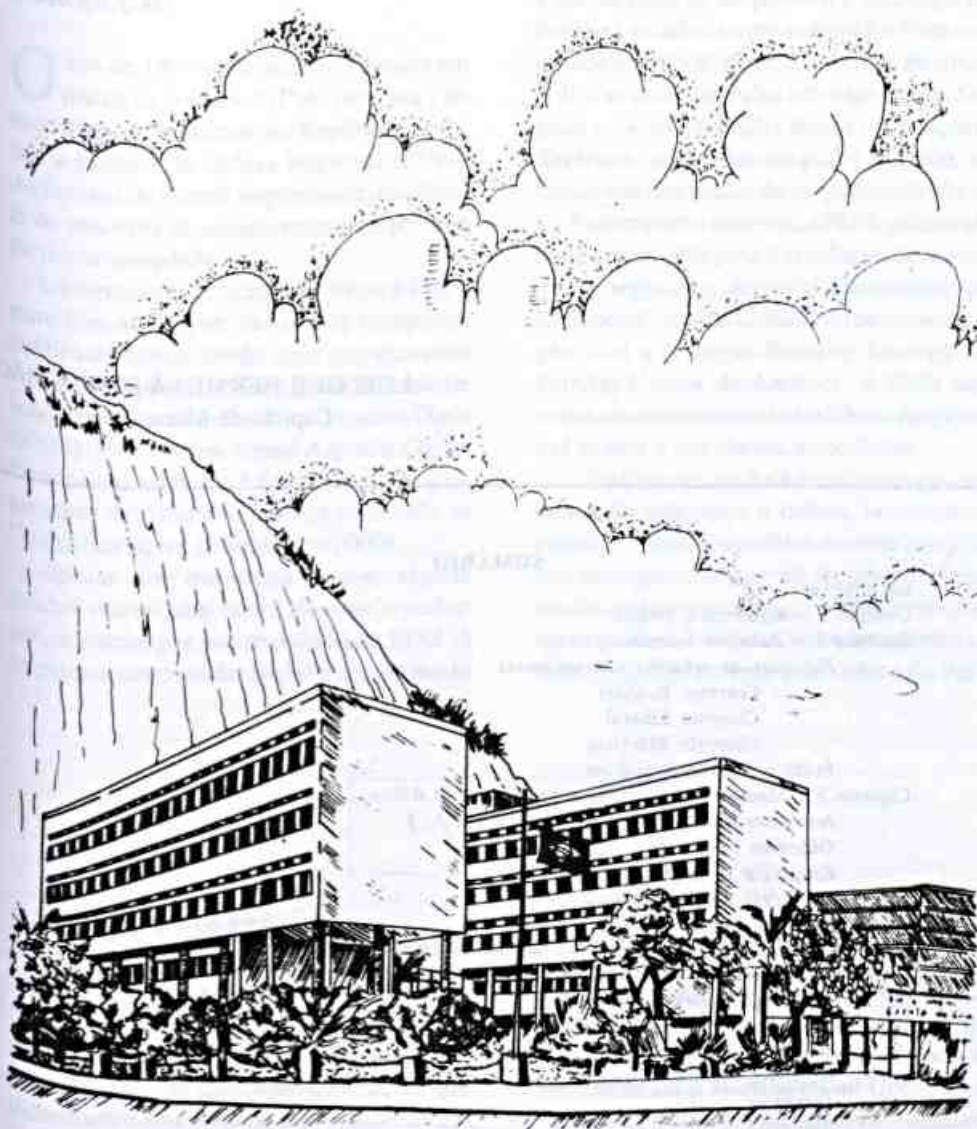


SEÇÃO EGN

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E COMPARATIVA



POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E COMPARATIVA

LUIZ GUILHERME SÁ DE GUSMÃO
Capitão-de-Mar-e-Guerra

SUMÁRIO

Introdução

Capítulo 1 – Segurança e Defesa

Capítulo 2 – Relações Internacionais

Enfoques de relações internacionais

Corrente Realista

Corrente Liberal

Corrente Marxista

Política Externa Brasileira

Capítulo 3 – Modelo para formulação de política de defesa

Interesses nacionais

Objetivos nacionais

Estratégia de Segurança Nacional

Estratégia Militar Nacional

Ameaças / desafios / oportunidades

Aliados / nações amigas / instituições internacionais

Capítulo 4 – Política de defesa nacional: análise crítica e comparativa

Segurança e Defesa

Política externa e política de defesa

Interesses nacionais

Objetivos nacionais

Diretrizes

Ameaças

(continua)

Alianças

Relacionamento com outras políticas governamentais

Implementação

Grau de detalhamento

Capítulo 5 – Considerações finais

Anexo A – Diretrizes da PDN

Anexo B – Relação de entrevistas

Bibliografia

INTRODUÇÃO

O ano de 1996 pode ser considerado um marco na política do País, pois, em 7 de novembro, o Presidente da República aprovou a Política de Defesa Nacional (PDN), documento de grande importância, resultante do processo de amadurecimento político de nossa sociedade.

Inúmeras críticas têm sido feitas à PDN, entre elas as de que não é uma verdadeira política de defesa, sendo mais propriamente uma declaração de postura internacional, de acordo com Domício Proença e Eugênio Diniz (37:18). Para outros, como Antonio Carlos Pereira, seu resultado é fraco e confuso (comentário feito durante palestra na Escola de Guerra Naval, em 13 de abril de 2000).

Apesar dos questionamentos, alguns válidos outros nem tanto, deve-se ressaltar que, somente por sua existência, a PDN já representa um considerável avanço, de modo

a dar orientação ao preparo e emprego das Forças Armadas, o que sempre foi feito com grande seriedade; porém a partir de diretrizes políticas inferidas pelas próprias Forças Singulares. A explicitação dessas orientações e diretrizes, emanadas do poder político, em forma consolidada, é de inegável relevância.

Este trabalho analisará a PDN, utilizando-se de um modelo para formulação de requisitos de segurança nacional apresentado por Richmond Lloyd, validando-o pela comparação com a National Security Strategy dos Estados Unidos da América. A PDN será, então, comparada com o modelo, o que permitirá avaliar a sua clareza e coerência.

Inicialmente, serão estabelecidos os conceitos de segurança e defesa, bem como o enquadramento da política externa brasileira nos enfoques tradicionais de relações internacionais com prevalência no Ocidente, para, em seguida, identificar o relacionamento entre as políticas externa e de defesa do País.

CAPÍTULO 1

SEGURANÇA E DEFESA

É notório que em nosso País há pouco debate sobre questões relacionadas com a defesa e a segurança do Estado. Além disso, algumas palavras ganharam conotações que dificultam o seu emprego, devido a fatores históricos, fruto do embate ideológico que

vivemos em passado recente. Isso ocorre com a palavra "SEGURANÇA", que, entre nós, ganhou significado, rejeitado no plano político nacional, já que alguns grupos sentem-se incomodados à sua menção, pois associam-na ou à Política ou ao Conselho de Segurança Nacional ou à Lei de Segurança Nacional, o que lhes traz más recordações.

Entretanto, no âmbito estadual, a palavra segurança é amplamente aceita e utilizada para se referir a ações de manutenção da ordem pública. É por isso que Domício Proença e Eugênio Diniz sugerem denominar as Secretarias de Segurança como Secretarias da Ordem Pública, expressão mais condizente com as tarefas que cabem a esses órgãos na vida democrática e, assim, sem qualquer conotação com a repressão a possíveis inimigos internos do Estado classificados como ameaças à sua segurança (37:58).

A discussão acima dá um colorido especial, brasileiro, a um debate, que não é somente nosso, sobre os significados de segurança e de defesa. Em termos amplos, segurança é uma concepção que vai além de considerações puramente militares, alicerçando-se na estrutura socioeconômica da sociedade, no indivíduo e em grupos de pessoas (21:10).

Uma definição bastante abrangente de segurança é a adotada pelo Instituto de Pesquisas sobre o Desarmamento da Organização das Nações Unidas.

“Segurança é uma condição na qual os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política e coerção econômica, de modo que possam, livremente, buscar o seu próprio desenvolvimento e progresso. A segurança dos indivíduos e das comunidades que compõem os Estados é assegurada pela garantia do exercício da liberdade e dos direitos políticos, sociais e econômicos individuais, bem como pela preservação ou restauração de um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras” (3:1).

Observa-se que o conceito acima dá à segurança uma característica multidimensional: militar, política, econômica, social, tecnológica e ambiental. Cada uma dessas dimensões é interdependente, devendo o estado de segurança ser alcançado pelo con-

tínuo balanceamento e aperfeiçoamento de cada uma delas.

De forma mais sintética, o Vice-Almirante Armando Vidigal faz referência à segurança como um sentimento abrangente de um indivíduo, nação ou grupo de nações, relativo à inexistência de ameaças aos seus bens e valores (44:103). Já a Escola Superior de Guerra (ESG) considera que a defesa está relacionada com a segurança, sendo esta um estado e a defesa um ato dirigido a determinado tipo de ameaça, caracterizada e dimensionada. Na defesa nacional haveria uma ênfase nos aspectos militares da segurança e, correlatamente, na agressão externa (13:128).

Aqui aparece outro componente a ser discutido, ou seja, a origem da ameaça – externa ou interna. O Vice-Almirante Vidigal considera que a defesa nacional abrangeria tanto o relativo à defesa contra agressão externa como a manutenção, na forma constitucional, da ordem interna (44:104). Contudo, para Thomas Costa a defesa nacional envolveria apenas a preservação de interesses na cena internacional, o que só se configuraria em caso de agressão externa, sendo a seguinte a definição de Política de Defesa Nacional:

“Conjunto formado por princípios gerais, por processos de tomadas de decisão e de alocação de recursos e pela implantação de medidas para o preparo e o emprego das Forças Armadas como instrumento de ação do País na preservação ou na consecução de interesses na cena internacional” (21:12).

O inter-relacionamento entre Defesa e Segurança faz com que um estímulo a gastos com a defesa provoque benefícios para a segurança, ao dissuadir possíveis adversários de tomarem ações correspondentes. Os dispêndios com a defesa também podem contribuir para a geração de empregos na economia interna e para a produção de tecnologias com “efeito de arraste” (*spin-off*), com consequências benéficas em indústrias não militares (45:4).

Existe, porém, um outro lado nessa questão, que é conhecido como **DILEMA DA SEGURANÇA**, ou seja, a alocação de recursos para a defesa por um Estado poderá induzir a um ímpeto por maiores gastos nessa área por outros Estados, o que poderá levar a uma corrida armamentista desenfreada que, ao final, poderá vir a diminuir a segurança ao invés de aumentá-la (45:4).

CAPÍTULO 2

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Enfoques de relações internacionais

Como vimos brevemente no capítulo anterior, a política externa tem influência na definição da política de defesa. Assim, é necessário conhecer como os formuladores da política externa irão enfocar as relações internacionais do País, em sua convivência com as demais unidades políticas do sistema internacional, antes de procedermos à análise da política de defesa.

Em sua clássica obra *The Anarchical Society*, **Hedley Bull** diz que tem existido três pensamentos tradicionais, na história dos Estados modernos, quanto às relações internacionais:

- os hobbesianos ou da tradição realista vêem a política internacional como um estado de guerra;
- os kantianos ou da tradição universalista vêem a política internacional funcionar como uma potencial comunidade da humanidade; e
- os grotianos ou da tradição internacionalista vêem a política internacional como tendo lugar dentro da sociedade internacional (16:24).

Gastos excessivos com a defesa também poderão provocar déficits orçamentários e diminuição de recursos para setores sociais, com a produção de desequilíbrios que, possivelmente, não serão úteis à segurança do País.

Vemos, desse modo, que a Política de Defesa está relacionada com outras políticas do Estado – externa, econômica, social –, o que exige um equilíbrio entre elas para se alcançar a segurança almejada.

O moderno sistema de Estados, de acordo com Hedley Bull, reflete a predominância ora de um, ora de outro desses enfoques. Na disputa de poder entre Estados, há elementos de conflito e guerra, assim como, em outras ocasiões, prevalece a solidariedade transnacional e a cooperação. Um deles irá predominar sobre os outros, em diferentes períodos históricos, em distintos teatros geográficos e nas políticas dos Estados e de seus estadistas (16:41).

Já para **Andrew Ross** são três as correntes principais de relações internacionais, desenvolvidas basicamente por pensadores ocidentais: realista, liberal e marxista (40:46). Dentre os grandes políticos do século XX, podemos citar como representantes de cada uma delas: Churchill e Nixon (realistas), Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt (liberais) e Stalin e Mao Tsé-Tung (marxistas).

Vejam, resumidamente, cada um desses enfoques, segundo a classificação feita por Ross, os quais serão úteis adiante quando da análise da política externa brasileira e seu relacionamento com a política de defesa.

Corrente realista

De longa tradição, o realismo tem ampla aceitação e aplicação ao longo da História. Os realistas se preocupam com a manutenção da segurança nacional contra ameaças militares externas, sendo, portanto, a guerra seu principal foco de atenção (40:47).

Essa percepção deriva da constatação de que vivemos numa anarquia internacional, pois não há autoridade superior à do Estado. Dessa forma, para garantir a sua sobrevivência e preservar seus interesses, o Estado aplicará o poder nacional, em especial o seu componente militar, tendo em vista a inevitabilidade do conflito em um mundo anárquico.

As raízes dos permanentes conflitos entre Estados estão no conceito de soberania, desenvolvido por Jean Bodin, no século XVI, para justificar o absolutismo monárquico, ao dizer que a soberania do rei seria originária, ilimitada, absoluta, perpétua e irresponsável em face de qualquer outro poder temporal ou espiritual (30:47). Para Bodin, então, não havia limitação ao poder do soberano, o que passou a significar que o Estado, mais especificamente o seu soberano, tinha, internamente, direito de jurisdição dentro do seu território, assim como, externamente, direito de ser independente em suas relações com outros Estados (45:5).

A organização do sistema europeu, após a paz de Westphalia (1648), forneceu os alicerces sobre os quais cresceu o conceito de soberania, que ganhou grande impulso no século XIX. A expansão do colonialismo europeu levou a idéia de soberania aos demais continentes, universalizando a sua aplicação (45:5).

O enfoque realista centra-se na ação do Estado, sua unicidade e racionalidade como ator nas relações internacionais e na importância de sua segurança, acima de tudo, no contexto internacional.

Corrente liberal

Nas relações internacionais, o principal foco de atenção dos liberais é no "conflito e cooperação", ao invés da "paz e guerra" dos realistas. Para os liberais, existem outras formas de conflito que não somente a guerra, bem como diversas maneiras de os Estados cooperarem (40:50).

Na visão liberal, a natureza do Estado e a sua liderança política têm grande importância no seu posicionamento internacional. Por exemplo, é significativamente diferente a atual Alemanha, democrática e liderada por políticos esclarecidos, submetidos constantemente à aprovação popular, da nação nazista, totalitária, de triste lembrança, que inspirava em suas relações internacionais um sentimento de medo, hoje não mais existente.

O Estado também nem sempre se comporta racionalmente nem unitariamente, ou seja, Estado e Sociedade não atuam como se fossem um só, existindo mesmo certos atores sociais, com grande influência internacional, que adotam comportamento oposto ao do seu governo (por exemplo, partidos políticos, grupos de interesse, segmentos da mídia etc.).

Ao contrário dos realistas, os liberais consideram que o conceito de interesse nacional é ambíguo e pouco sólido. Segurança, para eles, não se refere, apenas, à proteção do país contra ameaças militares externas; ela é mais do que isso, sendo a estratégia econômica nacional tão importante quanto a estratégia militar (40:54).

Corrente marxista

Apesar do fracasso na última década de muitos Estados que adotaram a ideologia marxista, é inegável a solidez intelectual e, em consequência, a grande influência que o marxismo exerce, ainda hoje, sobre políticos e intelectuais. Sua força foi tamanha que atravessou continentes e deixou marcas profundas em muitas gerações.

A idéia básica do marxismo reside nas estruturas de dominação e subordinação, com capitalistas e trabalhadores situados em lados opostos da sociedade. A principal característica do sistema internacional e razão de sua anarquia e iniquidade é ser capitalista. Desse modo, todos – Estados, instituições internacionais, partidos políticos – só existem para servir aos interesses do capitalismo e às suas elites dirigentes. Os interesses nacionais são ditados pelos interesses dos possuidores dos meios de produção. Para os marxistas, as relações internacionais são um jogo de soma zero – o que um ganha o outro perde –, no que concordam com os realistas (40:56).

*
* *

Dentro de cada um dos enfoques descritos, há matizes que distinguem algumas variantes, apesar de a idéia central permanecer a mesma.

Assim, dos realistas temos os neo-realistas, que dão mais atenção ao papel dos fatores econômicos nas relações internacionais. Os liberais, por sua vez, subdividem-se nos enfoques transnacionalista ou globalista, pluralista e o idealista ou utópico.

Nas visões diferenciadas dos estadistas, podemos citar, se tomarmos como exemplo a política norte-americana, a dos realistas, na linhagem de Nixon e Kissinger, onde a ordem mundial é produto de uma distribuição de poder entre as maiores potências. Já para os liberais, na tradição de Woodrow Wilson e Jimmy Carter, as relações entre pessoas são tão importantes como as existentes entre os Estados.

Política Externa Brasileira

Ao iniciarmos a identificação da orientação da política externa brasileira, é necessário que façamos uma breve resenha das principais

decisões que, ao longo dos séculos, marcaram a posição do Brasil no cenário internacional.

A princípio, podemos adotar o conceito do Embaixador Teixeira Soares quando diz que a fronteira é, de um modo geral, o condicionamento resultante de uma política externa (41:11). Desse modo, iniciaremos nossa análise com uma síntese da formação territorial do Brasil.

O grande, contínuo e compacto território que os portugueses nos legaram constitui extraordinária herança histórica que bem soubemos conservar, não sendo demais assinalar que a nossa expansão territorial deu-se no período colonial, inversamente do ocorrido, por exemplo, com os Estados Unidos, que cresceram territorialmente após a sua independência (41:25).

Assim é que, por ocasião do Tratado de Madri (1750), assinado entre Portugal e Espanha, o Brasil passa a ter conformação territorial próxima da que é hoje. Em 1777, em um grande retrocesso ao anteriormente alcançado, D. Maria I assina o Tratado de Santo Ildefonso, pelo qual viríamos a perder a Colônia do Sacramento e os Sete Povos das Missões, além de outras terras. As autoridades portuguesas no Brasil não aceitaram tal acordo e perseveraram na consolidação do que já havia sido conquistado.

D. João VI, ao chegar ao Brasil, declarou nulo o Tratado de Santo Ildefonso e tomou outras medidas muito importantes de política externa, como a abertura dos portos, a anexação da província Cisplatina e a invasão da Guiana Francesa, ocupada de 1809 a 1817 como resposta à invasão napoleônica de Portugal.

No período colonial, a preservação do território de sua mais importante colônia custou caro a Portugal, especialmente devido à fragilidade da fronteira marítima, tendo ocorrido muitos episódios de repulsão às invasões estrangeiras – francesas, no Rio de Janeiro e Maranhão; inglesas, em Santos e Itaparica; e holandesas, na Bahia e

Pernambuco – nos séculos XVI, XVII e início do século XVIII. Em muitas dessas ocasiões, além de portugueses, tivemos a participação de índios nativos, mamelucos, negros e brancos brasileiros na luta contra os invasores.

Em 1703, pelo Tratado de Metwen, Portugal e Inglaterra assinaram um acordo que, além de trocas comerciais, também previa a proteção da esquadra inglesa no litoral brasileiro, o que veio a dar tranquilidade à fronteira marítima do Brasil (32:47).

Foi a delimitação das fronteiras terrestres no Sul a maior questão enfrentada pela diplomacia brasileira no século XIX. A política do Império para a Bacia do Prata passou por várias fases: tentativa de cooperação e entendimento (1822-24), guerra (Cisplatina), neutralidade (1828-43), intervenção (1844-52), presença ativa (1851-64), retorno ao intervencionismo (1864-76) e retraimento vigilante, de 1877 até a Proclamação da República (20:97).

Logo após a independência, buscamos o entendimento com a Argentina, mas, herdeiros de antigos desentendimentos entre portugueses e espanhóis, os dois países foram à guerra, em 1825. O impasse nas campanhas naval e terrestre levou ambos contendores a solicitarem a mediação britânica, em 1828, que resultou na criação do Uruguai. Ao assinar o Tratado que garantia a independência uruguaia, o Brasil conseguiu adicionar uma cláusula que assegurava a livre navegação no Prata, no que é considerado como um triunfo de nossa diplomacia, dando início a um período de neutralidade brasileira nos assuntos platinos que irá até 1844.

Nas fases de intervenção, buscava o Brasil alcançar objetivos econômicos, políticos e estratégicos, sendo esses últimos o livre acesso a Mato Grosso, por navios de comércio e de guerra, assim como a definição jurídica e a segurança das fronteiras (20:105).

O conflito de maior intensidade foi a Guerra do Paraguai, de 1865 a 1870, quando o Império do Brasil agiu de acordo com a polí-

tica realista. A decisão de eliminar o ditador paraguaio Solano López do cenário sul-americano levou ao prolongamento da guerra e à impopular campanha da Cordilheira, o que vinha ao encontro de uma vasta gama de interesses daqueles que se beneficiavam do conflito, como era o caso de fornecedores, comerciantes, atravessadores e, também, do General Mitre – Presidente da Argentina – que recebia recursos do Tesouro do Brasil, em parte obtidos junto à Casa Rothschild, na Inglaterra, indispensáveis para equilibrar as finanças argentinas (20:110).

A República recebeu do Império um legado de grande valor quanto à defesa da doutrina do *uti possidetis*, estabelecida pelo Tratado de Madri, a qual deu base jurídica ao Brasil na fixação de limites, transformando-se numa doutrina latino-americana de direito internacional público (20:89).

Entretanto, alguns litígios tiveram que ser resolvidos no período republicano: com a Argentina, pelo Território das Missões; com a França e a Inglaterra, devido às duas Guianas; e com Bolívia e Peru, pela região amazônica. Com a Argentina, França e Inglaterra as questões foram resolvidas por arbitramento internacional, com laudos favoráveis às nossas pretensões nos dois primeiros casos, porém com pareceres desfavoráveis à reivindicação brasileira no caso com a Guiana Inglesa. Apesar da decepção com essa última questão, o Brasil acatou o laudo, demonstrando sua boa vontade em resolver problemas fronteiriços, sempre muito delicados, por vias pacíficas e com respeito ao direito internacional. A “questão acreana” foi resolvida diretamente com a Bolívia pelo Tratado de Petrópolis em 1903. Com o Peru, a regularização fronteiriça deu-se, também por tratado, em 1909.

Foi grande o legado do Barão do Rio Branco nas relações exteriores do País, pois, além da grande obra de regularização de fronteiras, ele também reorientou a nossa política, tendo promovido uma mudança de eixo de

nossa diplomacia, levando-nos a maior aproximação com os Estados Unidos.

Um grande desafio para a nossa diplomacia foi a Primeira Guerra Mundial. De uma posição inicial de neutralidade evoluímos para a de beligerante, em 1917, após termos tido nossa neutralidade violada, pelos alemães, com o afundamento de navios mercantes brasileiros (32:56).

A Segunda Guerra Mundial contou com maior participação brasileira do que a Primeira Guerra. Nossa aliança com os blocos vencedores, formados pelas grandes potências democráticas, deu-nos maior inserção internacional, tendo o Brasil participado como membro permanente da Conferência de Paz de Versalhes, após a Primeira Guerra, e sido um dos fundadores da Organização das Nações Unidas, ao término da Segunda Guerra.

Nos últimos 50 anos, o Brasil desenvolveu uma ativa diplomacia multilateral, com destacada atuação nos principais organismos internacionais, onde a liderança brasileira pode ser constatada quando um significativo número de países só vota após a delegação brasileira expressar o seu posicionamento, que, muitas vezes, é seguido por outras delegações, como comentado pelo Embaixador José Vicente Pimentel em palestra para o Curso de Política e Estratégia Marítima (C-PEM) em 4 de abril de 2000.

A "satisfação" territorial de nosso País, alcançada pacificamente, como já vimos, deu-nos tranquilidade com os nossos vizinhos e, assim, permitiu-nos desenvolver, especialmente a partir da segunda metade do século XX, uma política externa voltada para a harmonia e cooperação internacionais, busca do desenvolvimento econômico e social e para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, neste último caso com ênfase nas duas últimas décadas. Este posicionamento recebeu a histórica definição do Embaixador Araújo Castro como 3D – Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento.

O Brasil assinou os principais acordos e tratados internacionais, como os de proteção às vítimas das guerras, de controle de armamentos e da proliferação nuclear e de desenvolvimento econômico e social, dentre os quais podemos citar:

- Quatro Convenções de Genebra e seus dois Protocolos Adicionais;
- Convenção sobre Proibição de Armas Químicas e Biológicas;
- Banimento do uso de minas terrestres;
- Tratado de Tlatelolco (desnuclearização da América Latina);
- Tratado de Não-Proliferação Nuclear; e
- Convenção da Jamaica sobre o Direito do Mar.

É significativa, também, a contribuição brasileira às operações de paz da Organização das Nações Unidas, tendo a primeira ocorrido na Grécia, ainda na segunda metade da década de 40. Desde essa época, já integramos diversas operações, em missões de verificação, observação, assessoramento, ou integrados a Forças de Paz, com presença em todos os continentes (12:16-20):

- África (Angola, Congo, Moçambique, Ruanda e Luanda);
- Europa (Grécia, Iugoslávia, Croácia, Eslovênia);
- América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua);
- Ásia (Nova Guiné Ocidental, Timor Leste); e
- Oriente Médio (Suez).

De acordo com os enfoques anteriormente apresentados, podemos classificar a política externa brasileira como de cunho realista no século XIX, com alguns matizes liberais. A partir da República, o Brasil adquire uma conotação predominantemente liberal, com aplicação pontual de doses de realismo, e deve-se destacar, ainda, o posicionamento não-intervencionista, marco da diplomacia brasileira no século XX, de tal relevância que está inserido na Constituição Federal.

CAPÍTULO 3

MODELO PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA DE DEFESA

Usaremos o modelo para formulação de requisitos de segurança nacional, apresentado por Richmond Lloyd, para definição dos elementos que devam ser considerados quando do estabelecimento de uma política de defesa. A National Security Strategy (NSS), dos Estados Unidos, será utilizada para fornecer os exemplos concretos dos conceitos teóricos apresentados e, deste modo, servirá como ferramenta para validação do modelo.

A abordagem será do tipo *top-down*, ou seja, de cima para baixo, a qual apresenta muitas vantagens, dentre elas a de ser um caminho sistemático para pensar a partir de uma perspectiva ampla, além de enfatizar o inter-relacionamento entre várias expressões do poder, cada uma das quais requer sua própria estratégia para alcançar-se os objetivos nacionais.

Como se pode ver na Fig. 1, a partir da identificação dos interesses e objetivos nacionais, procede-se às formulações das estratégias nacionais de segurança (National Security Strategy) e militar (National Military Strategy) para, então, chegar-se ao projeto de forças necessárias para fazer valer os interesses nacionais diante das ameaças e desafios do cenário internacional.

Nesse processo são consideradas, também, as possíveis alianças com nações amigas para fazer frente a inimigos comuns, bem como as restrições financeiras e tecnológicas ao desenvolvimento das forças armadas do País.

Ao final, é feita uma avaliação do risco envolvido diante das ameaças esperadas, considerando as forças que efetivamente estarão disponíveis para enfrentá-las.

Um outro tipo de abordagem é chamada de *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima.

Nesse caso, a capacidade militar irá orientar o planejamento das forças. A maior vantagem deste tipo é a sua ênfase no mundo real, apesar de, com isso, haver perda de uma visão abrangente (2:24).

A importância do tipo de abordagem está no fato de que a Política de Defesa irá orientar a Política/Estratégia Militar, que, finalmente, irá definir a composição das Forças Armadas.

Os Estados Unidos, por exemplo, adotaram, no Governo Clinton, a *Bottom-up Review*, resultado de uma reavaliação do ambiente internacional e das ameaças aos interesses nacionais norte-americanos, o que os levou a uma redefinição da estratégia a ser implementada, da estrutura de suas Forças Armadas, de seus programas de modernização, sua base industrial e das necessidades de infraestrutura.

Devido ao escopo deste trabalho, será dada maior atenção à metade superior da Fig. 1.

Interesses nacionais

São os mais importantes desejos e necessidades da nação. Normalmente são expressos em termos de sobrevivência nacional e bem-estar (29:5).

Aqui já surge um primeiro ponto de discussão, caso se adote um enfoque realista ou liberal nas relações internacionais.

Os liberais crêem que ética e moral são fatores importantes a serem considerados na identificação desses interesses; os realistas, entretanto, julgam que o aumento de poder deva ser o guia nessa questão.

Nos Estados Unidos, na década de 60, houve grande debate sobre esse ponto, com

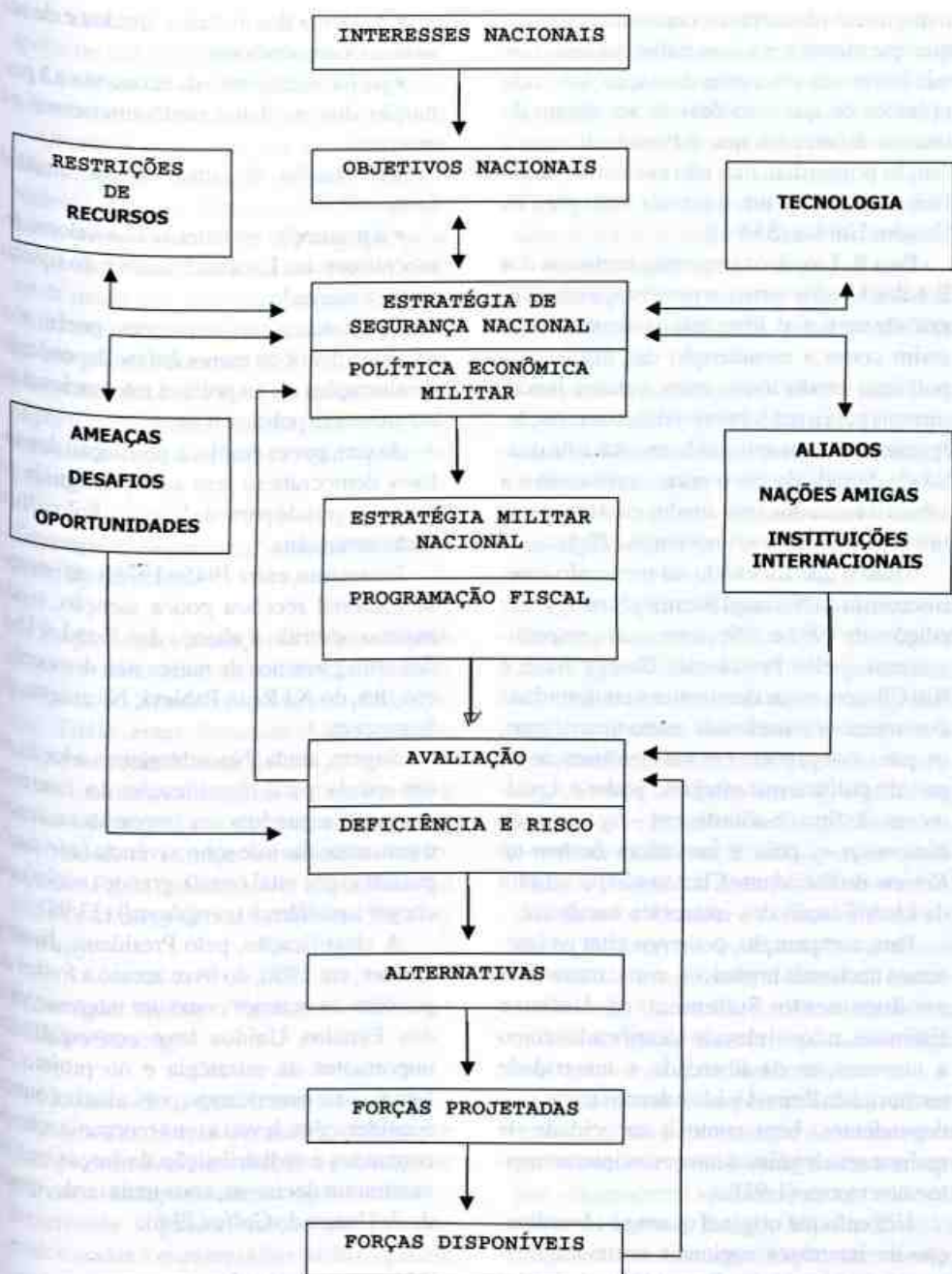


FIGURA 1

o surgimento da corrente "constitucionalista", que questionava a quem caberia identificar tais interesses em nome da nação, havendo opiniões de que isso deveria ser objeto de intenso debate, em que o Presidente teria a função primordial, mas não exclusiva, de definir o que seria um interesse vital para os Estados Unidos (33:94)).

Para R. Lloyd, os interesses nacionais dos Estados Unidos seriam a preservação da integridade territorial, liberdade e independência, assim como a manutenção das instituições políticas, sendo todos esses valores fundamentais para a sua sobrevivência como nação. Igualmente, a garantia do bem-estar e da qualidade de vida do povo norte-americano e a sobrevivência dos seus aliados configurariam importantes interesses nacionais (29:5).

Tudo o que foi citado no parágrafo anterior consta da National Security Strategy, nas edições de 1991 e 1996, aprovadas, respectivamente, pelos Presidentes George Bush e Bill Clinton, o que demonstra a continuidade dos interesses nacionais norte-americanos, os quais independem em sua identificação do partido político que esteja no poder e, igualmente, do tipo de abordagem – *top-down* ou *bottom-up* –, pois a inovadora *bottom-up Review* do Presidente Clinton não prescindiu da identificação dos interesses nacionais.

Para comparação, podemos citar os interesses nacionais britânicos, como transcritos no documento Statement of Defence Estimates, no qual eles são identificados como a manutenção da liberdade e integridade territorial do Reino Unido e de seus territórios dependentes, bem como a capacidade de realizar seus legítimos interesses internamente e no exterior (1:91).

Um enfoque original quanto à identificação de interesses nacionais norte-americanos é o apresentado por Donald Nuechterlein, no qual ele afirma que os quatro interesses mais duradouros ao longo de toda a história da nação seriam os relativos: (33:97):

- à defesa dos Estados Unidos e de seu sistema constitucional;
- ao fortalecimento da economia e à promoção dos produtos norte-americanos no exterior;
- à criação de uma ordem mundial favorável; e
- à promoção no exterior dos valores democráticos dos Estados Unidos e do sistema de livre mercado.

Tais interesses são perenes, porém têm recebido maior ou menor ênfase dependendo de alterações ou na política internacional ou no ambiente político interno.

Assim, por exemplo, a promoção dos valores democráticos tem sido perseguida ao longo de grande parte da história diplomática norte-americana.

Entretanto, entre 1945 e 1975, este interesse nacional recebeu pouca atenção, tendo mesmo ocorrido a aliança dos Estados Unidos com governos de países não democráticos (Irã, do Xá Reza Pahlevi; Nicarágua, de Somoza etc.).

Sugere, ainda, Nuerchterlein a adoção de uma escala para classificação do interesse nacional, segundo a sua importância, sendo o grau mais alto o de sobrevivência (*survival*), passando por vital (*vital*), grande (*major*) até chegar a periférico (*peripheral*) (33:98).

A classificação, pelo Presidente Jimmy Carter, em 1980, do livre acesso a fontes de petróleo no exterior como um interesse vital dos Estados Unidos teve consequências importantes na estratégia e no projeto de forças norte-americanos, pois, aliada a outras considerações, levou a uma reorganização de comandos e redistribuição de forças que se mostraram decisivas, anos mais tarde, quando da Guerra do Golfo (29:6).

Objetivos nacionais

Eles indicam aonde a nação está tentando chegar. São metas específicas que a nação

busca alcançar com o propósito de avançar, apoiar ou defender seu interesse nacional.

São descritos em três grandes categorias: políticos, econômicos e de segurança (29:6).

Quanto à segurança, por exemplo, mais relacionada com o teor deste trabalho, a National Security Strategy (NSS) explicita que a capacitação a ser perseguida pelas Forças Armadas dos Estados Unidos deve ser de modo que elas sejam capazes de vencer, juntamente com seus aliados, duas guerras em grandes teatros (43:5). Nesse ponto, cabe ressaltar que a estratégia norte-americana prevê como fundamental a participação de seus aliados nos conflitos em que o país vier a ser envolvido.

Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy)

É o plano para alcançar os objetivos nacionais por meio de uma combinação de meios políticos, econômicos, militares e psicológicos. Todas essas ferramentas são componentes do Poder Nacional (29:7).

As escolhas estratégicas indicam como a nação irá empregar todos esses instrumentos, visando a alcançar os objetivos nacionais. Na Fig. 1, podemos ver que a National Military Strategy deriva da National Security Strategy.

Estratégia Militar Nacional (National Military Strategy)

Ela deve dizer qual é a orientação para emprego das Forças Armadas, como, por exemplo: estratégia de coalizão x estratégia de guerra independente (*go-it-alone*); deterrence x guerra; forças previamente posicionadas x estratégia de uso de forças em reserva etc.

De acordo com R. Lloyd, a National Military Strategy, de 1992, previa:

- estratégia de deterrence e defesa;

- presença antecipada; e
- resposta à crise, entre outras estratégias.

Mais recentemente, a **National Military Strategy of the United States of America**, 1995, afirma que devem ser objetivos militares (29:10):

- promoção da estabilidade por meio de cooperação regional e interação construtiva; e
- prevenção à agressão por meio de deterrence e de grande capacidade de fazer a guerra (*deterrence and robust warfighting capabilities*).

Outras entradas no modelo em análise são as representadas pelos blocos de ameaças/desafios/oportunidades e de aliados/nações amigas/instituições internacionais.

Ameaças / desafios / oportunidades

As ameaças tradicionais continuam a ter importante papel no processo de definição de estratégias e de planejamento de forças, a par do surgimento de novas ameaças, representadas por armas de destruição em massa, terrorismo e tráfico de drogas.

A National Security Strategy alinha como ameaças aos Estados Unidos (43:5-6):

- as centradas em Estados que têm capacidades e desejos de ameaçar interesses vitais dos Estados Unidos, incluindo esforços na obtenção de armas de destruição em massa;
- as de categoria transnacional como o terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, migrações descontroladas de refugiados e danos ao meio ambiente; e
- as representadas pela existência de arsenais de armas de destruição em massa e sua proliferação, especialmente no caso em que tais armamentos venham cair em mãos de atores hostis aos Estados Unidos (Estados, grupos terroristas, organizações criminosas).

É evidente que os Estados Unidos, como superpotência com atuação global, têm um amplo espectro de conflitos com ameaças de toda ordem. Para aplicação do modelo em

análise ao caso brasileiro, deverá ser procedida uma cuidadosa avaliação das ameaças, pois muitas delas não estarão presentes, o que não invalida o modelo apresentado.

Aliados / nações amigas / instituições internacionais

A participação de aliados deve ser considerada, pois será importante tanto no aspecto político, quanto, mais especificamente, na contribuição militar ao esforço para fazer frente a adversários comuns.

A National Security Strategy prevê que as Forças Armadas dos Estados Unidos devam estar preparadas para responder a desafios representados por guerras curtas e, *em conjunto com amigos regionais e aliados* (grifo meu), vencer duas guerras em grandes teatros (43:5).

Os demais passos do processo até se chegar ao projeto de forças não serão aqui descritos, pois fogem ao escopo do trabalho.

O modelo apresentado por **Lloyd** é considerado válido, tendo em vista que o contrastamos com uma política amadurecida – a National Security Strategy – e ele se revelou perfeitamente coerente.

Um alerta, porém, deve ser dado.

Apesar da validade do modelo, pode-se esperar que, ao ser aplicado ao caso brasileiro, apresente necessidade de alguns ajustes, o que é perfeitamente natural e esperado.

Deve-se levar em conta que o Brasil optou por promulgar um documento intitulado Política de Defesa Nacional e não Estratégia de Segurança Nacional, o que, somente pela definição dos seus termos, já implica em visões diferenciadas da questão (Segurança x Defesa, Política x Estratégia).

No capítulo a seguir, analisaremos a Política de Defesa Nacional (PDN), considerando inicialmente os aspectos de segurança e defesa e relacionamento com a política externa brasileira para, então, verificar o seu enquadramento no modelo que acabamos de apresentar.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (PDN): ANÁLISE CRÍTICA E COMPARATIVA

O Brasil optou por estabelecer uma política de defesa declaratória, na qual são explicitados objetivos, orientação estratégica e diretrizes. Na ocasião de seu lançamento, o Presidente da República enfatizou, entre outros aspectos, que a Política de Defesa Nacional (PDN) deveria servir de “orientação para uma Política Militar Brasileira e de guia para a adaptação de partes das políticas setoriais já existentes” (18:18).

Essa modalidade de política declaratória é encontrada em outros países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, conforme já vimos, apesar de a National Security Strategy não abordar somente temas concernentes à defesa, pois também prevê a aplicação dos poderes político e econômico da nação, além do militar, na busca da preservação de interesses e objetivos nacionais perfeitamente identificados (25:9).

Existem outros países em que a política de defesa deixa de ter um caráter eminentemente nacional para inserir-se em um espectro mais amplo, em uma aliança de defesa entre nações.

É o caso da Alemanha, cuja estratégia de segurança está indissolivelmente ligada, política e militarmente, à da União Européia e à da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tendo, portanto, uma moldura européia e transatlântica, que é utilizada pelos alemães para afastar dos seus vizinhos quaisquer temores, porventura ainda existentes, quanto à repetição dos acontecimentos havidos na primeira metade do século XX (39:119).

A Política de Defesa Nacional (PDN) afirma que a defesa deverá estar voltada para ameaças externas e destina-se a orientar o preparo e a capacitação nacional, com participação dos setores civil e militar. Nesse ponto, é necessário enfatizar o direcionamento quanto à origem das ameaças – externas, nesse caso –, pois é de fundamental importância para a análise que se irá proceder.

Ainda em sua introdução, a PDN chama a atenção para os fundamentos da política externa brasileira, quais sejam a busca da solução pacífica das controvérsias e o fortalecimento da paz e da segurança internacionais. A seguir, é feita uma análise sintética do cenário internacional para, então, chegar-se ao estabelecimento de objetivos, à orientação estratégica e às diretrizes.

Segurança e Defesa

Em conferência proferida aproximadamente na mesma época do lançamento da PDN, o ministro das Relações Exteriores afirmou que a primeira linha da defesa nacional seria o desenvolvimento social (27:41).

Isto também consta da parte introdutória da PDN, de modo mais abrangente, ao se relacionar a sustentabilidade da política de defesa a fatores como desenvolvimento, fortalecimento da democracia e redução de desigualdades sociais e de desequilíbrios regionais (15:4).

O que daí se depreende é a busca da correlação entre defesa e segurança, como discutido no Capítulo 1.

É evidente que baixo nível de desenvolvimento, desigualdades sociais e desequilíbrios regionais representam vulnerabilidades internas que poderão afetar a segurança nacional, chegando mesmo, em casos extremos, se não corretamente equacionadas, a ameaçar a própria sobrevivência do Estado.

Quanto ao fortalecimento da democracia, deve-se atentar que é dos fundamentos da nação brasileira constituir-se em um Estado Democrático de Direito, como consta do Art. 1º da Constituição Federal. Considerando, ainda, a posição do Brasil no atual contexto internacional, marcado, especialmente no Ocidente, pela permanente busca de preservação de valores democráticos, caso ocorresse um retrocesso em relação aos patamares já alcançados por nossa democracia, seriam inevitáveis as pressões externas sobre nós, não sendo possível, de antemão, prever-se em que nível de intensidade se configurariam; porém, sem sombra de dúvida, isso iria representar uma vulnerabilidade nossa no cenário internacional, além de instabilidade interna com indesejáveis e imprevisíveis consequências pela quebra de compromisso constitucional. Portanto, está bem colocado na parte introdutória esse chamamento para o relacionamento da defesa – e da segurança – com outros aspectos da vida nacional.

Por outro lado, sob o título *Orientação Estratégica*, a PDN diz que “o Estado brasileiro na área de defesa tem como fundamento a obrigação de prover segurança à Nação”, afirmativa inteiramente deslocada, pois não serve como orientação, nem é uma estratégia. A obrigação de prover segurança aos cidadãos é uma das justificativas para a existência do Estado, ou seja, constitui a delegação de poder originário do homem ao Estado em que, a partir de um vínculo de obediência, ele passa a receber proteção estatal, como teorizava John Locke em seu *Ensaio sobre o Governo Civil*, conforme citado por Sahid Maluf (30:85).

No preâmbulo à nossa Constituição Federal consta que o Estado deve garantir seguran-

ça aos cidadãos, sendo esse um dos valores supremos da sociedade brasileira, e, no Art. 21, é estabelecida como uma das competências da União a de prover a defesa nacional.

Assim, vemos que a afirmativa em análise é desnecessária e tende a confundir algo intimamente ligado à origem do Estado com a orientação a ser dada para alcançar objetivos – de defesa – de modo a prover segurança ao Estado brasileiro. Em suma, esse chamamento poderia fazer algum sentido se transferido para a parte introdutória da PDN, mas de modo algum deveria ser intitulado como “Orientação Estratégica”.

A falta de firmeza quanto à aplicação dos conceitos de segurança e defesa permeia toda a Política de Defesa Nacional, tendo como resultado a indefinição se ela é uma política de defesa ou de segurança. Muitos objetivos, orientações e diretrizes referem-se mais propriamente a uma política de segurança, como será visto nos tópicos a seguir.

Resta uma questão, já delineada no Capítulo 1, mas que ainda não terá uma resposta completa. Será que o embate ideológico que o País viveu nas últimas décadas, até o início dos anos 90, foi o fator determinante para designarmos como Política de Defesa um documento que, em muitos aspectos, se configura como uma Política de Segurança Nacional? Foi a rejeição, já comentada, à palavra segurança a responsável por isso?

Para ajudar a resposta às perguntas acima basta recordar a agitação produzida no meio político e na mídia pelo enquadramento de elementos integrantes do Movimento dos Sem Terra (MST), em meados deste ano, na Lei de Segurança Nacional. Podemos, talvez, encontrar nesse resquício de confronto ideológico as razões que levaram os formuladores

da PDN à repulsa política ao emprego da palavra segurança.

A resposta completa a esse questionamento só poderá ser encontrada junto aos formuladores da PDN, o que está além do previsto para esta monografia, porém isso não deve inibir a busca da clareza e precisão indispensáveis na redação de um documento de política governamental do mais alto nível.

Política Externa e Política de Defesa

Os princípios em que se baseia a Política Externa brasileira constam do preâmbulo e do Art. 4º da Constituição Federal. São eles:

• no preâmbulo:

comprometimento com a solução pacífica

das controvérsias na ordem internacional e interna.

• no Art. 4º:

I. “independência nacional;

II. prevalência dos direitos humanos;

III. autodeterminação dos povos;

IV. não-intervenção;

V. igualdade entre os Estados;

VI. defesa da paz;

VII. solução pacífica dos conflitos;

VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X. concessão de asilo político” (4:2).

Tais princípios traduzem claramente a vocação do Brasil para uma postura de cooperação e harmonia entre Estados, num nítido enfoque em que predominam as idéias liberais. Essa disposição é apresentada na PDN – quadro internacional, item 2-10 –, onde são mencionadas várias iniciativas voltadas para a integração regional, fortalecimento de relações com vizinhos e cooperação com países africanos de língua portuguesa.

A falta de firmeza quanto à aplicação dos conceitos de segurança e defesa permeia toda a Política de Defesa Nacional

O enfoque realista, porém, também está presente nos itens seguintes – 2.11 a 2.13 – ao explicitar que ameaças aos interesses vitais e ao patrimônio do País poderão levar ao envolvimento em conflitos, ou seja, à aplicação da força para fazer valer a vontade nacional na defesa de interesses da nação brasileira.

Consoante a análise do cenário internacional e de acordo com os princípios constitucionais mencionados, a PDN estabelece duas orientações estratégicas de extrema importância (item 4.3):

- “valorização da ação diplomática como instrumento primeiro para solução de conflitos; e

- estabelecimento de uma estrutura militar de credibilidade capaz de atuar em sentido dissuasório” (15:4).

A orientação acima descrita chama a atenção para o fato de que o caráter defensivo não implica em que as Forças Armadas devam realizar apenas operações defensivas. Além do mais, determina que, ao repelir uma agressão armada, o País deva empregar todo o poderio militar necessário de modo a solucionar o conflito com um mínimo de danos e no menor prazo possível.

Assim, se considerarmos que a ação política tem dois elementos básicos, ou seja, objetivos a alcançar e meios a serem empregados, pode-se inferir que para solução de conflitos aplicaremos o poder em uma primeira linha de ação diplomática, respaldada por estrutura militar que lhe dê credibilidade e, desse modo, aja dissuasoriamente sobre atores que resolvam desafiar os interesses nacionais.

Caso falhe essa postura, evoluiremos para ações de caráter defensivo, que não implicarão apenas na realização de operações defen-

sivas, devendo, além do mais, ser aplicado o instrumento militar, de modo a resolver o conflito rapidamente e com mínimo de perdas.

Sem dúvida, essa é uma verdadeira orientação estratégica, suficientemente clara, fundamentada nos princípios constitucionais e consoante o posicionamento que o Brasil vem, historicamente, mantendo em suas relações externas no último século, como apresentado no Capítulo 2.

Interesses nacionais

Em conformidade com o modelo apresentado no capítulo anterior, devemos proceder à identificação dos interesses nacionais.

Apesar de a expressão “interesse(s) nacional(is)” ser citada em duas ocasiões, no item “objetivos”, na PDN, em nenhum momento ela é definida, nem são identificados quais seriam esses interesses. A dúvida também não é sanada se recorrermos ao discurso de posse do Pre-

sidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1998, quando dizia que: “Mais do que nunca, é necessário que o Brasil saiba identificar os seus interesses nacionais e falar com firmeza para defendê-los nos foros internacionais” (19:2).

O Almirante Mário Cesar Flores considera que na Constituição Federal estão explicitados, diretamente ou facilmente deduzíveis, os principais valores sobre os quais se assenta a sociedade brasileira, sendo eles: a soberania, a independência e a integridade nacional, a indissolubilidade da União, a ordem constitucional e legal, a solução pacífica dos conflitos, a defesa da paz e a prevalência dos direitos humanos.

Para solução de conflitos aplicaremos o poder em uma primeira linha de ação diplomática, respaldada por estrutura militar que lhe dê credibilidade

Em seguida, o Almirante Flores alinha como interesses brasileiros – ou nacionais, como ele próprio mencionará mais tarde – que poderão demandar atuação militar (22:122):

- integridade e unidade do território e a segurança dos cidadãos, bens e recursos materiais e valores culturais e ambientais nesse território;

- a soberania nacional;

- a ordem e a salvaguarda da vida humana, sempre que conflitos venham a ameaçar a tranquilidade e a segurança brasileiras ou em cumprimento a compromissos político-humanitários assumidos perante a comunidade internacional; e

- a vida econômica e social do País e a segurança física de bens e materiais.

O Deputado José Genoíno, em recente manifestação pela imprensa, considera que o País deveria defender os seguintes valores no contexto internacional: democracia; direitos humanos; não interferência; autodeterminação; solução pacífica dos conflitos; paz; desarmamento nuclear; controle internacional do comércio de armas; democratização das instituições nacionais; e política global de segurança (24:42).

A PDN não estabeleceu quais seriam os interesses nacionais, mas fixou como objetivos de defesa a garantia ou a preservação de alguns princípios fundamentais constantes da Constituição Federal.

São os seguintes os **objetivos da Defesa Nacional**:

- “a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;

- a garantia do estado de direito e das instituições democráticas;

- a preservação da coesão e da unidade da Nação;

- a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;

- a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;

- a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e

- a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais” (15:6-7).

Ao comentar tais objetivos em palestra na Escola de Guerra Naval, em 13 de abril de 2000, o jornalista Antonio Carlos Pereira classificou-os como “platitude”, pois não diriam absolutamente nada.

Esses objetivos estão muito próximos da definição da Escola Superior de Guerra (ESG) para Objetivos Nacionais, que diz: “são as

manifestações de vontade coletiva, de necessidades, interesses e aspirações vitais que, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural, a nação busca satisfazer” (13:23). No modelo que estamos

utilizando neste trabalho, os objetivos nacionais, como definidos pela ESG, corresponderiam aos interesses nacionais.

A impropriedade conceitual, citada no parágrafo anterior, levou os formuladores da PDN a grande equívoco na identificação dos objetivos de defesa.

Um exemplo candente desse desvirtuamento é o referente à “garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas”. Não temos dúvida em classificá-lo como uma vontade (ou aspiração) nacional, tendo sido inscrito na Constituição Federal como um dos seus princípios fundamentais. Entretanto, não vemos como isso seria um objetivo de defesa, em uma Política que se diz *voltada para ameaças externas*. Não identificamos qual-

A impropriedade conceitual levou os formuladores da PDN a grande equívoco na identificação dos objetivos de defesa

querameça, com origem no exterior, capaz de ameaçar o Brasil nesse aspecto. Muito pelo contrário, o nosso entorno internacional é formado por países que têm manifestado oposição a atitudes ou processos autoritários pouco democráticos. No campo interno, também é evidente que essa aspiração nacional pela ordem democrática não se constitui em um *objetivo de defesa* (grifos meus).

Ainda no item "objetivos", a PDN afirma que "prioridades estratégicas específicas" são decorrentes do "interesse nacional" e dos "objetivos básicos da defesa nacional". Adiante, a preservação dos interesses nacionais é relacionada como um dos objetivos da Defesa Nacional.

Com isso, algumas perguntas ficam sem respostas:

- Qual o significado de "prioridades estratégicas específicas", expressão citada apenas uma vez na PDN?
- Os objetivos básicos da Defesa Nacional em que diferem dos objetivos da Defesa Nacional?
- Quais são os interesses nacionais a serem preservados?

É necessário que as expressões citadas sejam perfeitamente definidas, pois a falta de clareza leva a indesejáveis interpretações diferenciadas, em um assunto em que a objetividade é primordial.

Podemos utilizar a definição de interesse nacional para, juntamente com o que já foi discutido até aqui, buscar identificá-los. Para isso, podemos servir-nos da Constituição Federal de modo a extrair do seu Título I – Dos Princípios Fundamentais – quais seriam os interesses nacionais brasileiros de caráter *perene*.

O que foi dito no parágrafo acima não significa que os interesses nacionais sejam imutáveis ou permanentes. Basta lembrar o que já dissemos, no capítulo anterior, sobre a inclusão do petróleo e do acesso às suas fontes como um interesse vital dos Estados

Unidos. Entretanto, reafirmamos, certos interesses têm maior grau de continuidade e permanência do que outros. Este é mais um motivo a exigir a sua identificação em um regime democrático, onde são comuns as divergências de opinião, o que faz com que ora uma corrente política ora outra prepondere, com sua legitimação sendo dada pelas eleições.

O pensamento acima também é compartilhado por Domício Proença e Eugênio Diniz, na crítica que fazem à definição de Objetivo Nacional Permanente (ONP), pois não é possível que uma sociedade como a brasileira tenha sempre as mesmas aspirações, necessidades e vