB.

¹- Parágrafo 1º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 09 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O termo “caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto” entendido aqui na proporção devida, isto é, não conterà informações sigilosas ou contrárias às dinâmicas das relações domésticas e internacionais; favorecendo a transparência, permitindo que qualquer pessoa tenha conhecimento de que se trata a política de Defesa Nacional. Esta concepção se apresenta em conformidade aos artigos 1º, 3º e 4º da CRFB, conforme será visto abaixo.

“Perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor” é a constatação da elaboração de uma Política de Estado, supragovernamental, consciente e necessárias à Defesa Nacional.

Feitas as considerações terminológicas, qual seria a natureza jurídica do Livro Branco? Por não se encontrar melhor definição, é estabelecido neste artigo como “Documento Infraconstitucional, construído socialmente de forma multidisciplinar, através de ação interministerial que sedimentará a Política de Estado referente à Defesa Nacional.”

Traçado este primeiro plano, avalia-se agora como o Livro Branco se insere no âmbito Constitucional, cotejando as orientações de elaboração às normas constitucionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil apresenta, ainda no artigo 1º, seus princípios fundamentais, na qual se destaca aqui o inciso I “a soberania”, segundo Alexandre de Moraes, “é a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição.”²

Dessa forma, é possível expor que esse inciso se refere à independência do país, reconhecido pelos demais países e sendo o único a falar em nome dos brasileiros, não dependente de outras nações e dentro do país é quem conserva o poder.

Assim, é possível expor que o documento em análise visa assegurar, de forma concreta, o princípio da Soberania Nacional ao abordar a Estratégia de Defesa Nacional. É válido ressaltar desde já, que não se trata de um prospecto beligerante, ao revés, trata-se, como visto anteriormente, de compêndio que postula publicar e acompanhar o orçamento e o planejamento plurianual, a médio e longo prazo, no que tange à Defesa da Soberania Nacional.

² - MOARES, Alexandre. Direito Constitucional, 2010.

Quem e Como desenvolverão o Livro Branco?

O Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011, estabelece, entre outras providências, os princípios e diretrizes para a criação e elaboração do Livro Branco. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Decreto indicam o procedimento.

Caberá ao Ministério da Defesa a presidência dos trabalhos para a elaboração do documento. Contudo, é possível expor a ocorrência do Grupo de Trabalho Interministerial, realizando ações governamentais integrada, o Decreto tem como diretrizes o incentivo à pesquisa bem como a realização de parcerias com instituições públicas e privadas para alcançarem tal finalidade.

Continuando, o estímulo científico associado às parcerias com as instituições e aos eventuais convites para representantes de órgãos públicos como pertencentes à sociedade demonstraria a ocorrência do segundo princípio constitucional, “a cidadania”. Isto porque, mais do que ações governamentais, o desenvolvimento do documento em tela estimularia pessoas interessadas em construir uma política de Estado.

Feito esse adendo, é válido expor que o Grupo de Trabalho Interministerial para a criação do referido documento tem caráter temporário, com reuniões periódicas trimestrais ordinariamente, ou a qualquer tempo, caso convocado extraordinariamente pelo Ministério da Defesa, seja composto por um representante e suplente dos seguintes órgãos: Ministério da Defesa; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Essa composição híbrida, formada por órgãos públicos e pela participação de representantes da sociedade, demonstra a sinergia e o caráter público que se pretende desenvolver com tal política.

Por que fazer o Livro Branco e o que o conterà?

Seguindo as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) e coadunando-se à Resolução 829, de 6 de novembro de 2002, da Organização dos Estados Americanos (OEA), que confere as diretrizes para a elaboração de documentos sobre a Política e Doutrina de Defesa, no intuito de fortalecer a confiança e segurança entre as nações signatárias, levaram ao planejamento e realização dos respectivos Livros Brancos nacionais.

Assim, a criação do documento se refere à construção da pauta adequada

sobre a Defesa Nacional. Logo, temas pertinentes devem estar contidos na elaboração do Livro Branco sob risco de não atender o princípio da Soberania, além de desviar dos objetivos fundamentais que o país persegue como “construir uma sociedade livre, justa e solidária”³ e “garantir o desenvolvimento nacional”⁴.

O primeiro objetivo visa construir uma sociedade democrática, acessível a todos, onde valores como liberdade, justiça e solidariedade se apresentam como perspectiva a todos que estiverem no Brasil. Já o desenvolvimento refere-se à oferta de condições adequadas a todos que estiverem no país, promovendo as diversas formas de desenvolvimento.

Cabe um aparte aqui, princípios se diferenciam dos objetivos constitucionais, vez que os objetivos são as metas que o país perseguirá, tanto o é, que o legislador constituinte os insere com a redação no verbo no infinitivo, já os princípios abordam os predicados essenciais existentes na formulação do país.

A perspectiva conferida ao Livro Branco deve contemplar os dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais minuciosos sobre as Forças Armadas, contemplando os pilares: “cenário estratégico para o século XXI”⁵, “política nacional de defesa”⁶; “estratégia nacional de defesa”⁷; “modernização das Forças Armadas”⁸; “racionalização e adaptação das estruturas de defesa”⁹; “suporte econômico da defesa nacional”¹⁰; “as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica”¹¹; “operações de paz e ajuda humanitária”¹².

Mas afinal, qual é a real necessidade da elaboração do Livro Branco? É possível expor em algumas palavras, que o avanço conquistado pelo Brasil tanto no cenário doméstico como internacional exige do país novos modos de ver o mundo, já que as respostas conferidas até então, não satisfazem o Brasil do século XXI.

³ - Inciso I do Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴ - Inciso II do Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵ - Inciso I do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

⁶ - Inciso II do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

⁷ - Inciso III do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

⁸ - Inciso IV do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

⁹ - Inciso V do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

¹⁰ - Inciso VI do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

¹¹ - Inciso VII do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

¹² - Inciso VIII do Parágrafo 2º do Artigo 9º da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

Basta mencionar alguns aspectos como: as projeções conferidas por grupos financeiros, na qual destacam a relevância do país no cenário econômico internacional; as descobertas sobre os bens da União (Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, art. 20, inciso V da CRFB/88); as fronteiras nacionais (art. 20, inciso II da CRFB/88), a crescente participação política nas relações internacionais, especialmente nas relações sul-americanas, em conformidade com o art. 4º da CRFB/88, que dispõe sobre os princípios fundamentais aplicados às Relações Internacionais, a ser comentado abaixo:

“Independência nacional”¹³, o Brasil respeita as decisões soberanas dos países, assim como a soberania do país exige o mesmo tratamento, não interferindo sobre as questões domésticas.

“Prevalência dos direitos humanos”¹⁴, os tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos servem de escopo para fundamentar a base das relações internacionais. Veja que os direitos versados em âmbito internacional são mencionados como direitos humanos. Muito das questões tradicionais de âmbito internacional já estão incorporadas ao sistema interno.

“Autodeterminação dos povos”¹⁵, o respeito sobre as decisões dos povos, levando o país a não se intrometer sobre a determinações dos povos, ciente de que não pode haver prejuízo e perseguições a nacionais através do discurso da autodeterminação do povos. O intuito deste dispositivo é a consciência e o respeito sobre o que for decidido pelos componentes da nação.

A “não-intervenção”¹⁶ refere-se no tratamento que o Brasil dará aos países, não intervir em questões domésticas.

“Igualdade entre os Estados”¹⁷ não importa a dimensão geográfica, econômica ou política do país, o Brasil tratará as nações com isonomia.

“A defesa da paz”¹⁸, a promoção da paz leva o Brasil a repelir o uso da guerra como forma de alcançar seus objetivos, bem como repudiar as

¹³ - Inciso I do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

¹⁴ - Inciso II do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

¹⁵ - Inciso III do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

¹⁶ - Inciso IV do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

¹⁷ - Inciso V do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

manifestações belicosas por outros países.

“Solução pacífica dos conflitos”¹⁹, conforme mencionada acima, a premissa do país no que tange às relações internacionais é resolver os conflitos pelo viés diplomático e da mediação internacional, visando o bem comum, sem prejudicar os povos.

“Repúdio ao terrorismo e ao racismo”²⁰, o país que visa defender a paz como solucionar seus conflitos por meio sereno e pacífico não pode ser favorável ao racismo e ao terrorismo. Isto porque o terrorismo é meio para que determinados grupos alcance finalidade contrária ao ordenamento jurídico nacional.

O racismo é a aversão contra pessoas, ao “classificar” os seres humanos em “raças”, vale a ressalva que este termo se apresenta ultrapassado. O objetivo do racismo é segregar, discurso apropriado para que o grupo social dominante permaneça com o status quo. Hoje, a ciência é lúcida ao expor que não existem raças, mas apenas uma raça entre os humanos, que é a raça humana.

“Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”²¹, o intuito de cooperação pelo progresso da humanidade favorece o desenvolvimento de questões científicas nos diversos campos, visando o bem-comum. “Concessão de asilo político”²², asilo será concedido pelo governo brasileiro, em conformidade com as regras de Direito Internacional e da Lei 8.615/80.

O asilo é individual, extensível aos dependentes. Esse instituto jurídico não deve ser confundido com o refúgio, que se confere para grupos determinados ou determináveis, em decorrência de perseguições políticas e religiosas. Ambos, tanto asilo como refúgio, são de competência do Ministério da Justiça.

Esses princípios e motivos entre outros justificam a elaboração de documento público que trace adequadamente a estratégia de defesa nacional.

¹⁸ - Inciso VI do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

¹⁹ - Inciso VII do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

²⁰ - Inciso VIII do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

²¹ - Inciso IX do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

²² - Inciso X do artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Quando Fazer o Livro Branco?

Formalmente, o Poder Executivo encaminhará, a partir de 2012, à apreciação do Congresso Nacional, de quatro em quatro anos, na primeira metade da sessão legislativa ordinária. Isto é, entre 02 de fevereiro a 17 de julho, em conformidade com o artigo 57 da CRFB/88, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional.

Os documentos analisados não conferem prazo para produção, apenas período de entrega por parte do Poder Executivo para a apreciação do Congresso Nacional, que a partir de 2012, “de quatro em quatro anos, na primeira metade da sessão legislativa”.

Desta forma, acredita-se que a postura desenvolvida pelo Ministério da Defesa em realizar oficinas temáticas, workshops, seminários e chamadas de artigos para o desenvolvimento do Livro Branco estimula, de fato, a produção do mesmo em tempo hábil para que o Poder Executivo cumpra com o solicitado pelo parágrafo 3º do artigo 9º da Lei Complementar 97 de 1999.

Quais interesses envolvidos na elaboração do Livro Branco?

Dando continuidade a dinâmica desenvolvida neste artigo, questionam-se quais são os interesses envolvidos na confecção do referido documento? Não estaria ele comprometendo a dinâmica das relações institucionais?

A resposta de imediato é não. Afinal, é da natureza das instituições a defesa dos seus respectivos interesses e a interação com as demais instituições, contempladas pelas diversas constituições existentes no tempo e no espaço, em prol de objetivos comuns.

E não é em vão que é conferida relevância à Constituição. Em breves palavras, é possível expor que através do Constitucionalismo, fenômeno decorrente das Revoluções Americana e Francesa, que se delinearão marcos normativos fundamentais para tal período como para as gerações seguintes. Essa estabilidade, posterior ao quadro revolucionário, foi possível em face da dinâmica instituída pela criação de normas fundamentais.

Assim, é necessário salientar que a Carta Fundamental de cada país envolve obrigatoriamente dois tópicos, isto é; materialmente, deve prescrever as organizações do Estado e do Poder, e os Direitos e Garantias Fundamentais. Fora desta seara, o que for contemplado na Carta, é questão formal.

Em percepção apurada, constata-se que o Livro Branco de Defesa

Nacional, enquanto instrumento de formalização da Política de Estado, atende as duas perspectivas materialmente constitucionais, vez que, aborda questões sobre as Forças Armadas, orçamento e planejamento. Temas inerentes à organização do Estado e a ocorrência das Liberdades Fundamentais, concomitantemente, conferem ao cidadão condições de garantir, ainda que em sentido amplo, a segurança e a liberdade, em conformidade ao artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ²³.

Por essa perspectiva, o debate e a construção do Livro Branco interessa a sociedade como um todo, pois trata da defesa da soberania nacional. Ressalva-se de imediato, que interesses setoriais poderão aparecer durante o processo construtivo, todavia, é válido lembrar que é da natureza da política o debate e a formulação do consenso em conformidade com a dinâmica vivenciada em um Estado Democrático de Direito.

Em síntese, é possível expor que os interesses visados na criação do documento passam por uma análise acessível sobre o planejamento, orçamento e gastos envolvidos atrelados a uma relação sensata entre forças armadas e civis. Esta sinergia que visa o Livro Branco, onde civis e militares, enquanto cidadãos, tenham consciência dos interesses nacionais através de um documento legítimo e concreto sobre a temática em debate.

A publicação do Livro Branco pode gerar controvérsias internacionais?

Em uma leitura desavisada, o leitor poderia acreditar que a formulação e publicidade em torno do LBDN levariam o país a eventual celeuma internacional, especialmente em suas relações com os demais países americanos. Tal interpretação se demonstra equivocada e fora do contexto das relações internacionais do século XXI.

Isto porque, a engenharia política envolvida na construção do Livro Branco, além de cumprir com os comandos democráticos internos, atende plenamente as solicitações das organizações internacionais na qual o Brasil é signatário. E especialmente, as diretrizes da Organização dos Estados Americanos em sua Declaração sobre Segurança nas Américas, de 28 de outubro de 2003.

São trazidos alguns fundamentos dessa Declaração para justificar a resposta em tela.

²³ - Dispõe o caput artigo 5º da CRFB/88: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”

2. Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.

(...)

4. Afirmamos que nossa cooperação para enfrentar as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança também se fundamenta em valores compartilhados e enfoques comuns reconhecidos no âmbito hemisférico.

Entre eles destacam-se os seguintes:

a) Cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças à sua segurança, em conformidade com seu ordenamento jurídico e com pleno respeito do Direito Internacional e das normas e princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA. (grifo meu)

b) A democracia representativa é uma condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério. Em particular, reafirmamos nosso compromisso com a plena observância da Carta Democrática Interamericana, seus valores, princípios e mecanismos. (grifo nosso)

c) O respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como a boa gestão governamental são essenciais para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento político, econômico e social dos Estados do Hemisfério. (grifo nosso)

d) A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por parte de todas as entidades e setores da sociedade são valores fundamentais e contribuem para a estabilidade e a paz dos Estados do Hemisfério. (grifo nosso)

(...)

r) O pleno respeito à integridade do território nacional, à soberania e à independência política de cada Estado da Região constitui base fundamental da

convivência pacífica e da segurança no Hemisfério. Reafirmamos o direito imane de legítima defesa, individual ou coletiva, de todos os Estados e nosso compromisso de nos abster de recorrer ao uso da força ou à ameaça do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou a qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas e a Carta da OEA. (grifo nosso)

Os dispositivos acima fundamentam o entendimento de que a elaboração e publicidade do Livro Branco atendem aos desígnios do direito internacional e demonstram claramente a ocorrência do Estado Democrático de Direito no Brasil, garantindo valores como a paz, liberdade e a segurança nas relações domésticas e internacionais.

Conclusão

O presente artigo abordou alguns princípios e dispositivos constitucionais necessários acerca da pauta da Defesa Nacional, especialmente, sobre a criação do Livro Branco, que será o documento público plurianual referente ao contexto de Estratégia de Defesa Nacional.

Assim, respondeu-se, ainda que de forma incipiente, questões sobre as balizas jurídicas necessárias no atual processo de construção do referido instrumento, e como ele afeta as questões domésticas e as relações internacionais.

Destaca-se que não se trata de um documento beligerante, ao revés, trata-se de material pertinente sobre as diversas questões de segurança do Brasil para o século XXI.

Hoje, o Livro Branco de Defesa Nacional ainda é uma expectativa, por se encontrar em processo de elaboração. Contudo, espera-se que ele aborde mais do que simples letras no papel, que contenha, através da transparência, a percepção adequada do Brasil nas relações do século XXI.

A percepção que se crê necessária ao Brasil, através do Livro Branco, está contemplada no inciso três da Declaração sobre Segurança nas Américas, que assim expõe:

A paz é um valor e um princípio em si e baseia-se na democracia, na justiça, no respeito aos direitos humanos, na solidariedade e no respeito ao Direito Internacional. Nossa arquitetura de segurança contribuirá para preservá-la por meio do fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre nossos Estados para enfrentar as ameaças tradicionais, as novas ameaças, as preocupações e outros desafios que enfrenta nosso Hemisfério.

Esse é o escopo que o país deve ter em suas relações, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil em seus princípios e objetivos fundamentais como nos Tratados e Declarações que o país é signatário.

Referências:

BOBBIO, Norberto. Era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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.

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.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Direitos humanos, 2008: a realidade do país aos 60 anos da declaração universal. Brasília: SEDH, c2008. 285p.

DECLARAÇÃO sobre Segurança nas Américas, de 28 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00352P01.doc>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 11. ed. São Paulo, 2010.

REZEK, Francisco. Direito internacional: curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Recebido em: 31/05/2011

Aceito em: 14/07/2011

Atuação das Forças Armadas no Século XXI

Fernando Manoel Fontes Diéguas*

Resumo

São examinados, neste trabalho, alguns aspectos do cenário internacional que tendem a acentuar a instabilidade e a gerar tensões ou crises passíveis de afetarem, nesta etapa do século XXI, o processo de realização dos objetivos nacionais brasileiros. Passa-se, daí, a considerar a atuação das Forças Armadas, como um dos alicerces da segurança, no andamento desse processo.

Palavras chaves: Forças Armadas; Cenário Internacional.

Abstract

This work presents some aspects of international scenario that tend to provoke instability and tensions with capacity to affect the Brazilian national priorities. With this premise we should consider the role of Armed Forces, as the main structure of Brazilian Security, in this process development.

Keywords: Armed Forces; International Scenary.

Introdução: os Objetivos Nacionais e as Forças Armadas

Pode-se dizer que uma nação existe quando a grande maioria das pessoas de uma comunidade, estabelecida em território razoavelmente bem definido, compartilha aspirações que são fruto da experiência histórica e da etapa de evolução política, econômica e social que a comunidade atravessa. Tais aspirações dão substância e sentido a sua evolução como nação.

No caso do Brasil, a Constituição apresenta, em seu artigo 3º, com o nome de objetivos fundamentais, uma síntese dessas aspirações: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminações.

Tais objetivos exprimem – embora de forma genérica e resumida, como

* Vice-Almirante foi Encarregado da Área de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval (EGN) e, mais tarde, seu Diretor. É, atualmente, o Segundo Vice-Presidente do Conselho Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) da EGN. E-mail: revista@egn.mar.mil.br

é de praxe em um documento desse nível e alcance – uma expectativa de futuro para o Brasil. Representa, em conjunto, a matriz de um projeto político de amadurecimento do Brasil como nação.

A realização desse projeto depende, em grande parte, de diversos fatores internos: da visão dos governantes, da implementação de reformas nos campos econômico e social, da difusão do ensino e da educação, de incentivos ao desenvolvimento científico e tecnológico – de políticas públicas, enfim, que possam contribuir para o bem-estar social e a prosperidade da nação.

Mas, também, não devem ser ignoradas as tendências dominantes e a ação das forças políticas no cenário internacional. Nele interagem e se defrontam as estratégias nacionais. Aí se desenvolvem, às vezes de forma agressiva e contundente, as relações entre Estados; atuam outros agentes, como os organismos internacionais, as organizações não governamentais, as organizações criminosas transnacionais e as terroristas, aptas a empregar diferentes meios de ação, inclusive a força, na perseguição de seus objetivos ou interesses.

A realização dos objetivos fundamentais brasileiros pode beneficiar-se de estímulos externos que lhe sejam favoráveis – é verdade – mas seria arriscado pensar que possa estar sempre livre de ameaças; que permaneça sempre imune a pressões políticas e econômicas, a eventuais constrangimentos ou antagonismos da mesma origem. Os riscos e incertezas do cenário internacional impõem exigências relativas à segurança e defesa do Brasil (FLORES, 2010; DIEGUES, 2005).

Uma das tarefas do Estado, do qual a força militar e a diplomacia são instrumentos essenciais, é prover a segurança no campo externo necessária à consecução dos objetivos fundamentais brasileiros. Em outras palavras: propiciar e garantir condições pelas quais se possa considerar que o País não corre perigo de uma agressão militar, não está exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, de maneira que pode livremente dedicar-se ao próprio desenvolvimento e progresso. Segurança que – diga-se de passagem – diante dos interesses muitas vezes conflitantes, dos imprevistos e dilemas embutidos no cenário, nunca pode ser absoluta. É sempre alguma coisa que se persegue.

Minha intenção neste artigo é demarcar, tendo como referência o cenário internacional neste início do século XXI, a visão estratégica que deve orientar a atuação das Forças Armadas – um dos alicerces da segurança – na consecução de nossos objetivos nacionais. Começo, então, por destacar alguns fatores e situações que tendem a sublinhar a instabilidade política e os desequilíbrios regionais ou mundiais, passíveis de gerarem entraves,

constrangimentos ou, até mesmo, em última instância, uma ameaça direta à promoção desses objetivos.

O cenário internacional

O fim da Guerra Fria é referência apropriada ao exame do panorama da segurança internacional nestes primeiros anos do século XXI. Ele representa um corte na história. O desmoronamento da União Soviética e a desintegração do bloco comunista determinaram o fim do sistema bipolar e sua substituição por um cenário em que os Estados Unidos emergiam como única superpotência militar. Poder-se-ia imaginar, então, que se iniciava uma era de paz e entendimento entre as nações. O desafogo de deixar-se para trás as tensões da Guerra Fria, exacerbadas pela imagem angustiante da hecatombe nuclear, dava a impressão de que surgia agora um mundo mais seguro e estável, onde crises como a dos mísseis de Cuba, ou as chamadas “guerras limitadas”, seriam apenas uma lembrança do passado (FRIEDMAN, 2001).

Vinte anos depois, seria um evidente *contras senso* dizer que o fim da Guerra Fria deu lugar à tão esperada era de paz e segurança. Uma era de paz e segurança *ante-vista*, na verdade, a partir de pressupostos otimistas ou arbitrários, estranhos à realidade da geopolítica mundial. Logo, novas crises e atritos, conflitos de maior ou menor envergadura, viriam desacreditar essa visão (DIEGUES, 2008).

O arrefecimento das tensões e a dissolução dos alinhamentos ideológicos próprios da Guerra Fria abriram espaço a conflitos decorrentes de tentativas de afirmação de uma identidade étnica ou nacional, como nos Balcãs, na Chechênia, na Cachemira, em outras partes do mundo, tendentes a se alastrarem, a atraírem terceiros atores, como a OTAN no Kosovo, ou a Rússia na Geórgia, em apoio às pretensões separatistas da Ossétia do Sul e da Abcásia.

O fim da Guerra Fria não eliminou as causas da instabilidade e da violência políticas no mundo. Mais de uma dezena de países africanos, por exemplo, passaram, nos últimos dez ou quinze anos, por guerras civis ou outros tipos de conflito. Muitos deles oficialmente terminaram, mas a paz permanece frágil, os focos de luta continuam acessos, como na República Democrática do Congo, onde, desde 1998, mais de 5 milhões de pessoas perderam em guerras.

Na América do Sul, como uma herança da Guerra Fria, a guerrilha associada ao narcotráfico prossegue alimentando na Colômbia um conflito cujos rescaldos atravessam as fronteiras do país. Nada garante que as hostilidades, até então retóricas, entre os governos venezuelano e

americano não deságuem em uma crise capaz de envolver, pelo menos sob o ponto de vista diplomático, outros países da região. A questão das Malvinas (Falklands para os ingleses) permanece inalterada como um foco de discórdia e tensões no Atlântico Sul.

A proliferação das armas nucleares é outra fonte – vinda, ainda, dos tempos da Guerra Fria - de delicadas controvérsias. As grandes potências continuam de posse dessas armas. Percebidas como instrumento de políticas de poder nacionais, a ambição de possuí-las seduz outros países. O combate à proliferação e a insistência de governos, como os da Coreia do Norte e do Irã, em prosseguirem em seus programas nucleares, nu-tre um perigoso clima de tensão e insegurança recorrentes.

Dez anos após o fim da Guerra Fria, o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 daria origem a novas inquietações, a uma situação aparentemente até então inconcebível: o mais poderoso Estado do planeta mobilizava suas forças contra uma organização, uma rede transnacional, carente de território e Forças Armadas reconhecíveis. Encetava-se, assim, a “guerra contra o terrorismo”, cujos desdobramentos militares mais notáveis seriam a invasão e a ocupação do Iraque e do Afeganistão. O atentado inaugurava um estado de guerra intermitente, de cujos percalços e imposições nenhum país poderia julgar-se livre.

A ação das organizações criminosas pelo mundo afora seria outra ameaça afluyente após o fim da Guerra Fria. Os avanços da tecnologia, a maior mobilidade através das fronteiras, o formidável desenvolvimento do sistema financeiro e das comunicações mundiais favoreceram a expansão dessas organizações. Os “negócios” do tráfico de dro-gas, armas e pessoas viriam a alcançar, conforme estimado pela ONU, cerca de 1 trilhão de dólares anuais.

No campo da criminalidade internacional, não se pode deixar de destacar também a expansão da pirataria pelos oceanos. De acordo com os registros do Escritório Marítimo Internacional, órgão da Câmara Internacional de Comércio, 2009 foi o terceiro ano consecutivo em que o número de assaltos a navios mercantes no mundo cresceu. Ocorreram, naquele ano, mais de quatrocentos eventos desse tipo, dos quais 28 no Atlântico Sul, em águas ao largo da Nigéria.

Conclui-se, enfim, desses exemplos – ainda que esbochem um quadro resumido e incompleto – dos antagonismos e conflitos espalhados pelo mundo nesse início do século XXI, que ao desmonte do sistema bipolar não se seguiu uma nova ordem mundial de estabilidade e segurança. O jogo geopolítico mundial não se alterou no que diz respeito à natureza dos interesses, às motivações e à postura dos jogadores, ou seja, no que

diz respeito aos elementos que definem a lógica do jogo. O que mudou foram as circunstâncias, o peso político dos jogadores, o ambiente em que as iniciativas geopolíticas se desenvolvem.

Para isso, muito contribuíram as mudanças ocorridas na economia mundial. O avanço da globalização acentuou a interdependência financeira entre as nações. Um intenso fluxo de capitais tornou-as mais vulneráveis a abalos e pressões externas. Trilhões de dólares passaram a circular diariamente sem controle no sistema financeiro mundial, suscitando crises portadoras de riscos e instabilidade, como no México (1994), na Ásia (1997/98), na Rússia (1999), na Argentina (2001) e, mais recentemente, a partir de 2008, uma crise que, nascida no próprio centro nervoso da economia mundial, se propaga pelo mundo na forma da “Grande Recessão”.

A competição entre empresas e nações tornou-se mais acirrada. Parodiando Clausewitz, o cientista político Edward Luttwak viria a defini-la como a “expressão da guerra por outros meios”. São os subsídios concedidos pelos países ricos à agricultura; a aplicação de sobretaxas, a pretexto de dumping, sobre produtos importados; o apoio político e financeiro seletivo dos governos a empresas, com vistas à conquista ou à manutenção da liderança industrial em setores de alta tecnologia; a desvalorização artificial da moeda nacional para aumentar exportações, conferindo-se, assim, ao uso do câmbio, um sentido protecionista, em uma conjuntura que evoca - dizem os especialistas - a de uma “guerra cambial” (LUTTWAK, 2001).

Nessa economia mundial em evolução não se distingue - pelo menos sob o ponto de vista de suas implicações geopolíticas - mudança mais expressiva do que aquela concernente à distribuição do poder econômico no mundo. Os assim chamados mercados emergentes passaram a responder por mais da metade do comércio e por parcelas cada vez maiores da economia mundial. Enquanto, entre 2003 e 2010, os países desenvolvidos tiveram um crescimento médio de 1,5%, o dos emergentes foi de 6,3%. Conforme dados do FMI, a participação dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) na economia mundial passou de 16%, uma década atrás, para 25%, em 2010. Nesse mesmo ano, a China alcançou o Japão e já é a segunda maior economia do mundo (TOH, [201-]).

Projeções para as próximas décadas, baseadas nas atuais tendências da economia mundial, reforçam os traços dessa mudança. É certo que as previsões nem sempre se concretizam; não deixam de estar sujeitas aos imprevistos e contratemplos tão comuns na história. Mas, normalmente, invadem a percepção e, daí, tendem a ocupar lugar nas decisões e políticas governamentais.

Uma dessas projeções deriva de um estudo conduzido pelo Goldman

Sachs, em dezembro de 2009. Ela contempla a ascensão das economias dos BRIC ao mesmo nível de desenvolvimento das economias do Grupo dos Sete (G-7) em 2032. Prevê a superação dos Estados Unidos pela China; e a do Japão, como terceira economia do mundo, pela Índia, em torno de 2027. O Brasil e a Rússia passariam à condição de quarta e quinta economias por volta de 2050.

Se bem que não se lhes possa atribuir um caráter inexorável ou uma infalível exatidão, tais projeções sugerem o surgimento de uma nova ordem mundial multipolar, proveniente da difusão mais ampla do poder pelo mundo, em vias de substituir a uni-polar. Esse é o ponto de vista de vários observadores. Kissinger diria, por exemplo, ainda em 2008, que “Os Estados Unidos continuarão sendo o país mais poderoso, mas não vão manter a posição de autoproclamado tutor do mundo”. Eles teriam de admitir os limites da hegemonia; reconhecer que o “G-8 precisa de um novo papel para abarcar a China, a Índia, o Brasil e, talvez, a África do Sul”. E, de fato, a formalização do G-20, em 2009, confirmaria sua opinião.

A ascensão de novos atores altera a relação de forças e a influência relativa das nações no sistema internacional. Reordena a posição das peças no tabuleiro geopolítico mundial. O crescimento de suas economias faz com que busquem matérias-primas e mercados no mundo; compitam com outras nações pelo abastecimento e a colocação de seus produtos. É provável que se empenhem em ampliar a presença em outras partes do mundo para promover ou proteger seus interesses. Disso não faltam exemplos na história. Seria imprudente descartar a possibilidade de que, nesse processo, ponham em xeque ou contrariem outros interesses e, daí, que os contenciosos se alastrem, deixando o mundo mais exposto ao risco de conflitos.

O cenário se torna mais delicado quando se consideram certas tendências suscetíveis de afetar a economia. É o caso do crescimento demográfico. Segundo a ONU, a população mundial deve passar dos 6,7 bilhões de pessoas nos dias atuais para um pouco mais de 9 bilhões por volta de 2050. A situação se torna mais complicada diante da distribuição do crescimento: estima-se que, nessa ocasião, mais de 85% dos seres humanos estarão vivendo nos países menos desenvolvidos do mundo. Em 1950, eram 65%. É pelo menos duvidoso que, até lá, o desenvolvimento tecnológico e novas formas de produção possam satisfazer as necessidades de energia e alimentação de quase mais um terço da humanidade.

Nessa perspectiva, convém ainda lembrar os efeitos econômicos e sociais e, daí, possivelmente políticos, que as esperadas alterações climáticas no planeta ameaçam provocar. Elas deverão ocasionar migrações em massa, refugiados ambientais, o aumento da pobreza e da carência de alimentos

em várias partes do mundo, que, quase certamente, contribuirão para aprofundar a instabilidade e fomentar crises. Não é de todo improvável, que o progressivo esgotamento de certos recursos naturais leve a disputas pelo controle de territórios com recursos mais abundantes.

É da escassez de água que devem decorrer os problemas mais graves, envolvendo, principalmente, países que compartilham o acesso e o aproveitamento desse recurso. O petróleo é outro recurso natural que pode ser motivo – se já não é, como no Oriente Médio – de disputas pelo controle de territórios ou concessões para a sua exploração. Ele continua sendo o combustível do crescimento.

Enfim, procurei até aqui focalizar, resumidamente, algumas situações ou fatores, que, de uma maneira ou de outra, podem vir a evoluir e embaraçar ou degradar as condições de segurança da realização de nossos objetivos nacionais. Tais situações ou fatores são produtos de um mundo que passa, desde o fim da Guerra Fria, por um período de mudanças incisivas, que se refletem na economia e nas relações de poder entre as nações. Mudanças não poucas vezes contundentes, passíveis de afetarem a segurança e a liberdade de ação dos Estados no tabuleiro geopolítico mundial. Como em todo cenário de transição, nele o imprevisível e a incerteza pontificam. A atuação de nossas Forças Armadas não pode deixar de basear-se em uma visão estratégica que leve em conta esse cenário.

A atuação das Forças Armadas

Seria inútil, no entanto, um esforço gratuito, tentar prever a extensão e a gravidade das ameaças ou desafios com os quais o Brasil pode vir a defrontar-se nas próximas décadas - considerando-se, principalmente, um período de mudanças quase sempre imprevisíveis como o atual.

Talvez, por isso mesmo, nele não se vislumbrem adversários ideológicos ou antagonistas do Brasil tão evidentes como no terreno bem conhecido e consolidado da Guerra Fria, ou em outras fases da nossa história. Nele não se encerra, sob estrito ponto de vista político-militar, uma ameaça externa bem definida e, muito menos, absoluta. Seria um lapso de avaliação rudimentar limitar a concepção de emprego das Forças Armadas à consideração de uma possível ameaça fixa e endurecida – se é que ela poderia efetivamente ser definida.

Isso não quer dizer, contudo, que o Brasil possa estar sempre livre dos sobressaltos e pressões de um mundo turbulento e movediço, em que as distâncias se encurtam e a interdependência política e econômica entre as nações se acentua. Se, no passado, no tempo da Guerra Fria, as intenções do adversário eram bem conhecidas, no presente, em um mundo plano - como

diz Thomas L. Friedman em seu livro – globalizado, esquematizado na forma de um cenário propício a abrigar diferentes potenciais de ameaça, as questões de segurança e defesa e, portanto, a atuação das Forças Armadas, não podem conservar-se estranhas às implicações das mudanças em curso no tabuleiro geopolítico mundial, ao impacto político das crises financeiras, aos inevitáveis efeitos econômicos e sociais da escassez de recursos naturais, à ação desestabilizadora e criminosa das assim chamadas “novas ameaças” (FRIEDMAN, 2001).

Diante das incertezas do cenário, é imprescindível que as Forças Armadas – seja em face da possibilidade de um conflito convencional, de uma situação de crise ou, ainda, da contenção de atividades irregulares ou criminosas transnacionais – estejam preparadas e possam dispor de ponderável grau de flexibilidade, reconhecendo a natureza, adaptando-se às circunstâncias, reagindo com rapidez aos diferentes tipos de ameaça, onde e quando necessário. A atuação das Forças Armadas deve basear-se em modos de ação que privilegiem a agilidade e possa contar com a versatilidade de meios e sistemas em condições de explorá-la.

Posicionamento adequado, forças de deslocamento rápido, o aprestamento e a prontidão dão substância à satisfação do requisito. Da mesma forma, não devem ser esquecidos a infraestrutura de apoio logístico e um sistema de comando, controle, comunicações e inteligência ajustados ao ambiente dos eventuais teatros de operações e às características das forças que neles devem atuar.

Nesse contexto, a tecnologia é peça fundamental. Nunca é demais sublinhar seu papel nos conflitos contemporâneos. Basta lembrar o uso do espaço, dos submarinos com propulsão nuclear, das armas “inteligentes”, dos veículos aéreos não tripulados, na ampliação da capacidade de atuação das Forças Armadas, como vimos em conflitos mais recentes. A tecnologia impõe novos parâmetros, altera enfoques operacionais e a organização das Forças. Por maior que seja o esforço aplicado no desenvolvimento autônomo tecnológico das Forças, ele nunca será exagerado.

A Estratégia Nacional de Defesa destaca três setores estratégicos como sendo essenciais à defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Preconiza, na reorganização da indústria nacional de material de defesa, o desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes (BRASIL, 2008).

Mas a tecnologia não é tudo. A atuação das Forças Armadas também deve basear-se em uma postura estratégica derivada das aptidões que as caracterizam. Uma delas é proporcionar ao Estado a capacidade de projetar no cenário internacional uma imagem de autoconfiança e vontade políticas.

Para isso, essa aptidão deve projetar-se na existência de Forças Armadas com um potencial convincente de credibilidade militar. Forças Armadas atuando como um dos instrumentos da política nacional, em sintonia ou em contraponto à diplomacia, com um perfil capaz de desencorajar eventuais pressões ou iniciativas externas contrárias aos interesses nacionais. Um perfil capaz de suscitar, em suma, um efeito inibidor.

Isso não quer dizer, contudo, que a atuação das Forças Armadas deva restringir-se ao exercício de uma função inibidora. Até porque, para a dissuasão ser eficaz, é preciso que elas estampem uma imagem capaz de levar o eventual adversário, diante dos riscos percebidos, a reconhecer que a agressão não seria compensadora. A atuação das Forças Armadas exige, por conseguinte, de forma prioritária, a maximização de sua capacidade de operar e combater.

Essa capacidade deve estar a serviço de uma concepção estratégica de natureza defensiva em sua aceção mais abrangente. De fato, se assumi como premissa, no início deste artigo, a vinculação das Forças Armadas, como um dos pilares da segurança, à realização de nossos objetivos nacionais, deve-se atribuir à sua atuação um caráter defensivo. Uma postura defensiva da qual devem derivar, de acordo com as implicações advindas da evolução do cenário, em especial dos tipos de ameaça e da geografia de suas manifestações, estratégias operacionais mais específicas. A atuação das Forças Armadas deve caracterizar-se por incorporar um sentido geral ativo, em oposição a uma ideia de defesa estática e puramente reativa. Deve basear-se, enfim, em uma concepção estratégica de caráter defensivo, assente em procedimentos e ações, de preferência, taticamente ofensivos.

Uma tal concepção supõe, entre outras imposições, a necessidade de as Forças Armadas exercerem – e efetivamente exibirem, por meio de ações preventivas ou repressivas, e pela própria constante presença – incontestável controle de áreas que têm um significado estratégico mais crítico para o Brasil; nas quais, mesmo na ausência de conflitos declarados, a soberania e a jurisdição nacionais devem prevalecer sem lacunas ou restrições.

É esse o caso da área marítima do Atlântico Sul que vem sendo chamada de Amazônia Azul. Equivalente a mais de 50% do território continental, sobre ela o Estado brasileiro exerce, conforme estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Aí se localizam cerca de 92% das reservas brasileiras provadas de petróleo, como as do pré-sal, a mais rica província petrolífera descoberta nos últimos cinquenta anos. Em 2010, 91% da produção brasileira de petróleo foram extraídos do mar (VIDIGAL, 2006).

Outra atividade relevante para a economia brasileira nessa área é o transporte marítimo. Centenas de navios mercantes por dia circulam pelo Atlântico Sul em linhas de comunicação marítimas de interesse do Brasil. O transporte marítimo é responsável por mais de 90% de nosso comércio exterior. Sua importância não se limita à consideração dos benefícios derivados do intercâmbio comercial que ele viabiliza. Estende-se ao efeito estimulante com que se projeta em outros setores da economia, como o da produção e outras atividades industriais.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece critérios para a atuação da Marinha na Amazônia Azul (BRASIL, 2008). Ela deve ter como objetivo estratégico prioritário a negação do uso do mar a qualquer concentração de forças que se aproxime do Brasil pelo mar. A uma força de submarinos convencionais e de propulsão nuclear é atribuído o principal papel na execução dessa tarefa. No que se refere ao controle do acesso marítimo ao País, a Estratégia destaca duas áreas como alvos de atenção especial: a faixa que vai de Santos a Vitória, e a área em torno da foz do rio Amazonas. Elege, ainda, como focos principais de atuação da Marinha: a defesa das plataformas petrolíferas, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; e a resposta a qualquer tipo de ameaça, por Estado ou forças não convencionais ou criminosas, às nossas vias marítimas de comércio.

Um valioso instrumento de apoio à ação da Marinha será o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, concebido como um projeto nacional, capaz de possibilitar o monitoramento e o controle das atividades nas águas jurisdicionais brasileiras, particularmente aquelas que comportem ou sugiram uma ameaça à soberania, ao patrimônio e aos interesses nacionais.

Outra dessas áreas de significado estratégico mais crítico é a Amazônia brasileira. Com seu enorme potencial de riquezas minerais e a maior biodiversidade do planeta, ela tem sido objeto do interesse ou, talvez, fosse mais certo dizer, da cobiça internacional. A baixa densidade demográfica, as enormes distâncias a serem nela percorridas e a precariedade de seu sistema de transportes, complicam a ocupação racional, o desenvolvimento sustentado e sua integração ao resto do território brasileiro; dificultam a presença do Estado na região, em especial na faixa de fronteiras com outros sete países da América do Sul.

A implantação do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras, o SISFRON, além de mais do que duplicar o número de Pelotões Especiais de Fronteira hoje instalados na Amazônia, irá dotar a Força Terrestre dos meios e sistemas necessários a uma efetiva presença e vigilância nessa faixa tão vulnerável, sujeita às investidas da criminalidade transnacional.

A atuação das Forças Armadas na Amazônia também é examinada, principalmente no que diz respeito às perspectivas de sua ampliação, na Estratégia Nacional de Defesa. A Estratégia contempla a Amazônia como um dos focos de maior interesse para a defesa. Reconhece a necessidade do aumento da presença militar brasileira na área. Estabelece, como um dos aspectos a ser considerado na elaboração das hipóteses de emprego das Forças, a ameaça representada por forças militares muito superiores na região. Ressalta a necessidade da constituição de uma esquadra no norte/nordeste do País. Contempla a criação, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, de uma base naval, comparável, no que diz respeito à abrangência e à densidade de seus meios, à Base Naval do Rio de Janeiro.

A essas duas áreas, a Amazônia brasileira e a Amazônia Azul, deve associar-se a dimensão aeroespacial da defesa nacional. Nesse sentido, o controle do espaço aéreo brasileiro e o desenvolvimento dos meios e da capacidade de atuação da Força Aérea são imprescindíveis. A Estratégia Nacional de Defesa estabelece quatro objetivos estratégicos fundamentais na atuação da Força Aérea: a prioridade da vigilância aérea sobre o território nacional e as águas jurisdicionais brasileiras; a capacidade de assegurar a superioridade aérea local, como primeiro passo para afirmar a superioridade aérea sobre todo o território e as águas jurisdicionais brasileiras; a capacidade de levar o combate, com seus meios aéreos de transporte, a pontos específicos do território nacional; e o domínio de um potencial aeroestratégico, constituído, principalmente, de plataformas e sistemas de armas, organizado em torno de uma capacidade e não de um determinado e possível inimigo.

Referi-me, até aqui, a alguns aspectos gerais relativos à atuação das Forças Armadas na esfera da defesa militar propriamente dita do País. No entanto, o emprego das Forças Armadas não se restringe à ocorrência de situações de crise ou conflito. Elas se prestam a avaliar um certo grau de independência de opções e de iniciativa políticas do Brasil no cenário internacional.

Daí, a importância de sua atuação, no quadro da política externa, no apoio a medidas destinadas a estimular o desenvolvimento e a consolidação de um clima de segurança e estabilidade no espaço geopolítico, marítimo e continental, contíguo ao território brasileiro. Medidas que favoreçam a maior aproximação e o entendimento entre as nações; que abram caminho para a cooperação e o compartilhamento de interesses em face de sinais da emergência de riscos ou ameaças (JOBIM; ETCHEGOYEN; ALSINA, 2010).

Entre tais medidas, a promoção do intercâmbio entre as Forças Armadas da região. São exemplos desse intercâmbio: a realização de exercícios

operativos em conjunto, as reuniões bilaterais no nível do Estado-Maior para a discussão de temas militares de interesse comum, a parceria no controle de áreas marítimas e aéreas, a participação em cursos e estágios, em diversos tipos de treinamento. Nesse contexto, merece especial menção o apoio dado pela Marinha à organização e à formação do pessoal da Ala Naval das Forças Armadas da Namíbia. Intercâmbio que reforça a confiança, a amizade e o respeito entre os países da região.

Outra vertente dessa contribuição tem sido – e deverá continuar sendo – a participação, em consonância com a política externa, de unidades ou observadores militares brasileiros em operações de paz das Nações Unidas, em especial, na África, no Caribe e na América Latina. Tal participação realça a presença e a credibilidade do Estado e das Forças Armadas no cenário internacional (FONTOURA, 2009).

Convém aqui relembrar que as operações de paz constituem, na atualidade, um dos principais mecanismos internacionais de administração de conflitos. Pode-se esperar que continuem, nessas próximas décadas, a ter um papel de destaque entre as iniciativas da ONU em prol da paz e da segurança internacionais. A tendência de crescimento do Brasil como ator, e o conseqüente aumento de suas responsabilidades no cenário internacional, deve traduzir-se em uma mais ampla e consistente atuação das Forças Armadas no apoio à política externa do País, amparada, principalmente, no fortalecimento de sua capacidade de ação expedicionária.

Resta mencionar a atuação das Forças Armadas no exercício e desenvolvimento de atividades não propriamente militares, como, por exemplo, aquelas relativas à salva-guarda da vida humana no mar; à segurança da navegação aérea, marítima e fluvial; à prevenção e repressão da poluição ambiental; e o apoio à defesa civil em calamidades públicas. Considerando-se o quadro institucional, a capacidade operacional e, principalmente, o primado do interesse nacional, nada indica ou sugere que a atuação das Forças Armadas nesses setores venha a degradar-se ou, muito menos, a extinguir-se, no decorrer dos próximos anos.

À guisa de conclusão

Procurei aqui abordar o papel estratégico das Forças Armadas e, portanto, os eixos mais salientes de sua atuação em um cenário que, nessas próximas décadas do século XXI, se prenuncia sobretudo incerto e, possivelmente, turbulento. Já não se trata de um cenário relativamente estável e bem definido quanto a seus pressupostos políticos e militares, como no tempo da Guerra Fria.

Dentre tais eixos mais salientes, ressalto a dissuasão, com um

sentido de proteção, como uma postura inibidora de possíveis ameaças, fiadora da integridade e da soberania nacionais, em oposição a atitudes agressivas e irresponsáveis. Postura que deve evoluir, na emergência de crises ou conflitos, conforme prescrito na Estratégia Militar de Defesa, para a “estratégia da defensiva”. Em qualquer caso, não se cogita de um determinado inimigo, mas da capacidade de fazer face à diversidade de tipos de ameaças latentes no cenário.

Na perspectiva de enfrentamento desse cenário, a atuação das Forças Armadas padece de certas carências. Uma delas, por exemplo, se verifica na grande distância que separa suas necessidades de meios de suas disponibilidades atuais, expressas na forma de um material em grande parte obsoleto. Outra, da qual decorre a primeira, diz respeito à insuficiência dos orçamentos militares. É imprescindível que as Forças Armadas disponham de recursos regulares e compatíveis com as vulnerabilidades e, daí, com as necessidades de defesa e a crescente projeção do País no cenário internacional. Poder-se-ia citar, ainda, a importância de uma maior integração estratégica e operacional das Forças Armadas. Com o avanço da tecnologia e o conseqüente encurtamento do binômio espaço-tempo, a interdependência no emprego das Forças tornou-se, em certos casos, uma exigência inexorável.

Para concluir o artigo, repiso a idéia de que as Forças Armadas, atuando em sintonia com outros meios, em particular a diplomacia, é um dos instrumentos de que dispõe o Estado para, a despeito das pressões ou eventuais ameaças emergentes no cenário, desfrutar de um razoável grau de segurança – para usar uma palavra mais trivial, de tranquilidade – na solução dos problemas econômicos e sociais do País, ou seja, no amadurecimento do Brasil como nação.

A atuação das Forças Armadas não pode deixar de contemplar e referir-se, de forma prioritária e essencial, à realização de nossos objetivos fundamentais. É difícil imaginar outra motivação mais abrangente, que possa ter precedência sobre essa. Garantir a soberania nacional, o patrimônio, a incolumidade das fronteiras, a defesa do território, a proteção de nossos recursos naturais, e outras atribuições peculiares às Forças Armadas, subentendidas no preceito constitucional mais amplo de “defesa da Pátria”, são tarefas decorrentes, corolários – é certo que de maneira alguma descartáveis – dessa motivação mais abrangente.

Motivação que adotei como premissa, como ponto de partida, neste trabalho. Não creio que ela possa ser ignorada. Até porque, nesse caso, faltar-nos-iam verdadeiros estadistas, governantes que atuam no presente sem despegar os olhos do futuro; e que, por isso mesmo, saberiam

implantar as bases, prover os meios, abrir caminho para a efetiva afirmação do papel que, nesta quadra do século XXI, as Forças Armadas do Brasil devem exercer.

Referências:

ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BRASIL. Governo Federal. Estratégia Nacional de Defesa, 2008.

DIÉGUES, Fernando Manoel Fontes. O Brasil e o cenário internacional: uma visão do papel estratégico das Forças Armadas. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v.125, n.10/12, out./dez. 2005.

DIÉGUES, Fernando Manoel Fontes. O panorama da segurança internacional: uma breve reflexão. Revista do Clube Naval, Rio de Janeiro, v. 116, n. 348, out./dez. 2008.

FLORES, Mario Cesar. Defesa Nacional: uma visão político-estratégica. Revista do Clube Naval, Rio de Janeiro, v. 118, n. 356, out./dez. 2010.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Brasil: 60 anos de operações de paz. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2009.

FRIAS FILHO, Otavio. Brasil, 2050: um horizonte geopolítico. Folha de São Paulo, 10 de abril de 2011.

FRIEDMAN, Thomas L. O mundo é plano: uma breve história do século XXI. Tradução de Cristiane Serra S. Duarte. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). Segurança internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

KHANNA, Parag. O Segundo Mundo: impérios e influência na nova ordem global. Tradução de Clovis Marques. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KISSINGER, Henry. O fim da hùbris. The Economist, dez. 2008/ jan 2009. Licenciado para Carta Capital.

LUTTWAK, Edward. Turbocapitalismo: perdedores e ganhadores na economia globalizada. Tradução de M. A. Caldeira Brant e Gustavo Steinberg. São Paulo: Nova Alexandria, 2001.

TOH, Chee Hong Joshua. Brazil, Russia, India and China (BRIC): reshaping the world order in the 21st century". [201-]. Disponível em: <<http://www.usnwc.edu/Lucent/OpenPdf.aspx?id=93&Title=The%20Global%20System%20in%20Transition>>. Acesso em: 20 set. 2010.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira et al. Amazônia Azul: o mar que nos pertence. Rio de Janeiro: Record., 2006.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira. A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

ZAKARIA, Fareed. O mundo pós-americano. Tradução de Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Recebido em: 31/05/2011

Aceito em: 14/06/2011

Instrumentos de Desenvolvimento Nacional

Neisser Oliveira Freitas*

Resumo

Este trabalho destaca o interesse de desenvolvimento nacional e a importância da ciência, tecnologia e inovação, e Defesa, no processo. Observando-se a Constituição Federal, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa, e outras normas jurídicas brasileiras, enfatiza-se o papel do Governo, das instituições e das empresas nacionais, no tocante ao desenvolvimento científico-tecnológico na área de Defesa. Neste sentido observa-se ainda a proposta de criação do Livro Branco de Defesa Nacional, sendo um documento de relevância para o País.

Palavras-chave: ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento, Brasil

Abstract ¹

This article highlights the interest for national development and the importance of science, technology and innovation, and Defense in the process. Taking into consideration the Federal Constitution, the National Defense Policy, the National Defense Strategy and other Brazilian legislation, the article shows the important role of the Government and national institutions and companies in the Defense science and technology development. In this concern, the proposal for the creation of the “Livro Branco de Defesa Nacional”, a document relevant to the country, is also taken into consideration.

Keywords: science, technology and innovation, development, Brazil

Introdução

A ciência, a tecnologia e a inovação, são fundamentais para o desenvolvimento nacional. Tratadas como modalidades de expressões do Poder Nacional, são instrumentos que podem contribuir para com os interesses do País em setores que este considerar estratégicos, a exemplo da área de Defesa.

* Oficial Técnico Temporário do Exército Brasileiro, Professor de Direito, E-mail: neisserfreitas_adv@yahoo.com.

¹ Versão do Resumo em inglês: Virlane Machado Gomes Portela.

Igualmente o Estado manifesta suas diretrizes, como também normatiza direitos e obrigações, por intermédio das normas jurídicas. O ato normativo, neste caso, serve tanto para regular matéria já suscitada na sociedade, como também para provocar o surgimento de novas realidades. E neste sentido, há que se destacar o caráter impositivo da norma jurídica.

Desta forma objetiva-se com este trabalho evidenciar a importância da ciência, da tecnologia, da inovação, das Forças Armadas e do setor de Defesa, tomando-se como referência as disposições jurídicas afetas à Defesa Nacional, no tocante ao desenvolvimento do Brasil.

Inicialmente abordar-se-á a Política de Defesa Nacional, conceitos de Segurança e Defesa, e a sua interligação com o desenvolvimento nacional.

Em seguida tratar-se-á dos princípios da vulnerabilidade estratégica e da soberania científico-tecnológica. Serão analisadas a Estratégia Nacional de Defesa, e outras normas jurídicas brasileiras, demonstrando a inserção da ciência, da tecnologia, da inovação, das Forças Armadas, do SisCTID, do setor de Defesa e da Indústria Nacional de Defesa, como instrumentos, expressões, mecanismos e atores necessários para o desenvolvimento nacional.

Ademais far-se-ão comentários sobre a criação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)². Tratado como um documento chave da Política Nacional, no qual se expõe a visão do Governo a respeito do tema, a sua preparação tem sido um exercício de democracia, onde o processo requer extensa cooperação entre civis e militares; consulta entre os líderes políticos, ministérios, promovendo desta forma uma ampla conscientização a respeito das funções e do valor das Forças Armadas.

Por fim não se vislumbra trazer respostas prontas e acabadas, contudo será possível formular algumas proposições teóricas sobre o assunto, defendendo a importância do planejamento e de programas de desenvolvimento científico-tecnológico relacionados com a Defesa.

A Política de Defesa Nacional e o desenvolvimento do Brasil

O Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005, aprovou a Política de Defesa Nacional (PDN)³. O Decreto em si é composto de três artigos e, em anexo, está a Política de Defesa Nacional, composta de uma parte política, que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional, e os objetivos da defesa; e outra parte de estratégia, que engloba as orientações e diretrizes.

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm.

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

A Política de Defesa Nacional, em sua Introdução, pronuncia-se que está voltada, preponderantemente, para as ameaças externas, sendo o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.

Salienta ainda esta Política que há um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, e em razão deste fato a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos, ao ainda não deva buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

A PDN, em sua tônica primordial, vai retratar a posição brasileira no tocante à Defesa Nacional. E, nesta situação, verificar-se-á como esta auxiliará o Brasil, no tocante ao seu desenvolvimento, como igualmente foram vislumbradas neste processo a ciência, a tecnologia e a inovação.

Por Segurança a Política de Defesa Nacional (Tópico 1- O Estado, a Segurança e a Defesa) esclarece que, nos primórdios, era vista somente pelo ângulo da confrontação entre Estados, ou seja, da necessidade básica de defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram, novas exigências foram agregadas, além da ameaça de ataques externos. Gradualmente, o conceito de Segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permaneceu como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal.

As ações que visam à Segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares. Também cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas.

Assim, para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I- Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia

aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

II- Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Em linhas gerais, a segurança é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. Ou ainda, a “segurança é, portanto, um estado ideal, buscado permanentemente por meios das ações de defesa. A defesa pressupõe ações e atitudes para evitar ou superar tais ameaças e garantir, em consequência, a segurança”⁵. Assim, aquela é caracterizada pela sensação, enquanto esta, pela ação.

No Brasil os principais estudos sobre a Defesa Nacional são realizados pela Escola Superior de Guerra (ESG), de onde serão extraídos uma série de ensinamentos e conceitos.

O Poder Nacional, citado na Introdução da Política de Defesa Nacional, “é a capacidade que tem o conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional”. Este Poder Nacional tem, como pré-requisitos, Fundamentos e Expressões. Os Fundamentos são os elementos básicos de composição do poder de uma nação. São eles: o Homem, Terra e Instituições. E as Expressões são as áreas onde serão manifestadas os Fundamentos do Poder Nacional. Neste caso são citadas: Política, Economia, Psicossocial, Militar e Ciência e Tecnologia.⁶

Para se compreender na prática o Poder Nacional, basta dizer que quando este é aplicado de forma efetiva, por intermédio de ações que buscam extinguir antagonismos, sejam internos ou externos, e que de alguma forma têm potencial para afetar a realização ou continuidade dos Objetivos Fundamentais, neste cenário materializa-se a Defesa Nacional⁷. Este Poder Nacional não é abstrato, pelo contrário, o Homem, Terra e Instituições se manifestam na política, na economia, na esfera psicossocial, e nas áreas militar e de ciência e tecnologia.

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

⁵ BAPTISTA. Estrutura Militar e Imperativos de Segurança Nacional, p. 155-159.

⁶ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico, p. 21-28.

⁷ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico, p. 56.

O conceito de Defesa Nacional, diferentemente do conceito de Defesa Pública (que é aplicada mediante o Poder de Polícia para superar ameaças contra a Ordem Pública), possui dois âmbitos de aplicação: o externo e o interno. Comumente a Defesa Nacional é conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com Expressão Militar, preponderantemente contra ameaças externas. Este é o conceito aplicado ao âmbito externo.

Prosseguindo nos conceitos, “diante de ameaças que possam manifestar-se ou produzir efeitos no âmbito interno do País,” trata-se da Defesa Interna. A Defesa Interna é constituída por meio de ações, e estas são respostas às ameaças específicas contra a Segurança Nacional, caracterizando-se como infringentes da ordem jurídica legitimamente estabelecida, estando evidenciadas por iniciativas e atos que dificultem ou ponham em perigo o atingimento ou a manutenção dos Objetivos Fundamentais ⁸. Assim a Defesa Interna concentra-se em efetivar a proteção da ordem jurídica nacional e prima pela consecução dos Objetivos Fundamentais (que são estabelecidos pela Lei).

Sobre os Objetivos Nacionais, a ESG traçou seus ensinamentos. Os Objetivos Nacionais compreendem três formas de Objetivos: os Fundamentais, os de Estado e os de Governo. Os Objetivos Nacionais “são aqueles que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural”. Por extensão, os Objetivos Fundamentais “são Objetivos Nacionais que, voltadas para o atingimento dos mais elevados interesses da Nação e preservação de sua identidade, subsistem por longo tempo” ⁹.

Os Objetivos Fundamentais estão expressos na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), artigo 3º. Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II- garantir o desenvolvimento nacional;
- III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. ¹⁰

⁸ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico, p. 56.

⁹ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico, p. 14.

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

Estes Objetivos Fundamentais, expressos no Título I- Dos Princípios Fundamentais, artigo 3º, são aqueles aos quais serão referidas as ações de Defesa Nacional Interna. Também são considerados como estratégicos pois auxiliam no cumprimento dos Objetivos Nacionais. O País tem que, por obrigação constitucional, cumprir as disposições presentes neste artigo, e igualmente no Título em questão, promovendo, na análise em tela, o desenvolvimento nacional.

E ainda a CF/88, artigos 218 e 219, firma o interesse do Estado sobre a ciência, tecnologia, inovação e no mercado interno.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.¹¹

Ressalta-se igualmente a disposição da Política de Defesa Nacional, Tópico 5- Objetivos da Defesa Nacional, onde se atesta que é essencial

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica do País, especialmente para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da nossa região ¹². Neste diapasão emergem outros objetivos da Defesa Nacional, a saber:

I- a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;

II- a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;

III- a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;

IV- a promoção da estabilidade regional;

V- a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais;

VI- a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

E estes objetivos tratam de uma nação forte e pujante, com capacidade de ação interna e externa, evidenciadas através do desenvolvimento contínuo e duradouro.

O desenvolvimento é utilizado para exprimir uma mudança qualitativa. Contudo este não é o seu enfoque principal. Pensar em desenvolvimento implica valorizar o Homem e aprimorar os sistemas sociais do país. Isto quer dizer que seu conceito não é o mesmo que crescimento.

Neste sentido Schumpeter, há mais de cem anos, esclareceu a diferença entre o desenvolvimento e o crescimento. Segundo o autor a compreensão de desenvolvimento não configura as mudanças da vida econômica que lhe forem impostas de fora, mas sim aquelas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa ¹³. Assim o desenvolvimento depende mais do Poder Nacional de um país do que de elementos exógenos. Já o crescimento estaria situado na demonstração do crescimento da economia, verificada pelo crescimento da população e da riqueza. ¹⁴

Na doutrina da Escola Superior de Guerra, atualizando o conceito, o “Desenvolvimento é o processo global de aperfeiçoamento do Homem, e o aprimoramento dos Sistemas Sociais”. Por Desenvolvimento Nacional compreende-se “o processo global de fortalecimento do Poder Nacional, particularmente de seus fundamentos (Homem, Terra e Instituições), visando à conquista, á manutenção dos Objetivos Nacionais e à consecução

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

¹³ SCHUMPETER. Teoria do Desenvolvimento Econômico. p. 74.

¹⁴ SCHUMPETER. Teoria do Desenvolvimento Econômico. p. 74.

do Bem Comum”¹⁵. De outro modo, já em relação ao crescimento, este configura-se como um fator indispensável ao progresso, entretanto, sem abranger o sentido ético daquele.

Pelo exposto, a Defesa Nacional Interna também contempla áreas que tratam do desenvolvimento da nação, inclusive os setores industrial, tecnológico, educacional, econômico e militar, dentre outros. Deste podem surgir inúmeras pesquisas, tecnologias, criações que auxiliarão o Estado a cumprir os Objetivos Fundamentais dispostos no artigo 3º da CF/88, sejam aquelas estritas ao uso da Defesa Nacional como também outras de aplicação dual. Daí que ao se falar em ciência, tecnologia e inovação na área de Defesa, o leque de tecnologias e produtos é amplo, englobando criações que corroboram para a consecução do artigo 3º da CF/88.

É primordial citar que a PDN, em vários momentos, atesta a importância da ciência, tecnologia e inovação no tocante ao desenvolvimento nacional. Veja-se:

4.13 A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis.

6.9O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa.¹⁶

Como diretriz para a implantação desta Política, deve-se, consoante item 7.1, inciso XVII, estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa. Em outras palavras, o desenvolvimento será provocado utilizando-se da ciência, da tecnologia e da inovação e, como consequência decorrente, o País aumentará o seu Poder Nacional através das expressões de ciência e tecnologia.

Os princípios da vulnerabilidade estratégica e da soberania científico-

¹⁵ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico. p. 45-46.

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

tecnológica, e a Estratégia Nacional de Defesa

O Princípio da Vulnerabilidade é grandemente utilizado no Direito brasileiro. Tendo algumas variações de compreensão de um ramo jurídico a outro, em regra este princípio é aplicado para definir uma desvantagem de uma parte em comparação a outra. A vulnerabilidade torna-se caracterizada pela hipossuficiência, ou seja, uma falta de equilíbrio de direitos e obrigações em uma situação abordada.

Na esfera das Relações Internacionais e do Direito Internacional Público o princípio da vulnerabilidade sofre variação. Quando a ele é acrescentado o elemento estratégico, fala-se em Princípio da Vulnerabilidade Estratégica. E se ainda for inserido o referencial da Defesa, então se considera como o Princípio da Vulnerabilidade Estratégica em Defesa.

Para entender o princípio da vulnerabilidade estratégica precisa-se percorrer os conceitos de Estratégia e Áreas Estratégicas. Por Estratégia considera-se “a ação decidida para superar óbices (obstáculos) que se antepõem aos interesses nacionais, ação essa representada por esforço contínuo e pertinaz até a obtenção do fim desejado”. E quanto às Áreas Estratégicas, “são espaços, de qualquer natureza, caracterizados pela presença ou pela possibilidade de existência de relevantes interesses da Nação”.¹⁷

Por este modo, o princípio da vulnerabilidade estratégica pressupõe duas compreensões principais. A primeira refere-se à situação em que o país encontra-se, ou pode vir a estar, vulnerável ou deficiente interna ou externamente, em determinados espaços caracterizados pela possibilidade de existência de relevantes interesses da nação. A segunda compreensão deste princípio advém da percepção de setores em que o país pode se desenvolver, aplicando o Poder Nacional, para que não venha sofrer uma crise interna ou externa; ou primordialmente para fortalecer as expressões de seu Poder Nacional.

O princípio da vulnerabilidade estratégica é de concepção pró-ativa, ou seja, como o Brasil e os outros países estão em constantes mudanças, as tecnologias são superadas, setores sociais são fortalecidos e outros desestimulados, enfim, tecnologias se desenvolvem e outras são desestimuladas ou tornam-se obsoletas. Desta forma a nação, por intermédio deste princípio, por um lado passa a ter clareza de suas vulnerabilidades e, de outro, vislumbra setores de potencialidade para provocar o seu desenvolvimento e superar as fragilidades.

¹⁷ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico. p. 37-39.

A aplicação do princípio da vulnerabilidade estratégica pode ser realizada por meio de alguns mecanismos: a) identificam-se setores frágeis da sociedade que necessitam de atenção estatal; b) efetua-se o mapeamento de áreas de potencial interesse estratégico do País, para serem inseridas no desenvolvimento nacional; c) o Estado estimula e viabiliza parcerias entre os seus órgãos públicos, as universidades, as empresas, em ações e projetos de interesse nacional que vislumbrem a ciência, a tecnologia e a inovação; d) a ciência, tecnologia e inovação, como instrumentos de desenvolvimento nacional através da destruição criativa, fomento industrial e incremento da Indústria Nacional de Defesa; e) normas jurídicas estabelecendo tratamento diferenciado e privilegiado para as empresas nacionais em detrimento das empresas estrangeiras, seja para a pesquisa e desenvolvimento, seja para as aquisições e compras governamentais, como igualmente para o regime jurídico licitatório e tributário.

Outro princípio que deve ser destacado é o Princípio da Soberania Científica e Tecnológica. Este princípio refere-se à materialização do Poder Nacional em suas expressões de educação, ciência e tecnologia e, igualmente, na inovação. O País, com domínio científico e tecnológico em áreas consideradas estratégicas, elimina a dependência científico-tecnológica e se posiciona em igualmente de negociação frente a outros países. Neste sentido, as bases para a soberania científico-tecnológica estão assentadas na educação, na ciência, na tecnologia e na inovação.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada por intermédio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008¹⁸, ilustra bem a aplicação dos princípios da vulnerabilidade estratégica e da soberania científico-tecnológica.

Um primeiro momento a END vislumbra o cenário atual em que o Brasil está inserido, e dificuldades a serem enfrentadas. No tópico “Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento”, item 2, frisa-se que “difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil”.

Em um segundo momento, nas “Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa”, item 22, enfoca-se a exigência de capacitar a indústria nacional

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Em continuidade, esclarece-se a necessidade de construir um regime jurídico, regulatório e tributário especiais que protegerá as empresas privadas nacionais de material de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil e assegurará continuidade nas compras públicas. A contrapartida a tal regime especial será, porém, o poder estratégico que o Estado exercerá sobre tais empresas, a ser assegurado por um conjunto de instrumentos de direito privado ou de direito público.

Já o setor estatal de material de defesa terá por missão operar no teto tecnológico, desenvolvendo as tecnologias que as empresas privadas não possam alcançar ou obter, a curto ou médio prazo, de maneira rentável.

A END prevê ainda “a reorganização da Indústria Nacional de Material de Defesa: desenvolvimento tecnológico independente”. Desta feita a “defesa do Brasil requer a reorganização da Indústria Nacional de Material de Defesa, de acordo com as seguintes diretrizes:

- a. Dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes.
- b. Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos.
- c. Evitar que a indústria nacional de material de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira.
- d. Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais.¹⁹

No plano jurídico “estabelecer-se-á, para a Indústria Nacional de Material de Defesa, regime legal, regulatório e tributário especial. Tal regime resguardará as empresas privadas de material de defesa das pressões do imediatismo mercantil ao eximi-las do regime geral de licitações; as protegerá contra o risco dos contingenciamentos orçamentários e assegurará a continuidade nas compras públicas. Em contrapartida, o Estado ganhará poderes especiais sobre as empresas privadas, para além das fronteiras da autoridade regulatória geral. Esses poderes serão exercidos quer por meio de instrumentos de direito privado, como a “golden share”, quer por meio de instrumentos de direito público, como os licenciamentos regulatórios”.

A END, ao tratar das vulnerabilidades e necessidades de auto-suficiência, expõe medidas de implantação de suas orientações. Dentre elas a ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I) ganharam destaque, e foram

¹⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

inseridas em um projeto maior até então inexistente no Brasil. Ainda, neste contexto, faz-se referência à Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional, criada pelo MD em 2004, com o propósito de estimular o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação de interesse para a defesa nacional.

Um adendo neste momento refere-se à Lei nº 10.973/04, de 2 de dezembro de 2004²⁰, também chamada de Lei de Inovação Tecnológica (LIT). Esta Lei criou uma nova orientação para a ciência, tecnologia e inovação no Brasil, e permitiu as parcerias entre órgãos públicos e privados. Reorganizou, dentre os órgãos públicos, direitos e obrigações em relação a instituições vocacionadas para pesquisa básica e aplicada, inclusive criando novas formas de descentralização de recursos públicos para a execução de projetos ligados às áreas científico-tecnológica.

Uma primeira distinção da LIT, em relação ao que se verificava até então, foi o estabelecimento do conceito de Instituição Científica e Tecnológica. Em seu artigo 2º, inciso V, considera-se Instituição Científica e Tecnológica - ICT, o "órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico"²¹. Desta forma, no rol da Administração Pública, os órgãos públicos que executam atividades de pesquisa básica ou aplicada passaram a ter tratamento privilegiado no tocante à realização de programas e projetos ligados à ciência, tecnologia e inovação.

Neste cenário, ao tratar a END e da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional, e inclusive aproveitando-se o novo marco regulatório trazido pela LIT, uma das formas de aplicação destas normas ocorrerá por meio de um planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de alto conteúdo tecnológico, com envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas (ICT) civis e militares, da indústria e da universidade, com a definição de áreas prioritárias e suas respectivas tecnologias de interesse e a criação de instrumentos de fomento à pesquisa de materiais, equipamentos e sistemas de emprego de defesa ou dual, de forma a viabilizar uma vanguarda tecnológica e operacional pautada na mobilidade estratégica, na flexibilidade e na capacidade de dissuadir ou de surpreender.

Todavia observação crítica à Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional, deve ser feita. Em sentido mais amplo esta não se

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm.

²¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm.

configura como um instrumento de planejamento e execução de ações na área de Defesa, mas sim como um conjunto de propostas a serem observadas para direcionar primordialmente as atividades das Forças. Por outro lado, o País ainda carece de um instrumento que contemple a execução, principalmente com orçamento e cronograma para tal, de programas e projetos de ciência, tecnologia e inovação. E é defensável que este documento possa ser o Livro Branco da Defesa Nacional, assunto que será tratado em linhas posteriores.

Um dos gargalos enfrentados pelo Brasil no tocante à promoção de projetos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico na área de Defesa, refere-se à falta de recursos, ou a descontinuidade ou indisposição de orçamento público para tal, em programas plurianuais. Inclusive algumas das principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País, e atestadas na END, são as seguintes:

- a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa.
- limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de material de emprego militar e produtos de defesa, associados ao incipiente nível de integração entre os órgãos militares de pesquisa, e entre estes e os institutos civis de pesquisa;
- inexistência de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico, com participação coordenada dos centros de pesquisa das universidades, das Forças Armadas e da indústria;
- obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros; e ausência de direção unificada para aquisições de produtos de defesa;
- falta de inclusão, nos planos governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, calcados em programas plurianuais e em planos de equipamento das Forças Armadas, com priorização da indústria nacional de material de defesa. Essa omissão ocasiona aquisições de produtos de defesa no exterior, às vezes, calcadas em oportunidades, com desníveis tecnológicos em relação ao “estado da arte” e com a geração de indesejável dependência externa;
- falta de garantias para apoiar possíveis contratos de fornecimento oriundos da indústria nacional de defesa.²²

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

Em sentido similar, identificadas as vulnerabilidades, e realizadas suas análises, a END vislumbra as seguintes oportunidades a serem exploradas, e que dizem respeito ao orçamento específico para se investir em ciência, tecnologia e inovação na área de Defesa:

- regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários de defesa, para incrementar os investimentos e garantir o custeio das Forças Armadas;

- aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus integrantes, para que disponham de meios militares aptos ao pronto emprego, integrado, com elevada mobilidade tática e estratégica;

- otimização dos esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa, por intermédio, dentre outras, das seguintes medidas:

- (a) maior integração entre as instituições científicas e tecnológicas, tanto militares como civis, e a indústria nacional de defesa;

- (b) definição de pesquisas de uso dual; e

- (c) fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos de interesse da defesa;

- fomento da atividade aeroespacial, de forma a proporcionar ao País o conhecimento tecnológico necessário ao desenvolvimento de projeto e fabricação de satélites e de veículos lançadores de satélites e desenvolvimento de um sistema integrado de monitoramento do espaço aéreo, do território e das águas jurisdicionais brasileiras.²³

Ademais é importante frisar a mudança de visão que a END trouxe para as discussões sobre a Defesa Nacional. Desde os Planos Nacionais de Desenvolvimento, até os presentes dias, não tinha sido perceptível no País a necessidade de se planejar o desenvolvimento, a partir do estabelecimento de propostas efetivas e regras claras, e isto está ocorrendo no tocante à Defesa Nacional. Ainda, a ciência, a tecnologia e a inovação, representam áreas basilares para um projeto de desenvolvimento nacional. E não menos importante, a reorganização da Indústria Nacional de Defesa é um imperativo. E, por último, para se alcançar a soberania científico-tecnológica é necessária a dotação de orçamento contínuo a ser investido nos projetos de pesquisa e desenvolvimento, como igualmente nas compras governamentais, ou também para o fomento da Indústria Nacional de Defesa.

²³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

A estruturação do SisCTID e a identificação de áreas sociais e setores tecnológicos de interesse da Defesa Nacional ²⁴

No dia 10 de Dezembro de 2003, o Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério de Ciência e Tecnologia, realizaram em Brasília o II Seminário de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional. Neste evento participaram os Ministros José Viegas (MD) e Roberto Amaral (MCT), momento em que lançaram o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional (SisCTID). ²⁵

A criação do SisCTID tem por objetivos favorecer uma integração maior entre civis e militares, estimular a implantação de parcerias para atender necessidades de uma sociedade dependente de recursos tecnológicos, e também incentivar o desenvolvimento nacional no tocante ao domínio de tecnologias que atendam às necessidades de Defesa Nacional e que contribuam para o fortalecimento da indústria nacional. ²⁶

O SisCTID é estruturado primordialmente com o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Também estão presentes o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDICE). O Plenário é assistido pela Comissão Assessora de Ciência e Tecnologia para a Defesa (COMASSE), que atua como Comitê Estratégico do SisCTID. “O papel da COMASSE é estabelecer metas objetivando a criação de uma carteira de projetos no nível tático, controlado pelos Comitês Técnicos. Os Comitês Técnicos analisam as novas propostas de projetos, verificam seu alinhamento com as Diretrizes Estratégicas de C,T&I de interesse da Defesa e procedem ao seu enquadramento em áreas ou tecnologias de interesse, definidas pelos próprios Comitês”. ²⁷

As Definições Estratégicas do SisCTID são as seguintes:

I- Sintonia e a Agência Brasil. Publicado na rede mundial de computadores, endereço eletrônico: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-12-10/ministros-assinam-protocolo-na-area-da-tecnologia>. Pesquisa realizada em 28 de dezembro de 2007. alinhamento da Política de C&T com: a) Política de

²⁴ BRASIL. Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da Defesa Nacional. p. 25/52.

²⁵ Agência Brasil. Publicado na rede mundial de computadores, endereço eletrônico:

²⁶ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-12-10/ministros-assinam-protocolo-na-area-da-tecnologia>. Pesquisa realizada em 28 de dezembro de 2007.

²⁷ Pesquisa realizada em 24 de Dezembro de 2007, no endereço eletrônico site: <http://www.defesanet.com.br/noticia/mindefmct/>

Defesa Nacional; b) Estratégia Militar Brasileira; c) Política Nacional de C&T; d) Interesses da Indústria de Defesa.

II- Foco tecnológico: eleição de áreas de conhecimento tecnológico do interesse da Defesa.

III- Novo modelo: ruptura com o modelo antigo de Ciência e Tecnologia. Neste há os referenciais da "Atuação" e "Financiamento", sendo os atores o Governo, a Universidade e a Indústria.²⁸

O Modelo de Gestão do SisCTID é amparado em quatro elementos, quais sejam:

I- Entradas: a) a Indústria de Defesa (Interesses); b) as Forças Armadas (Necessidades Operacionais); c) o Governo e o SisC&T (Demandas da Sociedade).

II- Organização por Projetos: o foco está no resultado.

III- Estruturação de um Sistema de C&T de Defesa: trabalha-se o conceito, as atribuições e a implantação.

IV- Implantação de um Sistema de Informações Gerenciais: mecanismos de comunicação e controle.²⁹

No espectro de desenvolvimento nacional e da valorização da ciência, da tecnologia e da inovação, o SisCTID é um instrumento importante para fundamentar áreas e tecnologias estratégicas para o Estado brasileiro, e notadamente de interesse da Defesa. O SisCTID esboçou um Projeto de Ciência, Tecnologia e Inovação, em moldes mais condizentes com as necessidades e realidades nacionais, onde se percebe a aplicação dos recursos governamentais, partindo-se de uma realidade econômico-financeira do País, ou seja, equilibrados mas crescentes, e, ainda, com muitas demandas em decorrência dos atrasos científicos e tecnológicos. Igualmente o SisCTID realiza a aproximação entre o Governo, Universidade, Empresa e Sociedade, de onde podem surgir projetos que contemplem não só a Defesa em si, mas semelhantemente áreas duais.

Por estas circunstâncias expostas escolheu-se fazer um detalhamento das Áreas Estratégicas em um espaço delimitado por três eixos, capazes de estreitar os diversos interesses presentes no Estado, na sociedade e nos seus variados setores, em um referencial denominado de Tecnologias de Interesse da Defesa Nacional:

²⁸ MATTEI; BENEDETTI; FERREIRA. Inovação Tecnológica de Ruptura no Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/ITRMD.pdf>>. Acesso em: 28 dezembro 2007.

²⁹ BRASIL. Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional, p. 25/52.

I- Eixo da Defesa - contempla as especificações e os requisitos militares da Defesa Nacional a serem satisfeitos por Sistemas de Armas. Relaciona-se primordialmente às Expressões Política e Militar do Poder Nacional.

II- Eixo da Ciência e Tecnologia - contempla as Áreas Tecnológicas Estratégicas necessárias para atender às especificações e aos requisitos definidos para os Sistemas da Defesa Nacional. Relaciona-se primordialmente à Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional.

III- Eixo da Indústria - contempla as capacidades inovadoras e características industriais próprias para satisfação das especificações e dos requisitos estabelecidos para os Sistemas da Defesa Nacional. Relaciona-se primordialmente às Expressões Econômica e Psicossocial do Poder Nacional.³⁰

Pela exposto, ao se pensar o desenvolvimento nacional, o SisCTID não suscitou apenas o Eixo da Defesa; pelo contrário, as tecnologias que podem ser desenvolvidas nas Organizações Militares, ou entre estas e outros órgãos públicos e privados, servem ao Brasil, podendo ter caráter estritamente de emprego militar, como igualmente de aplicação em variados setores da indústria. Neste sentido é importante destacar a orientação de emprego dual, ou seja, a possibilidade de uma tecnologia ser utilizada tanto para o meio civil como no militar. Com esta ênfase, houve o favorecimento dos projetos em parceria, congregando variadas instituições, favorecendo a aplicação racional dos recursos públicos, e tendo como premissa o desenvolvimento nacional.

O Livro Branco da Defesa Nacional

O texto da Justificativa da Emenda nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 543, apresentado na Câmara dos Deputados em 8 de dezembro de 2009³¹, convertido na Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (alteração da Lei Complementar nº 97)³², que determina a implantação do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), afirma que o Livro Branco de Defesa é material de fundamental importância para um País e um documento-chave de política que oferece a visão do Governo à respeito da defesa. É

³⁰ BRASIL. Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional, p. 25/52.

³¹ BRASIL. Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional, p. 42.

³² http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=463287.

um material público que descreve o contexto amplo da política estratégica para o planejamento da defesa com uma perspectiva de médio e longo prazo. (...) Destina-se a oferecer uma perspectiva suficiente para permitir um orçamento e o planejamento plurianual.

A preparação de um Livro Branco da Defesa é um exercício de democracia, onde o processo requer extensa cooperação entre civis e militares; consulta entre os líderes políticos, ministérios, promovendo desta forma uma ampla conscientização a respeito das funções e do valor das forças armadas. O produto final deste processo confere maior legitimidade democrática à política de defesa nacional.

O Livro Branco da Defesa é, portanto, um documento chave da Política Nacional, no qual se expõe a visão do governo a respeito do tema. Trata-se de um documento público no qual é descrito o contexto amplo da política e estratégia para o planejamento da defesa, com uma perspectiva de médio e longo prazos.

O Livro Branco é produzido depois de amplas consultas dentro e fora do governo. Visa refletir um consenso de base ampla com respeito a Defesa do País, no contexto das prioridades nacionais, do marco jurídico e dos recursos disponíveis.

De acordo com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999:

§ 1º Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

§ 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.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

- I - a Política de Defesa Nacional;
- II - a Estratégia Nacional de Defesa;
- III - o Livro Branco de Defesa Nacional.³³

O LBDN, consoante o artigo 2º retro citado, abordará a PDN e a END. Ainda, conterà dados estratégicos, orçamentos e institucionais. Diante destes fatos, o LBDN pode vir a servir como um plano de desenvolvimento para o setor, em que sejam configurados orçamentos específicos como também a respectiva prestação de contas. Veja-se.

Uma situação a ser destacada refere-se ao planejamento. O Estado tem, dentre as suas funções, a de indutor do desenvolvimento. Na percepção das vulnerabilidades, vê-se como sendo necessária a superação do modelo de economia agrária e pecuarista, onde se destaca o comércio internacional efetivado principalmente através de produtos primários, para se alcançar o modelo industrial focado nas tecnologias com alto valor agregado e inovação. Ciente da situação atual, e de onde quer-se chegar, o planejamento e inserção do Estado no processo são fundamentais.

O desenvolvimento passa pela aplicação da ciência, tecnologia e inovação. A inovação, podendo ser para produto, processo, organizacional, marketing e negocial, oferece inúmeras vantagens para o órgão de pesquisa ou empresa, e, por extensão, ao País. A questão, nesta análise, é evidenciar um conjunto de fatores que provocam continuamente a inovação. Daí a necessidade do Estado ser o indutor do sistema.

Certamente o que se verifica no Brasil, inclusive sendo esta uma vulnerabilidade, é que há a falta ou pouca inovação. A inovação não depende de práticas esporádicas, mas sim de ações continuadas. No contexto em que há pouco investimento da iniciativa privada em inovação, uma das soluções é a consecução de políticas públicas de inovação, até que se seja perceptível a cultura de inovação.

Neste sentido, uma solução seria o LBDN ser mais que um documento de exposição da visão do Governo sobre a Defesa Nacional, ou ainda uma formalização de prestação de contas. O Brasil carece de um programa de desenvolvimento com ações factíveis, metas plausíveis de execução, áreas de interesse consideradas estratégicas, e a participação conjunta dos setores

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm#art2

público e privado. E o LBDN pode ser, em se tratando da ciência, tecnologia e inovação na área de Defesa, este plano. A ideia é abandonar visões gerais, ou documentos similares a cartas de intenções e manifestação de vontades, e, ao invés disto, propor um planejamento e execução de um programa de desenvolvimento científico-tecnológico.

Ademais o Estado, e as Forças Armadas, com o Advento do LBDN, tem a possibilidade de tratar de outro aspecto muito relevante, qual seja o orçamento de defesa. Se os recursos não são muitos, e várias as necessidades do País, de outra forma há uma abertura política oferecida pelas discussões do LBDN, em que se torna plausível a discussão da importância de orçamento continuado para desenvolver a indústria nacional de defesa.

Conclusões

O cenário atual, em que se discute o LBDN, é fecundo para se tratar tanto do desenvolvimento nacional, como também da importância da ciência, tecnologia, inovação, Forças Armadas e indústria nacional de defesa, no tocante à efetivação deste objetivo.

O histórico mais recente desta discussão tem seu marco constitucional nos artigos 3º da CF/88, onde se verifica que uma das obrigações do Estado brasileiro é promover o desenvolvimento nacional. Desenvolver, como fora visto, requer mais que crescimento, pois trata de várias áreas do País.

Dentre as ferramentas que podem ser utilizadas para se alcançar o desenvolvimento nacional, maiormente citadas nos artigos 218 e 219 da CF/88, incluem-se a ciência, a tecnologia e a inovação, como igualmente o mercado interno. Neste sentido deve-se perceber que o conhecimento científico e tecnológico aumentam o valor agregado dos produtos, e ainda, provoca a destruição criativa.

No contexto analisado, em que foram criadas a PDN e a END, estas evidenciaram claramente a necessidade e a vontade de mudança. Verificadas várias vulnerabilidades, dentre elas a situação do Brasil estar em desenvolvimento, e possuindo seu comércio internacional efetivado maiormente através da venda de produtos primários. Daí a urgência em mudar paradigmas para se efetivar um modelo industrial vocacionado para a produção de tecnologias com alto valor agregado, e a criação da cultura de inovação no País. E a PDN como a END esboçam este interesse, em desenvolver a nação.

Partindo-se de uma visão integrada entre passado, presente e futuro, verificou-se que o desenvolvimento requer planejamento, continuidades de ações, e um programa de execução com orçamento e cronograma de

ações. Assim a presença do Estado, através da implantação de de políticas públicas, é imperativa. Deve-se envolver o Governo, a Universidade, a Empresa e a Sociedade no processo de desenvolvimento. Os órgãos públicos, em destaque aqueles que trabalham com pesquisa básica e aplicada, são motores para a realização de atividades de ciência, tecnologia e inovação. O objetivo é a consecução da soberania científico-tecnológica.

Destaca-se também o SisCTID, como um instrumento para se definir ações, elencar áreas estratégicas para investimento, tecnologias que o País quer e pode desenvolver, e projeto de auto-suficiência.

Ademais, propõe-se que o Livro Branco da Defesa seja mais do que um documento que expõe a visão do Governo sobre a Defesa Nacional, ou uma formalidade de prestação de contas no setor. Vê-se que o LBDN pode ser um documento imperativo que estabeleça um programa de desenvolvimento para a área de Defesa, com foco na ciência, tecnologia e inovação.

Referências

BAPTISTA, Carlos Almeida. Estrutura militar e imperativos de segurança nacional. In: SEMINÁRIO POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

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: 21 maio 2011.

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 maio 2011.

BRASIL. Escola superior de guerra. Manual básico: elementos doutrinários. Rio de Janeiro: A Escola, 2006. (Volume I).

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 maio 2011.

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 maio 2011.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras

providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 18 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional. Brasília: MD/MCT, 2003.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 543, de 8 de dezembro de 2009. Dá nova redação e acresce dispositivos à 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. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=463287>. Acesso em: 20 maio 2011.

DEFESANET. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/noticia/mindefmct/>>. Acesso em: 24 dez. 2007.

MATTEI, André Luiz Pierre; BENEDETTI, Antonio Augusto; FERREIRA, Márcio Luiz de Oliveira. Inovação Tecnológica de Ruptura no Ministério da Defesa. [2005]. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/ITRMD.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2010.

OLIVEIRA, Kelly. Ministros assinam protocolo na área da tecnologia. Agência Brasil, 10 de dez. 2003. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-12-10/ministros-assinam-protocolo-na-area-da-tecnologia>>. Acesso em: 28 dez. 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Recebido em: 31/05/2011

Aceito em: 16/06/2011

Geopolítica, Segurança Jurídica e Inserção do Brasil na Questão Energética Internacional

João Eduardo de Alves Pereira*

Resumo

Neste artigo, são apresentados fatores geopolíticos que interferem diretamente na evolução da indústria mundial do petróleo e gás natural. A análise, mesmo breve que se faz aqui, procura contribuir para uma melhor compreensão do quadro de instabilidade e volatilidade dos mercados internacionais de energia, nesta primeira década do século XXI. Para o Brasil, que, com a flexibilização da legislação do setor nos anos 1990, vem obtendo considerável crescimento da produção de hidrocarbonetos fluidos, a ponto de estar próximo de uma situação de sustentabilidade de sua auto-suficiência e de ser cogitada a condição de potencial fornecedor de petróleo e derivados nos mercados internacionais (caso se confirmem as informações sobre o grande volume das jazidas de óleo e gás descobertas na província geológica da Bacia de Santos), torna-se cada vez mais importante traçar estratégias que valorizem: de um lado, a capacidade de atração de capitais, a exemplo da consolidação e do aperfeiçoamento de marcos regulatórios; e, de outro lado, a inserção geopolítica do país no cenário energético internacional. A valorização geopolítica do Estado brasileiro, à medida que venha a se confirmar sua vocação como potência energética, permitirá, sem dúvida, reforçar tradicionais postulados da política externa do país, baseados na cooperação e na paz entre as nações.

Palavras-chave: Geopolítica da Energia; Regulação e Legislação da Indústria de Petróleo e Gás Natural; Segurança Jurídica; Relações Internacionais Contemporâneas.

Abstract

This article presents geopolitical factors that deal with the oil and natural gas industry's evolution. This analysis, even short, search for a better understanding of the international markets of energy instability, in this first decade of century XXI. In this context, Brazil, after shifting the oil and gas laws in 1990's, comes getting considerable growth of the production of fluid hydro-carbons, and

* Doutor em Engenharia de Produção pela Coppe/UFRJ. Professor do Curso de Pós-graduação em Direito e do Depto. de Disciplinas Básicas da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: jealvespereira@gmail.com

now is to be next to a situation of support of its self-sufficiency. The country has also a potential condition of oil and gas supplier in the international markets (if information of large oil and gas reserves recent discovered in the geologic province of Bacia de Santos will be confirmed). So, it becomes necessary getting new strategies to increase: the capacity of attracting investments, such as regulation laws; and, the country's geopolitical insertion in international the energy scene. The geopolitical valuation of the Brazilian State, as a global energy supplier, will allow, there is no doubt, to strengthen traditional postulates of its external politics, based on cooperation and peace between the nations.

Keywords: Geopolitics of the Energy; Regulation and laws of the Industry of Oil and Natural Gas; Contemporary International Relations.

Introdução

O presente artigo faz uma rápida análise de fatores de natureza geopolítica que intervêm no funcionamento e estabilidade dos mercados de petróleo, gás natural e biocombustíveis, nesta primeira década do século XXI. Urge observar que a estabilidade desses mercados é fundamental para o equilíbrio do sistema e da economia internacionais, uma vez que o abastecimento regular de energia possibilita o crescimento dos níveis de produtividade social e econômica.

Para o Brasil, que, com a nova redação do art. 177 trazida pela Emenda Constitucional 09/95 e a edição da lei 9478/97, procedeu à flexibilização dos setores de pesquisa, lavra, transporte e refino de petróleo e gás natural, é importante o acompanhamento do cenário internacional, sobretudo quanto à questão da (in)segurança energética mundial, para que se formulem estratégias eficientes à atração dos investimentos necessários ao alcance de uma sustentável situação de auto-suficiência.

Na verdade, a realização desses investimentos poderá levar o país além, ou seja, à condição de fornecedor de petróleo e gás natural para os mercados de energia sul-americano e mundial. Isso parece se comprovar com a recente descoberta do mega-campo de Tupi, com cerca de seis bilhões de barris, na Bacia de Santos. Especula-se que o enorme potencial produtivo dessa província geológica levará a uma mudança considerável da posição ocupada pelo país na economia globalizada e em sua inserção geopolítica mundial, o que não quer dizer que se devem abandonar tradicionais postulados de defesa da cooperação e da paz entre as nações. Novos desafios, portanto, parecem se colocar à política externa brasileira.

Quanto maior for o potencial de ocorrência de conflitos políticos e tensões diplomático-militares, bem como a percepção do risco de mudanças

drásticas das regras e marcos regulatórios, nos países que possuem as maiores reservas mundiais e/ou naquelas de menores custos de prospecção, especialmente as do Golfo Pérsico, maior será a relevância estratégica da exploração em regiões alternativas, a exemplo da costa ocidental do Atlântico Sul, ou seja, da plataforma continental brasileira. Numa visão realista das relações internacionais, os elevados riscos geopolíticos no Oriente Médio e na Ásia Central pressionam as cotações do óleo cru e do m³ de gás natural no exterior, e, com isso, os custos operacionais mais elevados de exploração em águas profundas brasileiras se reduzem em termos relativos, atraindo inversões.

Por se tratar de um artigo breve, a análise dos fatores e riscos geopolíticos será feita em apenas uma seção. Após, serão apresentadas as conclusões.

Geopolítica do Petróleo e Gás Natural e (In)Segurança Energética Neste Início de Século XXI

O conhecimento de fontes energéticas e de suas aplicações foi um fator decisivo para o desenvolvimento da civilização. Os ciclos de formação, apogeu e decadência de diversas civilizações ao longo da história estão relacionados diretamente com as respectivas capacidades em garantir o abastecimento regular de suas demandas energéticas. Nesse contexto, a civilização da II Revolução Industrial (1860-1960/70) somente pode ser compreendida pela emergência, a partir da segunda metade do século XIX, do petróleo como fonte energética principal. A indústria de petróleo e de gás natural impôs-se, na verdade, como a maior indústria de todo o século XX. Nas economias dos EUA e em algumas da União Européia, a propósito, a participação do setor se aproxima dos 20 % do PIB. Na Rússia, cerca de 60% ¹.

Com tamanha relevância econômica, o petróleo não poderia deixar de ganhar o caráter de estratégico para as sociedades e para seus respectivos Estados nacionais. A esse respeito, basta recordar que a ascensão de norteamericanos e soviéticos à condição de superpotências no II pós-guerra não pode ser desvinculada do fato de que possuíam soberania sobre jazidas de grande porte e/ou controlavam acessos àquelas localizadas em outros territórios.

Contudo, com o fim da Guerra Fria e com a ascensão, nos anos 1990, do ideário neoliberal, difundiu-se em ambientes acadêmicos e mesmo na mídia a visão de que a questão dos mercados de energia não deveria ser vista como

¹ Economides, M. e Oligney, R.. *The Color of Oil*. Katy, Texas: Round Oak Publishing Company, 2000.

de caráter geopolítico. Economides e Oligney², a exemplo de outros arautos da grande indústria norte-americana de petróleo e de gás natural (o “big oil”), defendem que a presença do Estado no setor traz graves problemas às próprias sociedades. As leis de mercado bastariam para manter o setor em equilíbrio, o que pressuporia que o preço justo seria sempre o preço de mercado. Racionamentos, tabelamentos ou congelamentos de preços, regulamentações, cotas de produção interna e etc. desestimulariam os produtores, provocando quedas no volume ofertado – e, assim, elevações de preços ao consumidor final. Nesse contexto, petrolíferas estatais (fundadas no Terceiro Mundo, a partir do exemplo pioneiro da PEMEX em 1938) deveriam ser privatizadas, em virtude da suposta ineficiência da administração pública face aos padrões demandados nessa indústria. E até a regulação antitruste deveria ser branda, embora o setor seja marcado por óbvias barreiras à entrada de novos concorrentes. Fusões e incorporações ampliariam, contudo, a capacidade de investimento em novas e caríssimas tecnologias entre as empresas participantes da cadeia produtiva.

Cabe, todavia, aceitar como válido um argumento da crítica de Economides e Oligney³ à ação do Estado: a instabilidade do ambiente político e a eventualidade de constantes mudanças nas legislações fiscais e trabalhistas podem inviabilizar projetos já implantados ou em vias de implantação ou expansão. Negócios de petróleo e gás natural são de longa maturação. Ilustram o fato as novas condições de operação impostas à Petrobrás na Bolívia pelo governo do Presidente Evo Morales, desde 2006.

Mas, poderia o Estado ficar alheio a essa indústria que tem uma cadeia produtiva bastante diversificada e uma grande capacidade de geração de empregos e impostos? Quando os preços sobem e a oferta de combustíveis e outros derivados de petróleo e gás natural (que são típicos bens de consumo inelástico) se torna escassa e/ou instável, não é ao Estado que a opinião pública exige a tomada de medidas e soluções, inclusive a de manter estoques estratégicos ou reguladores? E quando há acidentes ecológicos, a exemplo do grande vazamento de petróleo no Golfo do México neste ano de 2010, não cabe ao Poder Público socializar a recuperação do meio ambiente e financiar outros custos intangíveis?

Em outros termos, quando a oferta mundial não se eleva na mesma proporção do crescimento da demanda, o caráter geopolítico se torna mais evidente. Todavia, quando há abundância, ouvem-se as vozes do mercado afirmar que as leis deste bastam para o funcionamento eficiente do setor.

² Economides e Oligney (2000), *idem*.

³ Economides e Oligney (2000), *idem* p.3.

Foi o que aconteceu entre meados da década de 1980 os anos de 1998/99. A entrada em produção, a partir do final dos anos 1970, de novos campos petrolíferos e de gás natural em águas profundas no Mar do Norte, no Golfo do México e nos litorais oriental e ocidental da América do Sul e da África, respectivamente, elevou a oferta internacional sobremaneira, reduzindo os preços que tiveram picos em 1973 (de US\$ 3,00 para US\$ 12,00) e em 1979 (de US\$ 17,00 para US\$ 34,00). Regulamentações excessivas do mercado de gás natural foram removidas nos EUA (o maior consumidor mundial), assim como novas tecnologias para sua armazenagem ampliaram o seu potencial de utilização. A maior eficiência no uso de combustíveis e outros derivados, associada ao desenvolvimento, mesmo incipiente de fontes alternativas, também colaboraria para um quadro de abundância. Em 1986, o barril de óleo era então negociado a US\$10,00. Com isso, decaiu o percentual do mercado abastecido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em relação à produção de não-membros. A importância estratégica daquela organização parecia não mais causar receio ao Ocidente, conforme ocorrera nos dois choques dos anos 1970.

Naquela época, tudo parecia confirmar que a matriz energética mundial se livrara do intervencionismo estatal e das formulações estratégicas e geopolíticas. As bolsas de “commodities” e de futuros passaram a negociar contratos de curto prazo para entrega de petróleo e gás natural, substituindo de vez os tradicionais contratos de longos prazos entre produtores e consumidores. Dependentes da importação de tecnologias e assistência técnica, as empresas estatais de países do Terceiro Mundo tiveram de buscar parcerias com as grandes corporações transnacionais, abrindo muitas vezes seus capitais a investidores estrangeiros. Dificuldades financeiras dos respectivos tesouros nacionais – derivadas da própria queda dos preços do barril na década de 1980 – levariam petroleiras estatais – a exemplo da mexicana PEMEX em 1982 – a lançar títulos no mercado financeiro internacional (os “petrobonds”), ou seja, a tomada de decisões naquelas empresas passou a estar condicionada às avaliações do mercado financeiro internacional. Por fim, a difusão do paradigma neoliberal, por sua vez, influenciaria a decisão de alguns governos em privatizar suas estatais ou flexibilizar as legislações pertinentes, a exemplo do fim da exclusividade da Petrobrás na execução do monopólio estatal, segundo a nova lei brasileira de petróleo e gás natural (lei 9478/97).

Na realidade, dois fatores geopolíticos foram de fundamental relevância para o crescimento da oferta de óleo e gás no mercado internacional e a crise por excesso de demanda e baixas cotações de 1986:

a) o primeiro se refere à Guerra Fria. Caso as cotações do barril se mantivessem em alta (em decorrência de uma eventual propagação no

mundo árabe-muçulmano da revolução islâmica preconizada pela teocracia iraniana), a URSS, exportadora de petróleo ao Ocidente via mercado “spot” (à vista), teria obtido recursos suficientes, talvez, para que a “glasnost” e a “perestroika” de Mikhail Gorbatchev evitassem a desintegração daquela superpotência. Era preciso derrubar as cotações dos anos 1970. Para isso, a Arábia Saudita (com 25% das reservas mundiais de petróleo e 4,1% de gás natural) deveria colocar uma produção crescente nos mercados internacionais, pondo em xeque a política de cotas e a própria unidade da OPEP;

b) o segundo se relaciona ao acirramento das tensões e conflitos diversos no mundo árabe-muçulmano. Um desses eventos era a disputa pela condição de potência regional principal que resultaria em grandes aquisições de armamentos ou no desenvolvimento de caros programas de produção de armas, inclusive, químicas, biológicas e nucleares. Armamentismo, revoluções e guerras (a maior delas entre Iraque e Irã, de 1980 a 1988) acabariam por erodir as finanças de países importantes da OPEP e por endividá-los. O corolário não foi outro senão o da maior oferta de óleo e o não-cumprimento das respectivas cotas de produção.

Se por um lado as tensões entre países membros da OPEP e em especial os do Oriente Médio traziam uma maior oferta internacional de petróleo, por outro lado implicavam riscos à estabilidade mundial, nos anos 1980. Os EUA, que haviam substituído os britânicos a partir da Crise de Suez (1957) no papel de provedores da segurança regional, ampliaram ainda mais sua presença militar no Golfo Pérsico, embora já houvessem reduzido a importância relativa das importações de óleo cru do Oriente Médio em sua matriz energética. Armitage⁴ afirma que ao longo da década de 1990, excluindo-se as operações de patrulha das águas internacionais do Golfo Pérsico e ao evento de grande envergadura que foi a Guerra do Golfo (1991), os estrategistas norte-americanos, agora, no governo de Bill Clinton (1993-2000) efetivaram uma redução dos gastos militares na região: havia abundância de petróleo no mercado internacional. Em contrapartida, centralizaram sua ação na aplicação de sanções (61 no total), decididas com ou sem aprovação do Conselho de Segurança da ONU, a governos considerados hostis no mundo árabe-muçulmano. Em outras situações, bombardeios ditos “cirúrgicos” eram realizados no Iraque, o que não deixava dúvidas quanto à manutenção de sua presença militar na região. Além disso, os então promissores avanços no processo de paz entre israelenses e palestinos faziam crer numa relativa redução das tensões no Oriente Médio.

⁴ Armitage, R. L. “The New Geopolitics.” In: Bloomfield Jr., L. P. *Global Markets and National Interests: the new geopolitics of energy, capital, and information*. Washington (D.C.): Center for Strategic and International Studies, 2002. p. 3-9.

Para Armitage⁵, ocorreu, contudo, que a aplicação de sanções a países produtores, como o Iraque e a Líbia, resultaria numa redução significativa na oferta mundial de petróleo, numa conjuntura internacional que passaria a ser marcada na presente década de 2000, entre outros fatores, pela:

a) ocorrência de forte crescimento da demanda de combustíveis nos EUA, em decorrência do incremento do produto interno nos oito anos do governo Clinton - a “exuberância irracional” de que falava à época o Presidente do Banco Central daquele país, Alan Greenspan. A “exuberância” norte-americana sustentaria o crescimento econômico em outras partes do mundo, o que fez com que a demanda internacional por petróleo se elevasse à média de 2,0% ao ano. Fato que se manteria nos anos seguintes com a administração de George W. Bush, mesmo com as previsões de uma profunda recessão, decorrente operações financeiras de alto risco no setor imobiliário (o que viria a se confirmar, a propósito).

b) extraordinária taxa acumulada de crescimento econômico desde os anos 1980 na Ásia, especialmente, na China e na Índia - países, aliás, não-diretamente afetados pela crise de 1998. Mesmo com a referida crise, a demanda por óleo no continente chegaria a 1,8% ao ano na década de 1990. No caso dos chineses, de exportadores de petróleo até 1992, converteram-se rapidamente em grandes importadores, inclusive, de gás natural - apesar da ampliação significativa do consumo de carvão mineral;

c) ampliação da dinâmica de transformação do mercado de petróleo e gás natural num mercado de “commodities”. Trata-se de um mercado “on-line”, aonde a rapidez de obtenção de dados e informações é preciosa à tomada de decisão pelos seus agentes. No “e-commerce” norte-americano, os negócios diários de gás natural alcançavam a 25% do total, em 1999. A instabilidade inerente aos mercados financeiros, com isso, passou a estar presente no setor energético;

d) desvalorização do dólar norte-americano. Para os países produtores e exportadores de petróleo, membros ou não da OPEP, seria economicamente interessante ter como base de suas operações uma unidade monetária com maior capacidade de manter ou reservar valor que o dólar norte-americano. Se politicamente o uso do euro (ora em crise) não for viável, em função da previsível reação norte-americana a essa mudança, a solução, assim como em 1973, seria elevar as cotações do petróleo e do gás natural em dólar norte-americano. Ou seja, há uma tendência à elevação de preços para compensar o enfraquecimento da moeda nacional norte-americana. Por outro lado, cotações mais altas de óleo e derivados poderiam criar saldos negativos

⁵ Armitage, R. L. (2002),idem p.06.

em balanças de pagamentos de países subdesenvolvidos (a exemplo do que aconteceu nos anos 1970), o que os levaria à busca por dólar norte-americano no mercado financeiro internacional e, assim, à revalorização da referida moeda;

e) elevação da competição no setor, como resultado de processos de desregulamentação, privatização de companhias estatais, alianças e fusões entre grandes empresas de atuação transnacional. No tocante à privatização, registramos que a instabilidade própria da atividade empresarial saiu da esfera relativamente protegida dos tesouros nacionais, passando aos novos controladores;

f) introdução de novas tecnologias, inclusive em setores de informação, incorporando novos atores a esse mercado;

g) incorporação de maiores taxas de risco e de custos de produção, em virtude de legislações ambientais recentes que seguem novos padrões de consumo e decorrem da ação política de atores da sociedade civil internacional, a exemplo de movimentos como o “Greenpeace”;

h) perspectiva de elevação nos próximos anos da importância relativa da produção da OPEP, em virtude dos campos de petróleo das novas regiões produtoras dos anos 1980, a exemplo do Mar do Norte, estarem próximos do seu ápice ou mesmo já terem ultrapassado esse ponto. No Mar do Norte, aliás, o provedor de mais de 50% da elevação da demanda do Ocidente nos anos 1980/90, a produção teria “picado” em 2000. Doravante, o volume de óleo extraído começará a cair e os custos de exploração tendem a se tornar cada vez maiores. Estima-se que em 2020, a OPEP terá recuperado o percentual de mercado anterior ao I Choque de 1973, qual seja: 60%;

i) incorporação de ainda maior complexidade às tensões políticas internas em países da OPEP que podem desestabilizar o mercado, a exemplo da Arábia Saudita, aonde setores da população começaram a questionar a aliança do país com os EUA, após a “Guerra do Golfo”, em 1991. Concepções fundamentalistas do Islã se difundem rapidamente entre os setores mais jovens das populações, bem como um sentimento anti-ocidental (senão, anti-americano). Alguns governos de países membros da OPEP, embora nos bastidores estejam alinhados com interesses do Ocidente e do Japão, têm benefícios políticos com esse ambiente hostil, à medida que se imputa aos últimos a culpa pelo insucesso de suas estratégias econômicas e sociais. Além da Arábia Saudita, são fundamentais para a estabilidade da OPEP o futuro da teocracia iraniana (8,6% das reservas mundiais), os conflitos religiosos e separatistas da Nigéria (2,3%) e os desdobramentos da República Bolivariana de Hugo Chávez (7,4%);

j) crescente instabilidade da política internacional, após os atentados

de 11 de Setembro de 2001. Resultam e retro-alimentam a instabilidade internacional a campanha do Afeganistão sob as bençãos da ONU, o unilateralismo na ocupação do Iraque em 2003 e os atos terroristas de separatistas chechenos na Rússia. Cabe destacar que o unilateralismo norte-americano decorreu, na gestão de George W. Bush, da adoção de um novo padrão de afirmação geopolítica baseado na ampliação da já forte presença militar desde o litoral oeste da África do Norte até o Oriente Médio (o chamado “Arco da Crise”), incorporando agora o Cáucaso e a Ásia Central pós-soviética. Apesar do discurso multilateralista, o governo Obama não vem cumprindo a promessa de campanha de reduzir a presença militar norte-americana no Mundo Islâmico;

k) desintegração do processo de paz entre o Estado de Israel e a Autoridade Nacional Palestina (ANP).

Todos esses fatores geopolíticos e geoeconômicos atuais fizeram com que, desde o final dos anos 1990, as cotações do petróleo e do gás natural voltassem a apresentar um comportamento ascendente e instável. Os preços do barril de petróleo atingem picos, superam recordes anteriores, e caem em seguida com certa rapidez. Mas, não retornam a níveis considerados como efetivamente baixos. Na verdade, preços baixos inviabilizariam a produção de campos e poços, cujos custos de prospecção são bem mais altos que os do Oriente Médio ou do Golfo do México. Esses campos e poços se localizam em águas profundas, em áreas de difícil acesso (no Alasca, por exemplo) ou são zonas antigas de produção reativadas ou ampliadas em sua vida útil, em decorrência do desenvolvimento de novas tecnologias de exploração.

Ou seja, encerrou-se a era do petróleo abundante e barato. De fato, não pode ser barato, porque isso, afinal, reforçaria a posição da OPEP no mercado internacional de energia. Ademais, os lucros extraordinários, que as corporações transnacionais e mesmo as estatais de petróleo e gás natural vêm obtendo, são fundamentais para o financiamento de projetos estratégicos que lhes permitirão atuar em outros negócios e ramos energéticos a médio e longo prazos.

Em 1999, à título de ilustração, o barril do petróleo WTI (o denominado cru leve americano) negociado na NYMEX, a bolsa de “commodities” de Nova Iorque, subiu de US\$ 12 para US\$ 27, ou seja, variou em mais de 100% durante um mesmo ano. Em 2004, as cotações superaram os US\$ 50 por barril. Em setembro de 2005, ultrapassaram os US\$ 70, em virtude da passagem de mais de uma dezena de furacões de alta intensidade no Golfo do México e no sul dos EUA, mas não se estabilizaram nesse patamar. Em 2006, superaria os US\$ 70, em razão da crise internacional provocada pela decisão – soberana - do Irã em retomar seu programa nuclear, a despeito

das restrições das grandes potências com direito de voto e veto no Conselho de Segurança da ONU. Em 2007, chegariam perto dos US\$ 100. Essa marca foi superada ao longo do primeiro semestre de 2008, o que teve como uma de suas principais causas a aceleração da perda do valor da moeda americana, em razão da crise de confiança na capacidade de grandes bancos e instituições financeiras norte-americanas, que, ao longo dos últimos anos, estavam a conceder empréstimos imobiliários, sem a devida consideração quanto aos altos riscos de insolvência dos mutuários.

Ou seja, o mercado de petróleo e de gás natural tornou-se estruturalmente mais instável do que já era no passado. A palavra no jargão do mercado é volatilidade. Em termos microeconômicos, isto significa que as empresas tendem a trabalhar com estoques pequenos de óleo cru e/ou de derivados, para não incorrerem em fortes prejuízos. A tendência a crises de desabastecimento cresceu, o que obviamente justifica a presença do Estado, inclusive, como proprietário de reservas estratégicas. Nos EUA, elas atingiam a 575 milhões de barris ou 55 dias de consumo, em 1999. Já na UE, chegavam a 90 dias de consumo no mesmo ano, conforme informações de Armitage⁶.

A volatilidade estrutural do mercado, a elevação de tensões geopolíticas, a perspectiva de aquecimento global e o consenso entre os geólogos e engenheiros especializados, de que a humanidade consumiu, desde 1859, a metade das reservas de petróleo e gás natural legadas pela natureza, não estariam a indicar a premente necessidade de substituição desses recursos fósseis por fontes renováveis? A resposta é obviamente positiva, mas a questão é de prazo, segundo Rifkin⁷. A curto e médio prazos, salvo fatos ou eventos extraordinários, não há previsão de que se possa obter em outras fontes, já conhecidas, o mesmo quantum energético proveniente da queima de petróleo e gás natural.

Considerações Finais

A importância do Brasil no cenário energético internacional – marcado pela perspectiva de elevação da insegurança no abastecimento de petróleo e gás natural – se tornou relativamente maior nos últimos anos, em razão do potencial de crescimento da produção de petróleo, gás natural e ainda de biocombustíveis (sem contar o potencial nos campos das energias hidrelétrica, nuclear e de fontes alternativas). O Estado brasileiro,

⁶ Armitage, R. L. (2002), *idem* p.06.

⁷ Rifkin, J. A Era do Hidrogênio. São Paulo: Makron Books, 2004.

reconhecendo suas potencialidades e limitações estratégicas diante de vetores geopolíticos atuais, alguns dos quais rapidamente analisados ao longo do presente artigo, deve planejar a adoção de medidas que ampliem a eficiência de sua participação estratégica no setor de petróleo e gás natural, a exemplo da redução de custos diversos que interferem na atração de investimentos estrangeiros – especialmente aqueles feitos em parceria com a Petrobras e com as empresas privadas nacionais que passaram a atuar no setor, após 1997. Isso pressupõe o desenvolvimento de tecnologias e o contínuo aperfeiçoamento de marcos regulatórios, com a consequente consolidação de um ambiente de segurança jurídica.

Ao mesmo tempo, também é útil considerar o fato de que a história da indústria do petróleo e do gás natural é marcada, desde as primeiras décadas do século XX, por conflitos, guerras e tensões diversas, em que os protagonistas são as grandes potências econômicas e militares, de um lado, e nações periféricas, de outro. Trata-se de uma concepção realista das relações internacionais e não um exercício de especulação fútil sobre teorias conspiratórias, ainda mais quando são divulgadas informações promissoras sobre grandes reservas de hidrocarbonetos na Bacia de Santos: o país poderá se transformar, inclusive, em exportador de petróleo, gás natural e derivados.

Em outros termos, numa conjuntura de elevação da volatilidade das cotações das “commodities” energéticas e de propagação de uma percepção de insegurança no abastecimento de energia em todo o mundo, o Brasil deverá assumir posições mais destacadas no cenário geopolítico internacional, o que, todavia, não significa o abandono dos tradicionais postulados da política externa brasileira, pautada na defesa da cooperação e da paz entre as nações. Pelo contrário, significa o seu reforço.

Referências

Armitage, R. L.. “The New Geopolitics.” In: Bloomfield Jr., L. P. “Global Markets and National Interests: the new geopolitics of energy, capital, and information.” Washington (D.C.): Center for Strategic and International Studies, 2002. p. 3-9.

Economides, M. e Oligney, R.. “The Color of Oil.” Katy, Texas: Round Oak Publishing Company, 2000.

Rifkin, J.. “A Era do Hidrogênio.” São Paulo: Makron Books, 2004.

Recebido em: 09/11//2010

Aprovado em: 07/07/2011

Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia

William de Sousa Moreira*

Resumo

Num cenário político-estratégico complexo e cambiante, o preparo da base material das Forças Armadas é um desafio. As instituições com responsabilidades sobre a defesa nacional necessitam otimizar a parcela do esforço social ela destinada pela via orçamentária. A magnitude dos recursos, a diversidade de interesses e a força dos atores envolvidos dão às decisões dimensão política. Nesse sentido, obtenções governamentais de produtos de defesa necessitam de estrutura organizacional adequada, requerem conhecimento, competência específica, planejamento criterioso e metodologia adequada, pois se processam num ambiente marcado por incertezas. No momento em que o Ministério da Defesa se empenha em colher contribuições para a elaboração do Livro Branco da Defesa Nacional, o presente trabalho objetiva explicitar questões estruturais relativas ao sistema de obtenção de produtos de defesa no Brasil, as transformações que vêm sendo observadas e as razões que levam à opção por um modelo integrado e centralizado. Adicionalmente, serão abordados os desafios para a absorção de novas tecnologias, requisito para elevar o país da categoria de mero comprador de armas a parceiro estratégico no desenvolvimento e produção de tecnologias avançadas.

Palavras-chave: produtos de defesa, compras governamentais, transferência de tecnologia, cerceamento tecnológico, livro branco.

Abstract

In a complex and changing world scenario, the preparation and maintenance of the military equipment of the armed forces are great challenges. The institutions and executives involved need to optimize the part of a national effort allocated via the defence budget. The special interests, the power of the actors in the acquisition process and the amount of the funds involved makes

* Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1), Doutor em Ciências Navais e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Escola de Guerra Naval (EGN). Pesquisador do Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE-EGN) e do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da UFF. E-mail: williams2k@gmail.com O autor agradece as diversas contribuições recebidas, particularmente dos grupos de pesquisa do CEPE-EGN e do NEST-UFF. Um agradecimento especial ao Professor Emérito Waldimir Pirró e Longo, da UFF.

the decision-making process of high political repercussions. In this sense, government procurement of defence products requires appropriate organizational structure, military knowledge, specific expertise, careful planning and appropriate methodology, because it takes place in an environment marked by uncertainties. As the Ministry of Defense is committed to collecting contributions for the making of the Brazilian White Paper, this paper will explore the main issues related to the Brazilian changing organizational structure and procedures for defence acquisition, and the main reasons that lead the process toward an integrated and centralized one. Also, this work will approach the challenge of technology transfer, a very important requirement stated for new defence acquisition processes.

Keywords: defence acquisition, defence procurement, transfer of technology, arms control, white paper.

Introdução

A defesa nacional requer atenção, foco e perícia na gestão de recursos necessários ao preparo e emprego dos meios de força, notadamente as Forças Armadas. No Brasil, condicionantes geoestratégicos e sociopolíticos peculiares dão a essa gestão importância primordial, uma vez que, dadas as elevadas demandas sociais, os gastos de defesa devem ter justificativas consistentes para que sejam viáveis.

Num ambiente internacional cambiante e multifacetado, o Brasil emergiu política e economicamente, alcançando o status de sétima economia do mundo, com perspectivas ainda mais auspiciosas para as próximas décadas. O processo de democratização, o crescimento econômico e a inclusão social estimularam maior participação da sociedade nos temas ligados à defesa e exigiram maior protagonismo das instituições políticas na formulação do pensamento estratégico e no preparo das Forças Armadas (FA).

A nova realidade estimulou as discussões sobre defesa, que geraram a emissão de orientações políticas de alto nível para o setor, merecendo destaque a edição da Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 2005a) e, mais recentemente, da Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2008). Por meio desses documentos, o Governo brasileiro explicitou seu entendimento sobre as principais questões ligadas à defesa nacional, bem como emitiu diretrizes para orientar o preparo e emprego de seu sistema de defesa, a partir de uma abordagem holística.

Fruto de um debate em que o Ministério da Defesa buscou ouvir outros setores da sociedade e inserir o tema na agenda nacional, o processo de formulação da END tornou-se um marcador na história recente do país.

Ademais, contribuiu para amadurecer a ideia de se elaborar o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), já existente em uma ampla gama de países, como EUA, França, China, Rússia, Índia, Canadá, Espanha, México, Chile, Argentina, Turquia, apenas para citar alguns.

Tal ideia veio a ganhar expressão normativa por meio da Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010, que atribuiu ao Ministro de Estado da Defesa a competência de implantar o LBDN, concebido como um documento público declaratório, contendo a visão do Governo sobre a Defesa, a partir do contexto político-estratégico no qual o Brasil se insere. O livro será um importante subsídio ao planejamento de médio prazo e longo prazos do setor de Defesa e, ao mesmo tempo, por sua atualização periódica, uma prestação de contas transparente sobre o resultado das políticas e objetivos da Defesa. Dessa forma, conferirá ao Setor de Defesa maior respaldo nos pleitos orçamentários para o atendimento à Política e à Estratégia Nacional da Defesa. (BRASIL, 2011).

Claro está que o preparo e a manutenção de um sistema de defesa eficaz para um país como o Brasil não é algo trivial. Depende da adequada dosagem de uma série de ingredientes, como políticas, estratégias, instituições, orçamentos, recursos humanos, materiais, organização, entre outros. Com os avanços da ciência, as bases materiais que conformam os meios de força do Estado ganharam enorme peso na equação de defesa. Investimentos em sistemas e plataformas de combate são de alto valor e de longo prazo, algumas vezes, de muito longo prazo, o que dá uma dimensão geracional ao empreendimento da defesa. Isso implica ser um dever irrenunciável de cada geração decidir com que recursos contará a vindoura para se defender de contingências que porventura lhe sobrevenham.

O fato é que o adequado equipamento das forças é um desafio. As instituições e os executivos com responsabilidade sobre o setor de defesa têm de otimizar a parcela do esforço social a ela destinada pela via orçamentária. A magnitude dos recursos, a variedade de interesses e a força dos atores envolvidos dão às decisões dimensão política. Desse modo, aquisições governamentais de produtos de defesa¹ requerem planejamento estratégico integrado, abordagem sistêmica, conhecimento técnico, organização e metodologia para que sejam eficazes, pois se processam num ambiente mercado por ameaças, oportunidades e incertezas.

¹ O termo “defense acquisition system” é definido no “Defense Acquisition Guidebook”, da “Defense Acquisition University”, como o sistema de gestão por meio do qual o setor de defesa adquire sistemas de armas e sistemas automatizados de informações. Disponível em: http://www.ndia.org/Advocacy/LegislativeandFederalIssuesUpdate/Documents/March2010/Defense_Acquisition_Guidebook_3-10.pdf. Acesso em: 02 jun.2011.

Incertezas que são inerentes ao processo de escolha de tecnologias e de suprimentos; às crises da economia e reflexos sobre o orçamento de defesa; à possibilidade de absorver e manter os conhecimentos tecnológicos adquiridos; à capacidade de atender aos requisitos operacionais e de interoperabilidade. Enfim, incertezas que derivam da dinâmica própria do mercado de produtos de defesa.

Num sistema que envolve políticos, militares, gestores públicos, empresários, intelectuais, acadêmicos, entre outros, e tem de lidar com bilhões de dólares em dinheiro público, sempre haverá problemas, afirma David S. Sorenson². Especialista em políticas de obtenção de produtos de defesa, ele destaca alguns dos principais óbices a enfrentar: dificuldades de atender especificações ou performances prometidas; necessidades adicionais de pesquisa e desenvolvimento; custos em espiral ascendente extrapolando orçamentos iniciais, à medida que se acumulam atrasos de diversas origens, que podem somar anos e até inviabilizar projetos. (SORENSEN, 2009). No caso de países em desenvolvimento, convém adicionar o cerceamento tecnológico bem como a dependência do mercado externo de bens sensíveis e serviços a eles vinculados. Lidar com toda essa dinâmica é, evidentemente, um serviço especializado.

As últimas duas décadas trouxeram transformações substantivas para o sistema internacional. O avanço continuado da ciência e de suas aplicações tecnológicas continuou a ter na indústria de armas uma de suas mais sofisticadas expressões. O setor é responsável por parcela expressiva das economias desenvolvidas e é gerador de um elevado número de bons empregos.

Numa perspectiva histórica, o mercado mundial de armas sofre oscilações em função de períodos mais ou menos conflituosos, ora contraindo-se (pós-Guerra Fria) ora expandindo-se (pós-11/9). É, assim, difícil formular previsões de longo prazo para esse tipo de mercado (BITZINGER, 2009), mas o fato é que novos produtos são oferecidos a cada ano, não raro prefigurando inovações de ruptura para as capacitações militares, o que torna ainda mais complexos os processos decisórios.

O debate promovido com a elaboração da END alcançou a questão material das forças, realçando a importância da busca por uma menor dependência externa em termos de equipamentos militares. Nesse sentido, a END enfatizou a determinação de o país não mais ser um mero

² Dr. David S. Sorenson é professor de estudos de segurança nacional no U. S. Air War College, Alabama, EUA. Publicou diversos trabalhos sobre políticas e orçamentos de defesa e sobre processos de aquisição de produtos de defesa.

comprador de armas, mas um parceiro para a produção e desenvolvimento das tecnologias envolvidas. Trata-se de uma postura explícita que objetiva induzir o salto tecnológico que nos redima do atraso acumulado e já incompatível com a nova inserção internacional brasileira. Essa almejada transição de compradores a parceiros impõe desafios de magnitude, cuja resposta transcende as instituições governamentais, para envolver os agentes públicos e privados com responsabilidade pelo desenvolvimento nacional.

Evidentemente, a redução do gap tecnológico, acentuado nas áreas críticas de produtos de defesa, requer ação concertada e continuada de diversos setores do estado e da sociedade. Academia, indústria, empresariado, entre outros, têm participação fundamental nesse processo. Nesse mister, adquiriu particular importância o conceito de transferência de tecnologia, que ganhou expressão e patamar de requisito obrigatório nas obtenções de armas e sistemas de combate de elevada tecnologia.

Para dar concretude a esse propósito, os processos de obtenção de produtos de defesa são poderosos instrumentos e, portanto, devem ser conhecidos e acompanhados pela sociedade. O presente trabalho objetiva explorar questões estruturais relativas a esses processos, as transformações que vêm sendo observadas e suas motivações, bem como os desafios da pretendida absorção da tecnologia. Ademais, conhecer melhor esse assunto vai ao encontro dos propósitos anunciados do Livro Branco de Defesa Nacional.

Obtenção de Produtos de Defesa (Defense Acquisition)

Em termos de obtenção de produtos de defesa³, o Brasil vem de uma tradição marcada pela descentralização nos antigos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com esforços de coordenação pelo quarto ministério militar, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), e entre as próprias forças, respeitadas as especificidades e independência entre as mesmas. Esses antigos ministérios gozavam de certa autonomia de planejamento e, inclusive, de aplicação de fundos específicos relativos a cada Força. Assim, assessoravam o Governo e o Congresso no que tange aos equipamentos e plataformas de que, individualmente, necessitavam, bem como sobre as possibilidades e alternativas de obtenção.

³Produtos de defesa são todos os bens, serviços e tecnologia relacionados com os equipamentos de defesa em geral, seus acessórios, peças sobressalentes, materiais e equipamentos de uso civil, militar ou científico, e qualquer outro material de defesa adquirido pelas Forças Armadas, incluindo os serviços necessários para o seu suporte logístico e operacional BRASIL. Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, 2002.).

Quando possível, optava-se pelo mercado interno ou por desenvolvimento próprio. Na primeira metade do século XX e até os anos 60, havia se formado uma indústria militar estatal, integrada à estrutura organizacional das próprias Forças⁴. Nos anos 70, uma vigorosa base industrial de defesa se desenvolveu, tendo alcançado o apogeu nos anos 80⁵, mas que não foi capaz de se manter competitiva com as transformações ocorridas nos anos 90 (LONGO, 2011).

Não obstante, no caso de equipamentos de tecnologia mais avançada, como sistemas de combate baseados em plataformas aéreas, navais ou terrestres, recorria-se com frequência às compras externas. Ademais, muitas das necessidades só tinham a obtenção viabilizada por meio de “compras de oportunidade”⁶, em que o poder de escolha era limitado ou reduzido a uma opção única.

A criação do Ministério da Defesa (MD), em junho de 1999, transformou os ministérios militares em comandos de força e o antigo EMFA deixou de existir. Isso veio a criar melhores condições para o trato integrado das questões militares. Desde então, o Governo brasileiro, principalmente por intermédio do MD, tem se empenhado em aprimorar a sistemática de obtenção de produtos de defesa, dando-lhe abordagem holística. Essa pretensão, amadurecida ao longo da primeira década de existência do MD, ganhou recentemente expressão normativa, merecendo destaque:

- Decreto N° 6.703, 18 dez. 2008⁷. Aprovou a Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio da qual a formulação e a execução da política de compras de produtos de defesa devem ser centralizadas no Ministério da Defesa, sob a responsabilidade de uma secretaria de produtos de defesa, admitida delegação na sua execução.

- Lei Complementar (LCP) N° 136, 25 ago. 2010⁸. Atribuiu competência ao Ministério da Defesa para formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações,

⁴ São exemplos: a Fábrica de Munição de Artilharia de Andaraí, de Infantaria de Realengo, Arsenais de Guerra do Rio e de SP, Fábrica de Material de Comunicações, Fábrica de Itajubá, Fábrica de Juiz de Fora, entre outros.

⁵ Alguns programas de desenvolvimento permaneceram avançando sob coordenação das Forças, como o Veículo Lançador de Satélites (VLS) e o Programa Nuclear da Marinha.

⁶ Compras de material militar próximo ao término da vida útil, normalmente oferecidos por países desenvolvidos.

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm.

fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, sendo admitidas delegações às Forças.

A LCP 136/2010, conhecida como a lei da “Nova Defesa”⁹, introduziu dispositivos que fortalecem politicamente o Ministério da Defesa e, no que tange aos processos de compra de materiais de defesa, atribuiu-lhe mais claramente competências, como a de formular políticas, emitir diretrizes e, no plano orçamentário, exercer o papel central na consolidação das propostas das Forças, atentando às prioridades estabelecidas na END e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A política de obtenção de material de defesa de alta tecnologia revela a disposição de estabelecer, conforme necessário, parcerias externas pautadas ou condicionadas à transferência de tecnologia, tendo como objetivos a ampliação da capacitação da indústria de defesa nacional e a redução da dependência externa.

Como anteriormente citado, o Brasil não deseja ser mero comprador ou cliente de empresas estrangeiras, mas desenvolver cooperações estratégicas que alavanquem capacitações autóctones, o que requer a transferência para o território brasileiro de parte substancial dos esforços de P&D e de produção de plataformas, sistemas, equipamentos e componentes pretendidos.

É importante ressaltar que esses novos marcos sinalizam uma alteração substantiva, na medida em que passamos de uma tradição de descentralização e autonomia nos processos de obtenção para o trato mais integrado e centralizado no Ministério da Defesa, particularmente sob a responsabilidade de uma secretaria especializada, sendo admitida a possibilidade de delegação seletiva às Forças. Trata-se de uma decorrência natural de um processo de “transformação integradora” levada a cabo pelo Ministério da Defesa que, sem desprezar as especificidades operacionais e culturais de cada Força, busca dar trato integrado aos fatores com potencial de, pela abordagem conjunta, gerar efeito sinérgico.

Ademais, a possibilidade de delegar a execução confere flexibilidade à gestão, pois possibilita explorar, em cada caso, as vantagens da centralização ou da descentralização e evitar as correspondentes desvantagens. Um estudo recente¹⁰ mostra que, em termos gerais, centralizar compras

⁹O presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou em 25 ago. 2010 a chamada Lei que estrutura a Nova Defesa. Disponível em: <http://www.tecnodefesa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1688:presidente-lula-sanciona-lei-da-nova-defesa&catid=35:noticias&Itemid=55>. Acesso em: 5 jun. 2011.

pode trazer vantagens, mas, também, desvantagens. Os benefícios são derivados basicamente da economia de informação, de escala e de processos, que possibilitam maior eficiência global na execução; redução dos custos de processos; menores preços de aquisição; disponibilidade de recursos humanos especializados; padronização dos produtos e serviços adquiridos e viabilização de compras globais (“global sourcing”).

Entretanto, a centralização exacerbada pode causar dificuldades na compatibilização de especificações, especialmente quando as necessidades variam em função de ambientes operacionais distintos¹¹; maiores custos de transporte, particularmente num país com extenso território e centros de utilização muito distanciados; aumento dos custos de coordenação com necessidade de investimento em infraestrutura tecnológica de informação e comunicação (TIC). O estudo chama atenção para o fato de que a “decisão mais importante não é a de centralizar, e sim identificar os casos certos de centralização” (GARCIA, 2011).

É possível considerar que a experiência acumulada nos doze anos de existência do MD permitiu vislumbrar que as vantagens decorrentes da centralização podem superar suas desvantagens, principalmente quando se reserva a possibilidade de efetuar delegação, ou seja, uma forma controlada de descentralização seletiva em casos apropriados.

Na atualidade, esse movimento no sentido da centralização das compras de defesa parece ir ao encontro dos anseios de setores importantes, como a própria base industrial de defesa. Os representantes desse setor costumam destacar as dificuldades que enfrentam, como a natureza monopolista do mercado no qual atuam, que tem no governo praticamente o único comprador; a defasagem tecnológica em relação às empresas estrangeiras, que tem causas estruturais diversas; as incertezas do orçamento que vão desde os contingenciamentos até a descontinuidade e, ademais, as limitações sistêmicas do planejamento de defesa. Agravam essa percepção a baixa prioridade atribuída ao setor, nas últimas décadas, a carga tributária, a dificuldade para captação de financiamento em função das garantias exigidas, as incertezas quanto à regularidade das demandas futuras, que reduzem a disposição em investir, assim como a inserção no mercado externo (MATTIOLI, 2011).

¹⁰ GARCIA, João Luiz Kuperman. Discussão sobre centralização x descentralização do processo de compras das Forças Armadas. Comunicação apresentada no Workshop “Livro Branco da Defesa Nacional”, na Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 11 maio 2011.

¹¹ Pode-se citar com exemplo os radares de busca que operam em terra e no mar que, em função das características dos físicos, necessitam ser diferentes, embora possam ter partes componentes comuns.

O planejamento integrado de longo prazo pode mais facilmente conferir previsibilidade ao setor empresarial, na medida em que as indústrias de material de defesa dependem de tempo para gerar soluções tecnológicas, seja por desenvolvimento próprio seja pelo estabelecimento de parcerias para adquirir capacitação. Tal previsibilidade tende a facilitar, também, a integração vertical da cadeia produtiva. As empresas interessadas podem participar do processo desde a fase de concepção, projeto e desenvolvimento de protótipo até as séries subsequentes. Nesse modelo, o setor industrial nacional pode se manifestar com todo seu potencial.

Por outro lado, quando predomina a descentralização e processos de obtenção são lançados de forma isolada, normalmente em curto prazo de tempo e para produtos complexos e intensivos em tecnologia, as empresas menores tendem a ficar em desvantagem competitiva, quando comparadas aos grandes fornecedores estrangeiros de equipamentos de defesa. Ademais, a capacidade de planejamento se reduz e a base industrial de defesa tem maiores dificuldades, aumentando a tensão entre as empresas e o comprador, normalmente o Governo (CUNHA, 2011).

Evidentemente, o potencial de vantagens do modelo centralizado só se realiza em sua plenitude se o Ministério da Defesa adquire efetiva capacidade de implementar planos de equipamento e articulação de longo prazo. O adequado manejo do poder de compras do Governo tem papel fundamental na viabilidade dos empreendimentos. Isso requer previsibilidade e estabilidade das dotações orçamentárias, sem o que nenhum modelo terá resultado satisfatório. Isso aponta para a importância do trato sistêmico do setor de defesa nacional, que não é circunscrito ao Ministério da Defesa. Outros atores importantes¹² necessitam atuar, sob adequada coordenação política do Governo, no sentido de dar ao projeto de defesa viabilidade socioeconômica e, sobretudo, política.

Pode-se citar ainda como vantagens da centralização a facilidade de se inserir nos projetos de obtenção de produtos de defesa os requisitos de interoperabilidade, fundamentais para a atuação conjunta das Forças Armadas e, quando necessário, das demais forças do Estado, o que é mais difícil de obter quando as demandas são geradas intramuros. Também é mais fácil desenvolver e manter equipes altamente especializadas nesses processos de obtenção quando há menos instâncias envolvidas. Nesse caso, competências podem ser mais facilmente desenvolvidas e experiências acumuladas, possibilitando avanços nas qualidades de práticas e metodologias,

¹² Área econômica do Governo (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda), Casa Civil da Presidência da República, Congresso Nacional por meio de suas Câmaras de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, entre outros.

particularmente na elaboração de projetos e contratos.

A experiência parece ter mostrado que, dadas as circunstâncias atuais, as vantagens do sistema centralizado tende a superar as desvantagens que lhe são inerentes. Assim, para melhor conduzir as políticas e diretrizes relativas às obtenções de produtos de defesa, o passo natural foi a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), subordinada diretamente ao Ministro da Defesa e no mais alto escalão hierárquico dentro do Ministério. Uma inovação estrutural importante e desafiadora, que mereceu do Ministro de Estado da Defesa um comentário emblemático:

A Direção Geral do Armamento francesa (DGA), responsável por todo o processo de aquisição de material bélico utilizado pelas Forças Armadas daquele Estado, possui 13.000 empregados e completou este ano 50 anos de existência. Nossa recém-criada Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), que seria a equivalente funcional da DGA, não tem mais do que algumas dezenas de colaboradores. Essa comparação não deve servir para nos desanimar. Pelo contrário, constitui exemplo cabal do trabalho que resta a fazer e das gigantescas possibilidades de avanço que se abrem no futuro próximo. (Nelson Jobim. Alocução na cerimônia de abertura da exposição de armamentos “Latin American Aero&Defense” - LAAD-2011).¹³

A SEPROD foi criada tendo três departamentos, um de produtos de defesa, outro de ciência e tecnologia industrial e um terceiro voltado para a catalogação, conforme mostra o organograma da Figura 1. Três elementos organizacionais com grandes responsabilidades na busca pelos propósitos que deram origem à Secretaria.

Eles poderão formar quadros e acumular conhecimentos e expertises relacionados aos processos de aquisição de produtos de defesa, conhecendo melhor as bases conceituais, normativas e jurídicas, os atores e responsabilidades envolvidos, as pessoas em cada instância burocrática a ser percorrida, as tendências globais dos mercados de defesa, as possibilidades de parcerias no âmbito interno ou regional, o contexto socioeconômico e de segurança, o problema do cerceamento tecnológico e da transferência de tecnologia (que serão abordados mais à frente), o manejo do poder de compras do governo, articulação com os setores do governo, do congresso, indústria, comércio, academia e da sociedade em geral, enfim toda a ampla

¹³ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454315-12042011-defesa-laad-2011-jobim-afirma-que-o-brasil-esta-maduro-para-o-salto-qualitativo-em-defesa-nacional.html>. Acesso em: 20 jun. 2011.

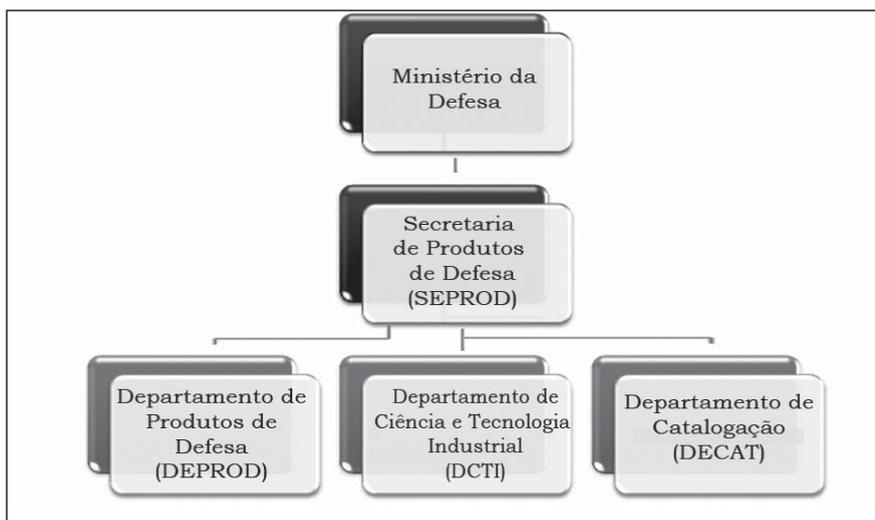


Figura 1 – Estrutura organizacional da SEPROD

gama de conhecimentos necessários à eficiência e à eficácia das aquisições dos produtos de defesa.

Cabe ressaltar a existência no exterior de instituições de ensino superior com cursos e eventos acadêmicos dedicados às “defence acquisitions”, o que revela a preocupação e a importância dessa atividade. Pode-se citar como exemplo a “Defense Acquisition University” (DAU)¹⁴, que apoia a qualificação de equipes especializadas em aquisição de produtos de defesa para o Departamento de Defesa dos EUA. Por outro lado, o Governo da Índia, por intermédio de seu Ministério da Defesa, realizou em julho de 2011 um grande seminário internacional¹⁵ sobre o tema em tela, convidando representantes de países desenvolvidos e em desenvolvimento, dos governos, da academia e da indústria, com o propósito de trocar conhecimentos e experiências sobre o tema. A ideia subjacente a essas iniciativas é que o modelo de estrutura organizacional e a qualidade das normas, metodologias e práticas (que envolvem formação e qualificação de pessoal) desses sistemas são determinantes para a eficácia e eficiência de compras capitais (de alto valor) de produtos de defesa.

Um aspecto fundamental que vem sendo defendido pelo Ministro da Defesa é a necessidade de aprovar uma lei de programação militar que

¹⁴ Disponível em: <http://www.dau.mil/default.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2011.

¹⁵ “International Seminar on Defence Acquisition” - 12 a 14 jul. 2011, Nova Délhi, Índia. Disponível em: <http://www.idsa.in/event/InternationalSeminaronDefenceAcquisition>. Acesso em 16 jul. 2011.

assegure a regularidade de dotações orçamentárias, dando estabilidade e sustentabilidade aos projetos estratégicos de defesa, normalmente de longo prazo e intensivos em conhecimento científico e tecnológico. Uma medida fundamental num sistema democrático, pois a alternância de poder a cada quatro anos tende, naturalmente, a canalizar recursos e atenção a projetos com resultados de mais curto prazo. Trata-se de um antigo anseio das FA, que já sofreram com projetos fortemente impactados em termos de custos e prazos por conta de oscilações orçamentárias (cortes e contingenciamentos). Avulta, pois, a importância de se construir uma concertação política para que os programas de defesa constituam um programa de estado sustentável no tempo, congregando, como possível, as principais forças representativas da sociedade, particularmente no Congresso Nacional.

Nesse sentido, o Projeto de Lei da Indústria de Defesa, ora em tramitação, estabelece normas especiais para as compras e contratações de produtos e de sistemas de defesa. Prevê que as empresas estratégicas de defesa¹⁶ tenham acesso a regimes especiais tributários e de financiamento. Institui, ademais, o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa. Convém ressaltar também a edição da PORTARIA Nº 1.213 - MD, de 16 de maio de 2011, que constituiu o Comitê Permanente de Produtos e Serviços de Defesa - CP-Prode, com a finalidade de “coordenar as ações inerentes à aquisição de produtos e serviços de defesa que, por suas características de uso pelas FA, devam ser adquiridos sob orientação do MD”.

Na atualidade, os esforços normativos se voltam claramente para o aumento da autonomia e independência tecnológica da indústria nacional de defesa. Uma visão harmônica com a prioridade governamental de melhorar a qualidade de inserção brasileira no sistema econômico mundial, por meio da ampliação da capacidade nacional de inovação.

A END ressalta a necessidade de regime jurídico e marcos regulatórios e tributários especiais, voltados à “proteção de empresas privadas nacionais de material de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil”, utilizando como necessário o poder de compras do governo¹⁷. Para áreas tecnológicas críticas, que demandam pesados esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e vultosos investimentos de médio e longo prazos com riscos consideráveis, inibindo o interesse privado, a intenção é atuar por meio do setor estatal.

¹⁶ A “empresa estratégica de defesa”, para ter prerrogativas especiais, deve ter sede e administração no País, ser aprovada pelo Ministério da Defesa e assegurar a participação de representantes da administração pública em seus órgãos consultivos. (Fonte: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/1209/O-poderoso-coronel-Oliva>. Acesso em 10 jun. 2011)

¹⁷ Diretriz 22 da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008).

Para a competitividade no mercado externo, a estratégia estimula parcerias no âmbito regional da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), para lograr efeito sinérgico de complementariedade de capacitações existentes e, também, atenuar o problema de custos de pesquisa e desenvolvimento e de escala de produção, a partir da formação de um mercado regional de produtos de defesa.

No que tange ao gap científico-tecnológico, as parcerias buscarão atenuar e eliminar, progressivamente, a necessidade de aquisição externa de produtos e serviços. As iniciativas serão consoantes à política externa, de modo a refletir associações estratégicas mais amplas no cenário internacional, voltadas à cooperação para a defesa e o desenvolvimento. Uma política externa pautada na valorização do multilateralismo e num ordenamento plural e distributivo, com participação mais qualitativa de países emergentes nos fóruns de decisão do sistema internacional, o que demanda o empenho pela reforma de organismos internacionais que não reflitam essa visão.

Cumprе ressaltar também a importância da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), editada em julho de 2005. O documento postula o fortalecimento da base industrial de defesa (BID), conceituada como o conjunto das “empresas estatais e privadas, organizações civis e militares, que participem de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa”. Esses últimos, por sua vez, são entendidos como sendo “bens e serviços que, pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego, possam afetar objetivos de segurança ou defesa”¹⁸.

A PNID é mais um esforço para a conscientização da sociedade quanto ao valor de uma BID como vetor de desenvolvimento e de defesa, como instrumento para a diminuição da dependência externa de produtos estratégicos de defesa. Ela objetiva a redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; a ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; a melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; o aumento da competitividade da BID para expandir as exportações; e a melhoria da capacidade de mobilização (BRASIL, 2005b). A aprovação do projeto de lei sobre produtos de defesa anteriormente citado possibilitará a revisão da PNID.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Defesa. PORTARIA NORMATIVA Nº 899/MD, 19 jul. 2005. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID.

Importa enfatizar que, em termos de estímulo à BID brasileira, a estratégia maior é associar a defesa ao desenvolvimento e vice-versa. Essas duas vertentes complementam-se e apoiam-se mutuamente, configurando um binômio indutor do progresso socialmente incluyente.

Atores nas aquisições de defesa

Como exposto, o sistema de defesa brasileiro se encontra num período de transição. Anteriormente, os processos de aquisição de material eram realizados com maior autonomia das FA, por meio de processos essencialmente intramuros, embora dependessem da aprovação de altas instâncias do Executivo e do Legislativo; atualmente, um modelo mais integrado e centralizado no MD está em fase de implementação.

Em termos de planejamento de forças (determinação de necessidades), as três FA realizam seus planejamentos subsetoriais a partir das orientações políticas e estratégicas consolidadas em documentos condicionantes de alto nível político, notadamente a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. Outras orientações de nível setorial (Ministério da Defesa) são acrescidas, como a Política e a Estratégia Militar de Defesa, entre outros. A Constituição Federal, os marcos legais e os Atos Internacionais são continuamente considerados. Nesse processo, avaliações estratégicas dão origem, por um lado, a percepções de ameaças ou a perspectivas de emprego das Forças e, por outro, a estimativas sobre as novas tecnologias que estarão disponíveis internamente e as que o país poderá ter acesso. Sobre essa base, são vislumbradas e quantificadas necessidades materiais, que passam a constituir planos de material que orientam os esforços de obtenção.

Uma vez identificadas, quantificadas e consolidadas as necessidades num plano, as diretorias especializadas de cada Força passam a levantar alternativas de obtenção, que variam desde processos completos (envolvendo pesquisa, projeto, desenvolvimento, produção e avaliação) até simples compras diretas a fornecedores. Na fase contratual, atuam no sentido de viabilizar o empreendimento. As preocupações com os marcos regulatórios estão sempre presentes. No caso de compra direta de um fornecedor selecionado, pode ser necessário, por exemplo, a ratificação da dispensa de licitação ou inexigibilidade, por comissões especializadas, além de se fazer ouvir a Advocacia Geral da União, como assessora fundamental no olhar jurídico. Quando as alternativas de obtenção são levantadas, ocorre o assessoramento ao Ministro da Defesa.

Para a decisão final, o Ministro da Defesa, por sua vez, assessora o Presidente da República, que conta com instâncias especiais de aconselhamento. Uma delas é o Conselho de Defesa Nacional (CDN),

ouvido em casos de compras especiais que possam ter implicações político-estratégicas de maior vulto. O CDN é composto pelo vice-presidente da República, presidente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores e do Planejamento e pelos comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, além de ser secretariado pelo Gabinete de Segurança Institucional. Pode-se citar como exemplo a aquisição do Porta-Aviões São Paulo (ex-Foch), que recebeu o respaldo desse Conselho.

Na esfera governamental, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) avalia o processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos relativos a projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito. A Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX), órgão colegiado que se insere na estrutura do MPOG, exerce essa avaliação do processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos de órgãos e entidades do setor público, considerando as prioridades nacionais e setoriais, a disponibilidade de recursos de contrapartida e a capacidade de execução e endividamento dos mutuários desses. Possui representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério das Relações Exteriores e do Banco Central do Brasil.

Ainda na esfera do Poder Executivo, cabe ao Ministério da Fazenda discutir, avaliar e assinar os contratos de financiamento externo, por meio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que o assessora em relação a acordos financeiros internacionais e a repercussão na formação/expansão da Dívida Pública brasileira no exterior. Nesse sentido, examina a legalidade dos contratos, representa e defende os interesses da Fazenda Nacional em instrumentos, contratos de empréstimos, garantias, aquisição financiada de bens e financiamentos contratados no Brasil e no exterior¹⁹.

Outro ator relevante é o Congresso Nacional, por meio de suas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Particularmente, cabe ao Senado Federal aprovação das operações de crédito externo.

Os órgãos de controle interno, fiscalização e tomada de contas do Estado estão presentes ao longo do processo. A Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União (TCU) estão aparelhados para acompanhar e auditar, como necessário, os programas ou projetos de defesa. Trata-se de uma prática democrática e necessária à transparência e à adequada aplicação dos recursos públicos.

¹⁹ Decreto 7301/2010 – Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda.

Como se vê, desde a determinação das necessidades até a efetivação de um contrato de obtenção de produtos de defesa, várias instâncias devem ser percorridas e muito tempo pode ser necessário. São necessárias as participações de setores especializados, em diversos níveis da administração pública, com diferentes equipes trabalhando, nem sempre de forma harmônica e sincronizada. A recente criação de uma estrutura especializada no Ministério da Defesa acena com a possibilidade de aumento da eficiência desse processo, na medida em que formará quadros qualificados que acumularão conhecimento e experiência nessa matéria.

Grandes obtenções de material de defesa constituem processos complexos, com dinâmicas próprias, técnicas, administrativo-financeiras e, sobretudo, políticas, que podem levar longo tempo de maturação. Um caso emblemático tem sido o processo de obtenção de novas aeronaves tipo caça para a Força Aérea Brasileira, o projeto FX-2, marcado por uma intrincada competição entre países e empresas fornecedoras, com desdobramentos políticos internos e externos que extrapolam qualquer receita burocrático-administrativa. Outro exemplo que pode ser citado, menos intrincado, mas também complexo, é o projeto HX-BR de obtenção de helicópteros para a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, ora em curso com os primeiros resultados parciais já alcançados. Também em andamento está outro projeto derivado da parceria estratégica estabelecida entre os governos brasileiro e francês: o de obtenção de submarinos classe Scorpène (diesel-elétricos), com requisito de transferência de tecnologia para projeto de submarinos, inclusive de propulsão nuclear. Esse, talvez, seja o de mais alta complexidade e se constitua no maior desafio da história das obtenções de produtos de defesa no Brasil.

Em todos os casos, o requisito “transferência de tecnologia” tem ocupado lugar central nas discussões e poderá ser o fator determinante das escolhas ainda por serem feitas. Essa transferência tem sido objeto de contratos específicos ou incluídos como cláusula de compensação comercial (offset). É, pois, no caso brasileiro, de grande importância para os processos de aquisição de produtos de defesa, o conhecimento ampliado do que seja a transferência de tecnologia, como se processa, quando se inicia e em que condições pode-se dizer que foi concluída.

Desafios das aquisições com requisito de transferência de tecnologia

Somos herdeiros de uma tradição científica moderna que associa saber a poder. A máxima de Francis Bacon – “sapientia est potentia” – é reveladora de um novo olhar para a ciência, que rompe com o modo escolástico e medieval de pensar. Trata-se de um enfoque utilitário que iria se desenvolver

ao longo da modernidade e se incrustar no sistema de produção econômica que prevaleceu.

A consequência natural foi o estímulo aos detentores de conhecimentos com potencial de representar um diferencial de competitividade nos planos econômico e militar, e naturalmente, político, a protegerem esses conhecimentos do acesso de eventuais competidores. Quanto maior o poder representado por um conjunto de conhecimentos, maior o grau de proteção. Claro está que a indústria de armamentos está no centro dessas preocupações, uma vez que o potencial de destruição de certas armas ganhou alcance planetário, particularmente com as armas de destruição em massa.

Hoje, com a economia altamente competitiva e fortemente baseada em inovações, intensivas em tecnologia, o problema da proteção ao conhecimento ganha dimensão central para a sobrevivência das empresas – e dos estados. Escrevendo em meados da década de 90, Yong S. Lee, professor de Ciência Política na Universidade de Iowa, alertou que a questão do crescimento econômico e da competitividade seria um desafio bem mais complicado e incerto do que se imaginava na época da Guerra Fria, cuja agenda de segurança obliterava em boa medida as demais. Esse desafio, afirmou, “parece conformar um novo campo de disputa, com um novo conjunto de regras para a competição” (LEE, 1997). Cabe, assim, uma primeira pergunta: até que ponto governos ou empresas de países desenvolvidos estão dispostos a transferir efetivamente tecnologias que representem a alavancagem do patamar tecnológico de países em desenvolvimento, potenciais competidores do futuro?

Para prosseguir na análise do tema, convém ancorar o significado de alguns conceitos chaves, sem o que possíveis confusões semânticas podem tornar a discussão difusa. Entendemos por tecnologia como um “conjunto organizado de conhecimentos voltados aos problemas da produção de bens e serviços” (SÁBATO, 1976; LONGO, 1978, 2007; INPI, 2010). Importa diferenciar tecnologia da técnica, essa última entendida por um “conjunto de informações e instruções que habilitam alguém a usar ou operar algum sistema ou equipamento”. Uma segunda pergunta se coloca para cada aquisição de produto de defesa: estamos, na realidade, comprando tecnologia ou técnica?

Sabemos que a tecnologia ora se comporta como fator de produção ora como bem de consumo. Nessa última acepção, trata-se de um ativo intangível que pode ser comercializado, cedido ou até copiado, furtado ou contrabandeado. É, pois, sujeita à propriedade e, portanto, as discussões associadas ao comércio desse tipo de bem não podem estar dissociadas do sistema de direitos de propriedade intelectual. No Brasil, o Instituto Nacional

de Propriedade Industrial exerce papel central na execução das políticas públicas dessa área (LONGO, 1978, 2007; LONGO; MOREIRA, 2009, 2011).²⁰

O marco normativo brasileiro considera transferência de tecnologia o processo por meio do qual “um conjunto de conhecimentos, habilidades e procedimentos aplicáveis aos problemas da produção são transferidos, por transação de caráter econômico, de uma organização a outra, ampliando a capacidade de inovação da organização receptora”. Fica evidente a importância de o receptor absorver conhecimentos tão amplos como necessários à atividade inovadora, numa determinada área tecnológica. Isso traz implicações diversas, particularmente se considerarmos que a ambiência sobre a qual falamos não é estimuladora desse tipo de transferência. Se duas entidades se dispõem ao negócio, então esse comprometimento entre as partes envolvidas pode ser formalizado em um documento onde estejam explicitadas as condições econômicas da transação e os aspectos de caráter técnico.

Os modelos de contrato são basicamente três: a) Contrato de cessão, quando ocorre a transferência de titularidade do direito de propriedade intelectual; b) Contrato de licenciamento, que permite o uso do direito de propriedade intelectual (exploração) de forma exclusiva ou não, podendo ser de: exploração de patente, exploração do desenho industrial ou uso de marca; c) Contrato de Transferência de Tecnologia. Nesse caso, trata-se de fornecimento de informações não amparadas por direitos de propriedade industrial, podendo ser de dois tipos: fornecimento de tecnologia e prestação de serviços de assistência técnica e científica (BRASIL, 1996; INPI, 2010).

Cabe ressaltar que questões políticas, financeiras e mercadológicas estarão sempre presentes nos diversos processos e contratos que envolvem transferência de tecnologia. Isso porque, em termos de produtos de defesa, os negócios envolvem ativos intangíveis estratégicos, muitas vezes de natureza dual²¹, normalmente de alto valor agregado, sujeitos a restrições de regimes internacionais de controle e de não proliferação de armas de destruição em massa. Esses ativos podem estar protegidos ou não por um sistema de direitos de propriedade intelectual ou preservados sob a forma de segredo industrial.

No mercado de produtos de defesa e de tecnologia dual, observam-se práticas no sentido de restringir ou negar o acesso ou a posse de bens sensíveis ou serviços diretamente vinculados. Essas práticas erigem barreiras

²⁰ Waldimir Pirró e Longo, PhD, Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro, vem pesquisando e alertando por meio de trabalhos científicos os problemas ligados ao cerceamento tecnológico.

²¹ Tecnologias duais são as que têm aplicação tanto no setor civil e como no setor militar.

adicionais para que países em desenvolvimento rompam a defasagem que os separa dos desenvolvidos. Mesmo países que aderem aos principais atos do regime de não proliferação nuclear, podem não ter acesso aos materiais e tecnologias necessários ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos, o que constitui uma forma de cerceamento tecnológico. Embora o propósito de evitar a proliferação de armas de destruição em massa forneça base moral para os regimes de controle de exportação, as restrições impostas por parte dos países desenvolvidos podem embutir interesses outros, de natureza política, financeira ou simplesmente mercadológica. Isso aumenta a importância do desenvolvimento de uma base industrial de defesa genuinamente nacional, que assegure um mínimo de capacitação e independência em termos de produtos de defesa.

Na acirrada competição inerente ao modelo econômico e ao sistema de produção em prática no mundo, intensivo em conhecimento e inovações tecnológicas, instituições e empresas estarão buscando maximizar seus ganhos. Nesse ambiente, impõe-se a adequada “gestão tecnológica”, voltada à administração dos aspectos relacionados com tecnologia, inovação e difusão, negócios tecnológicos que envolvem patentes, pacotes tecnológicos, licenciamento, contratos de transferência de tecnologia, além de outras atividades relacionadas com serviços técnico-científicos. A gestão tecnológica deve considerar a implantação de normas de certificação e aceitação, tanto para fornecimento quanto para aquisição de produtos, e buscar o aprimoramento da administração de projetos de pesquisa, desenvolvimento e engenharia (INPI, 2010). Uma estratégia de gestão pode indicar parcerias num primeiro momento como requisito para a alavancagem do patamar tecnológico, para que, numa fase posterior, uma das partes alcance autonomia para disputar o mercado.

No que tange à eficácia das propostas de transferência de tecnologia, convém ter sempre em mente a pergunta anteriormente formulada: estamos comprando tecnologia ou técnica? A figura 2 pode auxiliar a reflexão, a partir do tipo de conteúdo tecnológico em cada um de três fluxos ou arranjos de transferência de tecnologia entre uma empresa exportadora, com capacidades a transferir, e uma importadora. Observa-se que, no fluxo A, há prestação de serviços de engenharia, de gerência e fornecimento de bens de capital (máquinas e equipamentos). Nesse arranjo, ocorre na empresa importadora um aumento na capacidade produtiva. No fluxo B, acrescentam-se habilidades e know how relativos basicamente à operação e manutenção de sistemas e equipamentos. Ocorre uma nova e maior ampliação na capacidade de produção. Entretanto, a real alavancagem tecnológica (fluxo C) somente ocorrerá se houver a plena transferência de conhecimento, expertise e experiência para geração e condução de mudanças tecnológicas e inovações.

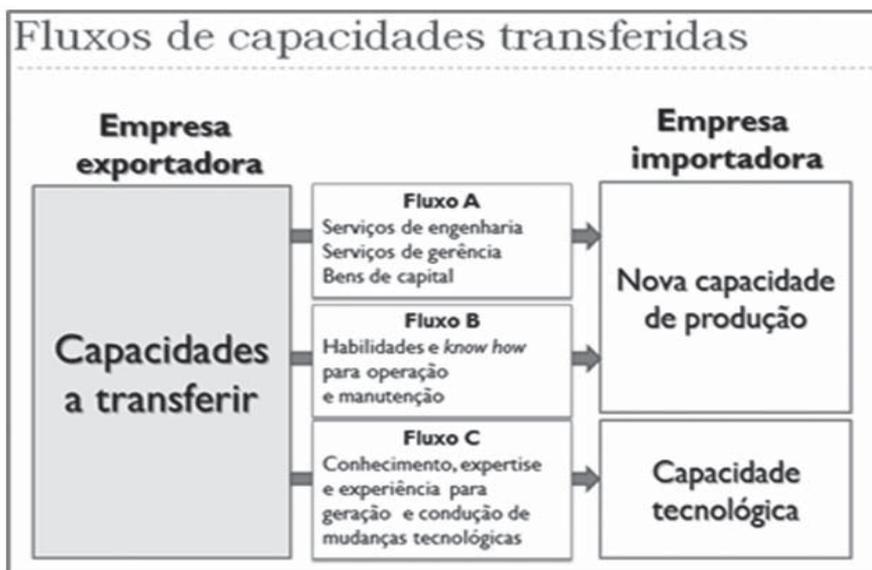


Figura 2 – Adaptação do trabalho de D. Scott-Kemmis e M. Bell (1985, p. 1993).

“Technological dynamism and technological content of collaboration...”

Ademais, cabe ressaltar que a absorção de tecnologia por transferência necessita ser complementar aos esforços próprios de P&D, pois quem se habilita a montar pacotes tecnológicos está mais apto a desmontá-los. A verdadeira transferência dependerá, pois, da disponibilidade de equipes técnicas capacitadas, com competência compatível com a tecnologia a ser absorvida, pois a tecnologia tem no homem o seu único recipiendário. Saber fazer as perguntas chaves e ser capaz de entender as respostas é, assim, um imperativo.

Por fim, a efetiva transferência de tecnologia só ocorre na realidade se o receptor for capaz de absorver amplos conhecimentos que o habilitem a, além de inovar, proporcionar a difusão para outros empreendimentos, fazendo com que o setor específico do sistema produtivo se torne proprietário da tecnologia em questão e dela se beneficie ao longo do tempo (LONGO, 1978, 2007; LONGO e MOREIRA, 2009, 2011).

Considerações finais

A nova realidade brasileira estimulou o repensar de seu sistema de defesa nacional, com maior participação da sociedade e o protagonismo das

instituições políticas com responsabilidade sobre o assunto. A publicação da Política e da Estratégia Nacional de Defesa foram marcos nesse processo, que agora ganha novas perspectivas com a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, sob a responsabilidade do Ministério da Defesa.

Entre as questões centrais que afetam as relações entre governo, o setor de defesa, o setor produtivo e a sociedade em geral está o orçamento de defesa, necessário ao preparo e à manutenção das Forças Armadas, particularmente de sua base material. A aplicação eficaz e eficiente dos recursos alocados é, pois, um imperativo. A elaboração e implementação do Livro Branco de Defesa Nacional pode ajudar a dar transparência e melhor informar a sociedade sobre os processos de aplicação de recursos destinados à defesa.

Com o MD exercendo a direção superior das FA desde 1999, o sistema de obtenção de produtos de defesa está sendo progressivamente migrado de um sistema descentralizado, no qual a Marinha, o Exército e a Aeronáutica exerciam papel central e possuíam maior autonomia, para um sistema mais integrado e ao mesmo tempo dotado de flexibilidade suficiente para atender às peculiaridades inerentes a cada Força.

Nesse novo modelo, a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), criada em 2010, surge como um novo ator institucional que exercerá um papel fundamental, quer na sistematização e desenvolvimento de metodologias de aquisição de produtos, quer na formação e acúmulo de expertise na matéria, com quadros devidamente qualificados e com maior permanência ao longo do tempo. A decisão por esse modelo tem base na experiência adquirida ao longo das últimas décadas e aposta na possibilidade de explorar os benefícios da centralização e evitar suas desvantagens.

No que tange ao desafio da transferência de tecnologia, as repostas adequadas passam pela compreensão mais aprofundada de suas possibilidades efetivas, limitações e barreiras inerentes à natureza competitiva do sistema internacional, particularmente o cerceamento tecnológico. Importa destacar que a verdadeira transferência só ocorrerá se houver a absorção de amplos conhecimentos que habilitem os receptores a, além promover inovações no setor correspondente, proporcionar a difusão dos conhecimentos para outros empreendimentos.

Por fim, a busca da transformação integradora do sistema de defesa nacional é um dos eixos de construção da chamada “nova defesa”. Como afirmou o Ministro Nelson Jobim, o sucesso do novo modelo de obtenção de produtos de defesa dependerá da capacidade de trabalho dos envolvidos e da disposição de agarrar as enormes possibilidades que estão se abrindo.

Referências

BITZINGER, Richard A. The modern defense industry. Santa Barbara, CA: Praeger Security International, 2009.

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: 19 set. 2010.a

_____. 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: 19 set. 2010.

_____. 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: 19 set. 2010.

_____. Lei nº 9.279, 14 de maio 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 maio 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm>. Acesso em: 19 set. 2010.

_____. Ministério da Defesa. Comissão Organizadora do Livro Branco da Defesa Nacional. In: REUNIÃO DAS OFICINAS TEMÁTICAS, 1., 2011. Trabalhos... Rio de Janeiro: FGV, 2011.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 899/MD, de 19 de julho de 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2005. Seção 1, p. 26.b

_____. Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, 2002. Disponível em: <<https://www1.defesa.gov.br/bdlegis/normas/norma.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2010.

CUNHA, Marcilio B. Entrevista concedida ao autor pelo Conselheiro da Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa (ABIMDE), 9 jun. 2011.

GARCIA, João Luiz Kuperman. Discussão sobre centralização x descentralização do processo de compras das Forças Armadas. In: WORKSHOP LIVRO BRANCO DA DEFESA NACIONAL, 2011, Rio de Janeiro. Comunicação apresentada... Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Curso avançado da academia da propriedade intelectual. Rio de Janeiro, 2010. Notas.

LEE, Yong S. Technology transfer and public policy. Westport, CT: Quorum Books, 1997.

LONGO, W. P. Tecnologia e transferência de tecnologia. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, v. 676, n. 65, p. 5-40, mar./abr., 1978.

_____. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 3, n.5, jul./dez. 2007.

_____. Waldimir Pirró e Longo: inédito. 15 jun. 2011. Entrevista concedida ao autor pelo Professor Emérito e Titular da Disciplina de Política e Gestão de Tecnologia para a Defesa da Universidade Federal Fluminense.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Acesso a tecnologias sensíveis: obstáculos e alternativas. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 5, n. 9, p. 79-98, jul./dez. 2009.

_____. Contornando o cerceamento tecnológico. In: SVARTMAN, Eduardo Munhoz; D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Campinas: Mercado das Letras, 2010, p. 309-321. Textos selecionados do III Encontro da ABED.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Transferência de tecnologia. In: SEMINÁRIO DE DEFESA LAAD, 3., 2011. Palestra ..., Rio de Janeiro, 2011.

MATTIOLI, Aderico Visconte Pardi. Aspectos da indústria de Defesa do Brasil. Rio de Janeiro : Escola de Guerra Naval, 2011. Apresentação efetuada no Painel "Base Industrial de Defesa", realizado para o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), em 08 jun.2011.

SÁBATO, Jorge A. A fábrica de tecnologia. In: PROGRAMA DE TREINAMENTO DE ADMINISTRADORES DE PESQUISA (PROTAP), FINEP, 1976. Palestra ... Rio de Janeiro, 1976. 1 CD-ROM.

SCOTT-KEMMIS, Don; BELL, Martin. Technological dynamism and technological content of collaboration: are indian firms missing opportunities? *Economic & Political Weekly*, India v. 20, n. 45/47, p. 1991-2004, nov., 1985. (Special Number).

SORENSEN, David S. *The process and politics of defense acquisition: a reference handbook*. Westport, CT: Praeger Security International, 2009. versão digital para kindle (Amazon).

Recebido em: 31/05//2011

Aprovado em: 18/07/2011

Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval no ano de 2011

Luiz Umberto de Mendonça*

Introdução

É com imensa satisfação que retorno à Escola de Guerra Naval, agora como Chefe do Estado-Maior da Armada, para proferir a Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares do ano de 2011.

Em quase um século de existência, esta Escola vem desenvolvendo suas atividades acadêmicas, contribuindo para o aperfeiçoamento e evolução intelectual de Oficiais que exercerão cargos de comando, chefia, direção e assessoramento nos altos escalões da Marinha. Este ano, os Senhores serão instigados, inspirados e estimulados a pensar questões políticas, estratégicas e operacionais relacionadas ao Poder Marítimo. O que se deseja é que, ao deixarem esta Casa, os Senhores estejam habilitados a contribuir na busca de soluções criativas e inovadoras para o desenvolvimento de nossas Instituições.

A evolução do Poder Naval impõe, nos dias de hoje, a existência de líderes efetivos e conselheiros experientes, exigindo de todos nós uma reflexão sobre a inserção do Brasil no sistema global de segurança e defesa, uma noção sobre o ambiente regional, nosso entorno estratégico e sobre a evolução do pensamento militar, com ênfase no pensamento político-estratégico marítimo.

Nesse contexto, para a Marinha do Brasil é uma honra contar com a participação de representantes das Marinhas Amigas da África do Sul, Argentina, Chile, Coréia do Sul, EUA, Índia, Namíbia, Nigéria, Peru, Uruguai, Venezuela, companheiros do Exército Brasileiro (EB), da Força Aérea Brasileira (FAB), da TRANSPETRO e da ELETROBRAS, nos cursos do corrente ano. Suas presenças propiciarão rara oportunidade para o fortalecimento dos laços de amizade e respeito entre nossos Países e Instituições. A todos e aos Oficiais-Alunos do C-PEM, C-EMOS e C-Sup apresento as boas vindas. Registro também meus agradecimentos aos Senhores Almirantes, Capitães-de-Mar-e-Guerra e Capitães-de-Fragata

Almirante-de-Esquadra Luiz Umberto de Mendonça, Chefe do Estado-Maior da Armada

exercendo cargos de Comando e Direção e membros do Corpo Docente desta Escola que com suas presenças prestigiam esta Aula Inaugural.

Selecionei o tema “A NOVA DEFESA E A MARINHA DO BRASIL” pela importância que recebeu nos contextos nacional e internacional, nos últimos meses. Considero fundamental o seu conhecimento por parte dos Oficiais dos Cursos de Altos Estudos Militares.

Reflexões sobre Segurança e Defesa

Ao apresentarmos breves reflexões sobre o intrincado sistema de segurança internacional e defesa, devemos considerar que este conceito engloba, além de questões sobre os atores e suas capacidades militares, outras nos campos político, cultural, sócio-econômico e de meio ambiente, que acarretam uma percepção de segurança e defesa variável de um país para outro.

A contínua evolução da ordem mundial e sua transição para um sistema multipolar têm se configurado em inéditas formas de relacionamento global e, para os Estados, em uma conduta de precaução. Esta conduta, decorrente da complexidade dos conflitos e do potencial destrutivo dos armamentos, tem levado os países a adotarem postura estratégica dissuasória, como é o caso brasileiro.

O progresso social, a abertura de mercados e a comunicação instantânea proporcionaram uma aceleração da globalização. Os Estados vêm se esforçando no estabelecimento de estratégias de cooperação regionais e globais visando à segurança internacional, nos mais variados campos, inclusive o militar. Um desses esforços resultou na assinatura, em 2008, do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Hoje, vivenciamos um mundo mais complexo, permeado por conflitos de baixa intensidade, de caráter regional, além de outros tipos de contenciosos capazes de provocar crises mundiais, de origem étnica e religiosa. Destacam-se neste contexto as “novas ameaças”, terrorismo, narcotráfico, pirataria, imigração ilegal, crimes ambientais, e a proliferação das armas de destruição em massa, químicas, biológicas ou nucleares.

Fatores como a modificação da governança mundial e a globalização têm ampliado a diversidade dos conflitos interestatais. A constatação de que muitos países não modificaram substancialmente suas políticas de defesa no sentido de negar o conceito da guerra entre Estados de Clausewitz, tornou evidente para o Brasil a necessidade de garantir a sua própria defesa, de maneira autônoma.

Assim nossa Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece o aumento

da capacidade de Defesa, observando, prioritariamente, o caráter dissuasório da Política de Defesa Nacional e aponta para o engajamento da sociedade, principalmente da área política, com a proposta de dotar o Brasil de uma estrutura de defesa compatível com sua dimensão e importância no mundo atual. Nosso Sistema de Defesa também deverá contribuir, significativa e decisivamente, para a evolução econômica, social, política e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

As modificações em curso obrigam que os documentos de mais alto nível, como a Política de Defesa Nacional, a Política Militar de Defesa e a Estratégia Militar de Defesa sejam revisados. Em consequência, a MB revisará o seu Plano Estratégico e sua Doutrina Básica.

A Nova Defesa

Em 2010, foi sancionada a Lei Complementar (LC) nº 136, que altera a LC nº 97/1999, esta última modificada pela LC nº 117/2004, estabelecendo as matizes para a Nova Defesa. Ela é considerada o principal ato resultante da END e a base para a reestruturação e integração da Defesa pois:

- definiu a nova Estrutura Militar de Defesa;
- criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), visando aperfeiçoar a doutrina e a atuação integrada das Forças Armadas;
- atribuiu a responsabilidade por fixar uma Política de Material e de Ensino de Defesa, a formulação das propostas orçamentárias das Forças, e a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, que conterá dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais de Defesa.

Ela também confere às Forças Armadas poder de polícia para atuar na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais.

A Estrutura Militar de Guerra, de 1980, era constituída pelo:

- Comando Supremo (Presidente da República);
 - Conselho de Segurança Nacional (órgão de consulta do Presidente da República);
 - Alto Comando das Forças Armadas e Estado-Maior das Forças Armadas (órgãos de assessoramento do Comandante Supremo);
 - Ministérios Cíveis e Militares; e
 - os Comandos Operacionais, com os seus respectivos componentes.
- Em 1988, o Conselho de Segurança Nacional passou a denominar-se Conselho de Defesa Nacional.

Em 1999, criado o MD e designados os Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, foram extintos o Estado-Maior das Forças Armadas e o Alto Comando das Forças Armadas. Em seu lugar foram criados o Estado-Maior de Defesa e o Conselho Militar de Defesa, com o fim de conferir poder político ao Ministro da Defesa.

Em 2010, pelo Decreto nº 7.276, foi aprovada a nova Estrutura Militar de Defesa composta pelo:

- Comandante Supremo;
- Conselho de Defesa Nacional;
- Ministro da Defesa;
- Conselho Militar de Defesa;
- Comandos Militares;
- EMCFA; e
- os Comandos Operacionais, com seus respectivos componentes, ampliando dessa forma o poder político atribuído ao Ministro da Defesa.

Os Comandos Operacionais passam a ser dependentes da missão e sua necessidade, podendo ser conjuntos ou singulares, sendo designados pelo Presidente da República, em situação de crise ou conflito armado, e pelo Ministro da Defesa, para preparo. Com essa estrutura buscou-se a redução da amplitude de supervisão na cadeia de Comando e a possibilidade de criação de outros Comandos Operacionais, em função da necessidade decorrente do problema militar.

Dessa forma, ao Comandante Supremo – PRESREP, em caso de emprego das Forças Armadas, cabe emitir as suas diretrizes e aprovar o planejamento estratégico e ao Ministro da Defesa emitir diretrizes para emprego, exercícios conjuntos e operações de paz; o Chefe do EMCFA com a mesma precedência dos Comandantes das Forças Singulares, é responsável por construir as iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional; e aos Comandantes das Forças compete aprestar e fornecer os meios aos Comandos Operacionais, bem como o apoio logístico necessário.

A nova Estrutura Militar de Defesa prevê a instalação de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos, subordinados ao EMCFA. Esses núcleos serão ativados, desde o tempo de paz, com a tarefa de elaborar e atualizar os planejamentos e coordenar os exercícios operacionais que atendam ao estabelecido nos planos estratégicos.

Na nova estrutura destaca-se a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), que atuará na área de formulação e atualização da política nacional da indústria de defesa, bem como na elaboração da política de

compras de produtos de defesa.

O EMCFA será constituído pela:

- Chefia de Assuntos Estratégicos;
- Chefia de Preparo e Emprego; e
- Chefia de Logística.

O primeiro passo no sentido de integrar as Forças foi dado pelo estabelecimento, por Portaria do MD, de diretrizes preliminares ao Chefe do EMCFA. Essas Diretrizes são relacionadas à promoção das ações necessárias para a:

- coordenação e integração dos Setores Estratégicos de Defesa (Cibernético, Espacial e Nuclear);
- de Programas e Projetos Comuns;
- ativação do Comitê de Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares;
- dos exercícios conjuntos;
- do emprego nas ações de Defesa da Garantia da Lei e da Ordem (GLO);
- dos sistemas logísticos;
- de assuntos referentes à estratégia de projeção de poder; e
- de uma estrutura, subordinada ao EMCFA, responsável pelo emprego e coordenação das Forças Singulares na faixa de fronteira, no mar, nas águas interiores e no espaço aéreo, em apoio ou não a outros órgãos do poder executivo.

O Comitê de Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares é um importante fórum no processo de institucionalização e consolidação da Nova Defesa. Este contribuirá para a implantação do processo de transformação e integração das Forças Singulares, respeitando suas peculiaridades. Dentre os temas em debate destaco:

- o desenvolvimento da Doutrina de Operações Conjuntas;
- ações e divulgação das ações das Forças Armadas no cumprimento de sua destinação constitucional;
- o poder de polícia das Forças;
- operações de GLO;
- o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED);
- desenvolvimento dos projetos de longo prazo; e
- aspectos relacionados à participação do MD na Defesa Civil.

Tema em debate no Comitê de Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares, diz respeito à criação dos Núcleos de Estados-Maiores Regionais.

A MB entende que, se criados, devam possuir a estrutura de um Estado-Maior reduzido e tenham caráter transitório (ativado para realização de uma missão específica), com efetivos locais. Como tarefas, teria a elaboração e a atualização dos Planos decorrentes das Hipóteses de Emprego. A intenção é criar dois núcleos desse EM: um na Amazônia e outro no Rio de Janeiro, este último voltado para GLO.

Outra iniciativa da Nova Defesa foi a aprovação de Diretriz sobre a integração e coordenação dos Setores Estratégicos da Defesa. O documento estabelece grupos de trabalhos coincidentes com os Setores Estratégicos da END: o Cibernético, para o EB; o Espacial, para a FAB; e o Nuclear, para a MB. Em uma fase inicial, foram estabelecidas as metas e estratégias setoriais, em consonância com a END, o PAED e as hipóteses de emprego. Como parâmetros de planejamento, foram consideradas prioritárias as necessidades de capacitação de pessoal; a interação e a cooperação com instituições governamentais e centros de pesquisa; as ações e os projetos em andamento; e as potenciais parcerias estratégicas identificadas pelo MD.

O MD também teve a iniciativa da Coordenação de Programas e Projetos Comuns às Forças Armadas. Nesse sentido, determinou o estudo de possíveis programas e projetos comuns que possibilitem o desenvolvimento e obtenções conjuntas, atendidas as especificidades de cada Força.

A FAB coordenará:

- a implantação de unidades aéreas compartilhadas de helicópteros;
- a formação centralizada de pilotos de asa fixa;
- o compartilhamento e ampliação de pistas de pouso; e
- aeronaves de caça, helicópteros, VANT e mísseis.

O EB coordenará:

- a cooperação na área de atendimento hospitalar;
- o compartilhamento de infraestrutura entre o 1º Grupo de Transporte de Tropas e a Brigada de Infantaria Paraquedista;
- a estruturação dos Colégios Militares;
- blindados; e
- equipamentos de visão noturna, armas portáteis e sistemas de detecção.

A MB terá como responsabilidades:

- o compartilhamento da infraestrutura de apoio entre Organizações Militares do SSTA e o Exército, na Amazônia;
- as embarcações anfíbias e lanchas de combate; e
- simuladores de interesse comum.

A Nova Defesa exerce esforço significativo para consolidar a integração

das Forças. Assim, desde 2008, desenvolve uma Doutrina de Operações Conjuntas. O que se deseja é consolidar o resultado deste trabalho em um documento que reúna diversos conhecimentos obtidos ao longo dos anos em uma Doutrina de Operações Conjuntas das Forças Armadas.

No campo acadêmico, duas ações serão conduzidas: a implantação do Campus “Brasília” da Escola Superior de Guerra (ESG); e a criação do Instituto Pandiá Calógeras. A primeira medida, sem prejuízo das atividades atualmente desenvolvidas no Rio de Janeiro, visa ampliar o engajamento do MD, do EMCFA e das Forças nas atividades acadêmicas daquela Escola aproximando-a do centro de poder da nação. Por sua vez, o Instituto Pandiá Calógeras, subordinado à ESG, destinar-se-á aos estudos e pesquisas de alto nível, em cooperação com a comunidade acadêmica do Brasil e do exterior. Sua principal tarefa será a formação de quadros civis da carreira de Defesa, que atuarão no processo de fortalecimento do MD.

O dimensionamento das Forças será estabelecido pela integração dos Planos de Articulação e Equipamento da Marinha (PAEMB), do Exército e da Aeronáutica em um Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED).

O PAED, fundamentado no compartilhamento e na integração, considera os Programas Individualizados, as prioridades e os cronogramas físico-financeiros atribuídos por cada Força, bem como sua exequibilidade sob o ponto de vista orçamentário. Durante o corrente ano espera-se que o Plano seja apresentado para a aprovação da Presidenta da República.

Perspectivas da Nova Defesa para a MB

Quanto à destinação constitucional das Forças Armadas, no que diz respeito à Defesa da Pátria, a Nova Defesa representa para a Marinha a reconfiguração do Poder Naval, o que contribuirá para o aumento da capacidade de dissuasão, refletindo-se na capacidade do País operar suas Forças Armadas de forma conjunta, atuar em operações de paz e em apoio à política externa, bem como nas atribuições subsidiárias.

A END estabelece que a Tarefa Básica do Poder Naval de Negação do Uso do Mar é a que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil, mantendo-se, contudo, a capacidade focada na projeção de poder e criando-se condições para controlar, no grau necessário, as áreas marítimas e águas interiores de importância estratégica, econômica e militar, bem como suas linhas de comunicações marítimas. Embora para cada hipótese de emprego conste uma postura própria relacionada às Tarefas Básicas do Poder Naval, as diretrizes estabelecidas na END têm um valor significativo no estabelecimento de prioridades para o redimensionamento da Marinha. Ressalto que,

independentemente da hierarquização de objetivos, a MB deverá estar apta para responder a qualquer ameaça por forças convencionais ou não convencionais e criminosas às vias marítimas de comércio, às plataformas petrolíferas, às instalações navais e portuárias, aos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; e a participar de missões de paz, sob a égide de organismos internacionais.

O monitoramento e controle de nossas águas jurisdicionais são fundamentais. Já foram estabelecidos o conceito operacional e os requisitos de alto nível destinados ao delineamento da arquitetura do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), vital à nossa segurança marítima e à defesa da “Amazônia Azul”.

Nesse sentido, os exercícios conjuntos têm se mostrado de grande valia na interação entre as Forças, resultando em excelentes oportunidades para a ampliação do conhecimento mútuo e abrangendo cenários de importância estratégica. O exercício Atlântico II, recentemente realizado e caracterizado pelo seu realismo sem precedentes, traduziu a realidade na defesa de um País de dimensões continentais, reforçando aspectos atinentes à formulação sistemática da END, referentes ao Poder Naval, no tocante à hierarquização de seus objetivos estratégicos e táticos. Desse modo, considera-se imperiosa a manutenção de esforços para a criação da segunda Esquadra e da segunda Divisão Anfíbia, bem como de suas Bases na região Norte/Nordeste do País.

A MB vem ampliando sua participação em exercícios combinados com as Marinhas Amigas. Somente em 2010 foram realizados 16 exercícios, destacando-se: a JOINT WARRIOR-101; FRATERNAL-28; VENBRAS; ÁFRICA-2010; IBSAMAR-2; e ATLASUR-8. Estes exercícios, além de constituírem oportunidades ímpares de adestramento, contribuem para o estreitamento dos laços de amizade e desenvolvimento de confiança mútua.

A Nova Defesa atribui à MB o desempenho de atividades crescentes em missões de paz, sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio às iniciativas de órgãos multilaterais da região, de forma a contribuir para a o fortalecimento do sistema de segurança coletiva. Assim, a MB têm participado de inúmeras missões de paz empregando tropas e observadores militares. Entretanto, é no Haiti que o Brasil e, particularmente a Marinha, concentra os seus maiores efetivos, alcançando seu ápice no terremoto ocorrido em 2010, ao participar também da ajuda humanitária àquele país.

Recentemente, a Marinha apresentou efetivos que integram a Força Interina da ONU no Líbano (UNIFIL), missão criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sua Força-Tarefa Marítima, composta por meios de várias marinhas, é Comandada por um Contra-Almirante brasileiro, que dispõe de um Estado-Maior. Sua atuação dar-se-á em área

marítima costeira, de modo a prevenir a entrada não autorizada de armas em águas territoriais libanesas. Essa missão de paz representa uma nova perspectiva para a MB, considerando o diferenciado ambiente operacional em que a Força-Tarefa atua.

Também será crescente a participação da MB nas atividades subsidiárias. Sobrelevam-se as atividades voltadas para a segurança marítima e a prevenção e o combate às “novas ameaças”, como terrorismo, narcotráfico, contrabando, pirataria, tráfico de pessoas e armas. Continuado esforço será desenvolvido para garantir a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e prevenção da poluição ambiental proveniente de navios, plataformas e instalações de apoio.

Pelo vulto das reservas do Pré-sal, a segurança marítima, a defesa das áreas de prospecção de petróleo e a segurança orgânica das plataformas petrolíferas marítimas deverão ser intensificadas. Para apoiar esse objetivo, foi implantado o Sistema de Monitoramento Marítimo de Apoio às Atividades do Petróleo (SIMMAP), com o propósito de efetuar o rastreamento automático, em tempo quase real, das embarcações de apoio à indústria do petróleo, bem como ampliadas as atividades de Patrulha e Inspeção Naval.

A END estabeleceu também que o Corpo de Fuzileiros Navais é uma Força eminentemente expedicionária, devendo para tal estar sempre em condição de pronto emprego. Isto também é essencial para prover defesa às instalações navais e portuárias, aos arquipélagos e ilhas oceânicas, bem como atuar em operações de paz e humanitárias. Nas vias fluviais o CFN, será empregado para assegurar o controle das margens nas operações ribeirinhas.

O incremento da atividade econômica nas águas jurisdicionais brasileiras; os desdobramentos decorrentes da END, apontam para a expansão da presença da Marinha no Norte/Nordeste; as ações decorrentes do Programa Nuclear da Marinha e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos, visando a construção no País de um submarino de propulsão nuclear, além da aceleração do seu aparelhamento, requererá novas tripulações e estruturas de apoio, tornando imprescindível a ampliação dos efetivos de pessoal na MB. Tal crescimento incidirá nas áreas de Ensino, Saúde e Assistência Social, dentre outras.

Assim, ano passado foi sancionada a Lei de Reestruturação de Corpos e Quadros, destacando-se, dentre as modificações introduzidas, a ampliação dos limites de efetivos da MB em 3.507 oficiais e 18.000 praças. Há que se observar que este aumento controlado e sua integralização dar-se-á em um horizonte de vinte anos, até ser alcançado o efetivo de 115.000 militares.

A MB caminha e se desenvolve com a Nova Defesa. É importante destacar

que o MD tem procurado o debate contínuo e a busca por soluções que, ao mesmo tempo em que propiciam uma maior coordenação e integração entre as Forças Singulares, respeitam as particularidades e suas especificidades, ao que o Ministro da Defesa denominou de “transformação integradora”.

Do mesmo modo, o MD tem efetuado esforços para sensibilizar a sociedade e representantes do Estado sobre questões relevantes, particularmente quanto à importância da “Amazônia Azul” e do imenso patrimônio que ela abriga, como o Pré-sal.

A Marinha tem como princípio colaborar com suas iniciativas, propondo adaptações com argumentos consistentes, optando por adotar as ações à medida que as proposições começam a se consolidar, de maneira a agilizar os processos e reduzir a burocracia. Para a adequação à Nova Defesa, a MB entende que precisará de ajustes, ao mesmo tempo em que, fruto desta atitude pró-ativa vem, dentro do possível, sendo atendida com projetos e programas do seu interesse.

Articulação e Reparelhamento da Marinha

O Programa de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED) consolidou os Programas Individualizados das Forças, em ordem de prioridade e um cronograma físico-financeiro, até 2030, com algumas metas estendendo-se até 2047. Agora, este Plano seguirá seu trâmite até que seja aprovado pela Presidenta da República. Dentre os programas da MB são prioritários: o Programa Nuclear da Marinha (PNM), essencial para o desenvolvimento da propulsão nuclear. Iniciado em 1979, tendo como propósito dominar o ciclo de enriquecimento de urânio e a produção do combustível nuclear.

A segunda prioridade consiste na ampliação da capacidade de negar o uso do mar por meio de uma Força de Submarinos constituída de submarinos convencionais e nucleares. Esta meta será alcançada pelo Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que inclui o lançamento ao mar, inicialmente, de quatro submarinos convencionais Scorpène modificados e um de propulsão nuclear, bem como a construção da uma base e um estaleiro associados. Este programa desenvolveu-se mediante um acordo estratégico firmado entre o Brasil e a França, cujo fundamento é a transferência de tecnologia de projeto e construção, exceto na “área nuclear”.

A terceira prioridade é ampliação da capacidade de controlar áreas marítimas, especialmente as áreas estratégicas entre Santos e Vitória e a foz do Rio Amazonas. Para tal, a Marinha já tem em construção seis NPa de 500 ton e busca a construção de diversos navios como aeródromos, cujos

requisitos já estão em elaboração, escoltas, navios de propósitos múltiplos, de transporte, de apoio e navios de patrulha oceânicos.

A quarta prioridade é a implantação do SisGAAz, que compreenderá o monitoramento e o controle das águas de interesse do Brasil, contribuindo para a sua segurança, proteção e defesa desde o tempo de paz. Será capaz de efetuar o monitoramento contínuo, a detecção, identificação e acompanhamento de alvos, disseminando as informações relevantes com a máxima agilidade e flexibilidade permitindo, com isso, a interação com órgãos governamentais extra-Marinha sendo útil, portanto, na prevenção da poluição hídrica, meteorologia, controle da pesquisa científica no mar, controle do patrimônio genético e na prevenção e repressão ao tráfico ilegal de entorpecentes e substâncias psicotrópicas.

Em conjunto com a realização dessas prioridades, podemos destacar ainda metas como a criação de Batalhões de Operações Ribeirinhas na Amazônia e no Pantanal; a criação da segunda Esquadra e da segunda Divisão Anfíbia, sediadas no Norte/Nordeste do Brasil e a implantação do Projeto "Amazônia Segura", que prevê a expansão e o aprimoramento de OM do Serviço de Segurança do Tráfego Aquaviário, a construção de navios de patrulha fluvial, de transporte fluvial, de assistência hospitalar e embarcações dedicadas.

Palavras Finais

Vivemos em um mundo em constantes transformações econômicas, sociais, políticas e culturais, onde, diariamente, nos deparamos com incertezas e mudanças de paradigmas, precipitados muitas vezes pelos efeitos da globalização.

Uma das características marcantes do cenário internacional é a acentuação de assimetrias entre os Estados, que geram instabilidades para o sistema de segurança internacional, quase sempre resultando em precauções que, para o Brasil, traduziram-se em estratégia dissuasória. As doutrinas de segurança e defesa acompanharam essa evolução mundial, com o redesenho de forças decorrentes da mutação ou desaparecimento de antigos inimigos e pelo surgimento de novos. Por outro lado, a política externa brasileira tem manifestado a premência do multilateralismo e de uma governança mundial mais harmônica e equilibrada.

A posição de destaque que hoje o Brasil desfruta no contexto internacional e as percepções sobre a segurança e defesa globais foram o ponto de partida para a formulação de uma Nova Defesa, que pretende reconfigurar a defesa brasileira e aperfeiçoar a integração das Forças Armadas, segundo as diretrizes de nossa END.

Ao encerrar esta Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares, é relevante mencionar o aumento contínuo do poder político que está sendo conferido ao MD. Seu efeito desejado deverá exprimir o aperfeiçoamento da doutrina e da atuação conjunta das Forças Armadas brasileiras.

Na Marinha do Brasil, vivenciaremos inúmeros desafios, oportunidades e responsabilidades crescentes, que atingem todos os seus segmentos. Nossa Instituição tem se beneficiado com iniciativas como: o incentivo e aporte de verbas para o Programa Nuclear da Marinha e o PROSUB, que possibilitarão o lançamento do primeiro submarino de propulsão nuclear brasileiro; a modernização e aquisição de meios; e o recente aumento de efetivo de pessoal. Nesse sentido, considero essencial que os Senhores percebam que a Marinha está perfeitamente inserida na Nova Defesa, preservando suas destinações constitucionais, sua memória e tradições.

Apresento meus melhores votos de um excelente ano para todos, deixando para reflexão uma frase inscrita nesta Escola que, apesar de sua simplicidade, carrega consigo um amplo significado e inexorável sabedoria: “Lembraí-vos da Guerra”.

Recebido em: 19/05/2011

Aceito em: 28/06/2011

Dez anos de um clássico: ‘Libros blancos de defensa’ (2001-2011)

GUINTANA, Juan Ramón. *Libros blancos de defensa: concertación política y diseño comparado*. La Paz: UDAPDE, 2001.

Elói Martins Senhoras*

A difusão de uma cultura ocidental de elaboração de livros brancos por parte de distintos ministérios ou secretarias, que compõem um governo, faz parte de um esforço sistemático de modernização e de institucionalização das políticas públicas, em diferentes países, que busca superar gaps administrativos e déficits cognitivos frente aos assuntos estratégicos de Estado.

É neste contexto que surgiu a obra “*Libros blancos de defensa*”, como um esforço normativo, que propõe superar as carências de um sistema de defesa nacional e de definição estratégica de políticas de defesa, por meio da difusão de um contínuo compromisso de elaboração de livros brancos, baseando-se no diálogo de diferentes stakeholders civis e militares.

A riqueza analítica do livro é advinda da conjugação de distintos conhecimentos, os quais potencializam a amplitude e a complexidade da agenda estratégica da política de defesa, por meio de um debate que tem como fio condutor a concertação política e o desenho estratégico comparado na elaboração de um livro branco de defesa.

Uma das razões que torna esta obra em um clássico da literatura latino-americana de segurança e defesa, após dez anos de publicação, é o fato de ter sido o resultado direto de um pioneiro seminário internacional, intitulado, não por acaso, “*Libros blancos de defensa: Concertación política y diseño comparado*”, o qual logrou êxitos na sensibilização de policymakers e da sociedade civil sobre o assunto.

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre e doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Visiting scholar na University of Texas at Austin (UT), na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Mexico), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na National Defense University (NDU). Visiting researcher na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (UCLA). E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em <http://works.bepress.com/eloi>.

O livro é o reflexo de mudança conjuntural em quase todos os países latino-americanos, pois se fundamenta na reaproximação institucional da academia e dos quartéis por meio de um encontro que procurou fomentar a elaboração estratégica de livros brancos nacionais de defesa e, por conseguinte, ou como resultado, de uma cultura da defesa.

Organizada por Juan Ramón Quintana, a obra está estruturada, por meio de vinte capítulos escritos por oficiais militares, policymakers e intelectuais da América Latina, Estados Unidos, Canadá, África do Sul e Europa, os quais chamam a atenção do leitor a um debate central sobre os processos envolvidos na elaboração de livros brancos de defesa.

A apresentação dos principais argumentos teóricos e empíricos na elaboração de livros brancos de defesa é explicitada ao longo da obra através de uma lógica seqüencial de articulação entre os vinte artigos, funcionalmente desenvolvida por uma compilação em cinco macro-seções, além de uma introdução e conclusão.

Na primeira seção, *Mirando al futuro*, argumentos iniciais são oferecidos para mostrar que o objetivo crucial da elaboração de um livro branco de defesa é propiciar um documento acessível e transparente, que traduza e contribua para a construção cognitiva de uma cultura de defesa, a fim de difundir a defesa nacional como um compromisso estratégico de Estado, independente das adversidades conjunturais internas e externas.

Diante de um panorama complexo de seguridade internacional, em permanente mudança e tensionado por tradicionais ameaças inter-estatais e novas ameaças pulverizadas de origem doméstica e transnacional, subsídios são fornecidos para contextualizar os desafios e iniciativas regionais que corroboram para a formação de uma comunidade de defesa, para a elaboração de livros brancos e o desenho final de uma política de defesa.

Na segunda seção, *Procesos de concertación política para la elaboración de libros blancos de la defensa: Sudáfrica, Canadá y Guatemala*, o texto aborda os procedimentos técnicos e políticos involucriados na trajetória evolutiva de desenvolvimento e criação dos livros brancos, ao se tomar como referência o estudo de caso dos três países supracitados.

Estes estudos de caso são proeminentes na obra, pois evidenciam que um livro branco nunca surgiria nestes países se os respectivos governos tivessem uma posição minoritária no Parlamento, já que ele é alvo de diferentes grupos de interesses, muitas vezes antagônicos, justamente na área de defesa, que é extremamente polêmica e sofre forte pressão contrária por parte de segmentos da sociedade civil

Na terceira seção, *Diseños estratégicos de la defensa en los libros blancos: Argentina, Estados Unidos y Chile*, há uma relevante visão comparada sobre

a elaboração de um documento primário de defesa nacional segundo a distinção de possíveis desenhos de força, definição de ameaças, bem como delimitação dos principais conceitos norteadores da defesa nacional.

Uma leitura atenta aos capítulos desta terceira parte revela como os distintos padrões de estabilidade ou instabilidade de relações civil-militares em determinado Estado-Nação são importantes para a definição do grau de amadurecimento do processo de elaboração de um livro branco de defesa, quando se leva em conta a presença de diferentes interesses entre os stakeholders.

Na quarta seção, *Modernización de las políticas de defensa y Fuerzas Armadas: España, Inglaterra y Brasil*, são apreendidos os caminhos diferenciados pelos quais os países constroem, revisam ou planejam seus instrumentos de relações públicas ou de divulgação do sistema de defesa, segundo lições específicas caso-a-caso.

As lições apreendidas demonstram que existem ricos debates públicos sobre as funções e o papel futuro das Forças Armadas que, muitas vezes, sedimentam campos de poder entre os diferentes stakeholders civis e militares, funcionais ou não para a definição estratégica de uma concertação política pró-defesa, motivo pelo qual cada país tem uma trajetória própria de construção e revisão de seus livros brancos.

Na quinta seção, *Cultura de la defensa*, é apresentada a necessidade de se construir uma consciência cidadã a respeito do valor da defesa para o conjunto da sociedade como um todo, a qual se mostra, tanto como pilastra de impulso para a elaboração de livros brancos, quanto produto cristalizado pela institucionalização de um contínuo planejamento estratégico de livros brancos.

Seja como objeto, ou, seja, como sujeito de consolidação de uma cultura da defesa, todo livro a branco de defesa deve ser visualizado, não de maneira centralizada, enquanto derivada de uma política governamental, mas, antes, enquanto uma política consensuada profissional e socialmente por uma rede pulverizada por múltiplos atores militares e civis.

Na sexta seção, por fim, são apresentadas as conclusões à guisa de última consideração, retomando vários argumentos previamente abordados na obra, com a finalidade de sintetizar a relevância dos livros brancos de defesa, tanto, como instrumentos internos de guia aos policymakers na definição estratégica da política de defesa, quanto veículos externos de transparência pública sobre os potenciais assuntos de (in)segurança nacional e o desenho de força do sistema de defesa nacional.

Por meio destas seções, o livro apresenta significativa contribuição nos estudos e no policymaking latino-americano da área de segurança e defesa,

pois retrata claramente porque a elaboração de livros brancos é estratégica para a garantia de transparência pública e para a modernização dos sistemas de defesa nacional, ao tomar como ponto de partida os interesses nacionais, as ameaças e o desenho das Forças Armadas.

Diante da exposição sintética das partes, baseada em uma leitura da obra como um todo, conclui-se que “Libros blancos de defensa” é uma referência basilar, recomendada para um amplo público, tanto de civis, como de militares, que tenha interesse em aprofundar seus conhecimentos em estudos estratégicos, uma vez que traz subsídios, sob um recorte plural, para apreender e desenvolver a complexa área de segurança e defesa.

Recebido em: 27/05/2011

Aceito em: 16/06/2011

Política externa e poder militar no Brasil

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. Política externa e poder militar no Brasil : universos paralelos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Carlos Alexandre Rezende de Sant'Anna*

A Fundação Getúlio Vargas, a partir de 2009, criou uma valiosa coleção de livros de bolso com o objetivo de abordar uma determinada área do conhecimento humano em uma linguagem acessível e concisa para uso dos estudantes, professores e interessados da área. Um belo exemplo do esforço despendido, o livro "Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos" faz a parte da série "Entenda o Mundo" voltada para as relações internacionais e a história contemporânea. A obra em questão traz para a pauta do debate nacional uma reflexão para o caso brasileiro da proposição de Raymond Aron que o Soldado e o Diplomata devem atuar em harmonia para a defesa dos interesses do Estado frente a seus co-participes no sistema internacional

João Paulo Alsina Junior é um diplomata, premiado em 2005 com a melhor dissertação de mestrado no I Concurso Nacional de Teses sobre Defesa, patrocinado pelo Ministério da Defesa e apoio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Esta dissertação foi uma primeira abordagem sobre o tema onde se debruçou no processo de formulação da I Política de Defesa Nacional (PDN)(1995) e seus reflexos para a constituição do Ministério da Defesa (MD) durante o governo FHC (1994-2002). Sua avaliação era que a articulação entre a política externa e de defesa no período era uma "síntese imperfeita". Como o título do livro em questão demonstra, a avaliação de Alsina Junior se tornou mais pessimista. Ele alega que esta mudança decorre porque, desta vez, o seu objetivo é identificar a instrumentalidade do poder militar para a condução da política externa brasileira contemporânea, ou seja, as Forças Armadas são relevantes para o Brasil.

* O Capitão-de-Fragata Carlos Alexandre Rezende de Sant'Anna é docente da Escola de Guerra Naval (EGN), possui o curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (EGN-2008). É também mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF e graduando no Curso de História da UFRJ

A motivação do autor deriva da percepção de que importantes setores da sociedade brasileira e mesmo da burocracia estatal não reconheceriam esta relevância, pois a própria “diplomacia brasileira, a partir do término da gestão do barão do Rio Branco” não teria agido “de forma autônoma em relação a um dos elementos tradicionais de mensuração de poder no plano internacional: a força armada” (Alsina Junior, 2009, p. 12) e no máximo, “setores crescentemente vocais da opinião pública” esperaram o engajamento da Marinha, do Exército e da Aeronáutica no “combate direto ao crime organizado” (idem, p. 13).

Desmontar estes argumentos é o propósito deste estudo. Para fazer frente ao desafio imposto, o autor percorre um caminho ambicioso, uma vez que parte de uma ligeira introdução onde discute a relação entre o poder e o poder militar, visto “enquanto pilar da influência corretiva como elemento indissociável do poder *latu sensus*” (p.26),

Preocupado em compreender o posicionamento do Brasil na dimensão da segurança internacional, Alsina Junior aplica o construtivismo de Alexandre Wendt combinada com os conceitos da Escola de Copenhague, em especial de Barry Buzan entre outros, da “teoria da polaridade complexa” e o “complexo de segurança regional”, de modo a construir a moldura teórica da sua interpretação. Considera que o sistema internacional não deva sofrer significativas alterações, permanecendo o chamado esquema 1+4, caracterizado pelos Estados Unidos como superpotência balanceado por quatro grandes potências, por conseguinte o “futuro nível de conflitividade do sistema internacional deverá permanecer moderado no que se refere às guerras entre Estados”. Entretanto, o diplomata conclui que a competição entre Estados continuará e os usos indiretos do poder militar permanecerão operacionais e mesmo na América do Sul, aceita como uma das regiões mais pacífica do globo, a possibilidade do emprego das Forças Armadas como elemento de barganha não será esquecida.

Passada a interpretação do autor sobre o sistema internacional, chegue-se ao núcleo da obra, onde é confrontada com ajuda do modelo proposto por Amy Zegart as aplicações e as interações das políticas públicas do Estado Brasileiro, em particular o relacionamento das políticas externa e de defesa. Além da comentada postura do Itamaraty, o autor entende que “o Ministério da Defesa permanece incapaz de exercer direção efetiva sobre as forças armadas” e “cada força singular persegue seus próprios objetivos sem preocupação seus próprios objetivos sem preocupação com a compatibilidade, coerência e racionalidade de suas ações em relação às políticas setoriais das demais forças” (idem, p.77).

A insuficiência da articulação das políticas externa e de defesa ocorre

devido a contribuição de uma gama de fatores segundo Alsina Junior, com destaque para quatro deles. A saber: a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre esta política, o perfil não confrontacionista da política externa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas políticas.

Não satisfeito em montar este diagnóstico, o destemido diplomata oferece um exercício de prospectiva onde confronta as possíveis articulações das duas políticas em tela com três possíveis cenários para o Brasil, oriundos do projeto “Cenários Exploratórios Brasil 2020”, desenvolvidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em 1997. Estes cenários são definidos de acordo com a concepção proposta que “quanto maior a restrição financeira, mais disseminada uma visão kantiana sobre as relações internacionais do Brasil e mais ampla a difusão de problemas de caráter institucional, menor será o incentivo para o aperfeiçoamento da articulação” desejada (idem, p 90).

Por fim, o autor relaciona algumas capacidades para as Forças Armadas brasileiras estarem preparadas contra circunstâncias genéricas, mas prováveis: a capacidade de enfrentar e vencer dois conflitos regionais de média intensidade simultâneos, de participar ativamente de esforços de manutenção da paz, de poder realizar uma projeção limitada além-fronteiras e de empreender ações terroristas de vulto. Também advoga que o Itamaraty participe ativamente dos debates internos sobre temas relevantes para a agenda internacional do Brasil em especial os relacionados com a Defesa Nacional.

O desejo de abarcar os vários aspectos das questões de defesa e de segurança em relação ao Brasil constitui o ponto alto deste livro, ainda que abra oportunidades para o seu questionamento, uma vez que alguns pontos são mais bem fundamentados enquanto certas afirmações estariam mais no campo do senso comum sem apresentar a construção teórica que a sustente. Contudo, não se pode esquecer que a necessidade de concisão proposta pela coleção. Cabem aos professores dos cursos de Ciência Política, das Relações Internacionais, de História e dos Estudos Estratégicos de Segurança e Defesa promover o debate ofertado por este estudo. Um ótimo exercício intelectual e acadêmico seria confrontá-lo com a Estratégia Nacional de Defesa para identificar se suas diretrizes podem superar os entraves levantados pelo autor. Percorrido este árduo esforço intelectual, sua conclusão é que “o poder militar importa no caso do Brasil” (idem, p.148).

Recebido em: 10/05/2011
Aprovado em: 30/06/2011

Instruções aos Autores

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, especializado em assuntos de Defesa, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE). Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

Composição e Encaminhamento dos Trabalhos

A Revista só aceitará trabalhos inéditos, não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, Gestão e outras correlacionadas.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Os artigos não devem exceder 9.000 palavras e devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos, que cumprirem as normas acima, passarão por um processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (blind peer review). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito (ou não) e que aguardará a primeira oportunidade de impressão.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade

Os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval.

Os trabalhos devem ser enviados, por meio eletrônico, para o e-mail **revista@egn.mar.mil.br**.

Processo de Avaliação por Pares

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados, para pelo menos dois pareceristas ad hoc de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer, com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores que encaminha o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgarem necessários.

Formato de apresentação

A revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico (e-mail).

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação, as mesmas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda a correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.
Rio de Janeiro – RJ
CEP: 22.290-240
e-mail: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval.

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito de disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações das seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional; Gestão e outras áreas afins.

Desta forma, visa proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando textos científicos e culturais.



Apoio:

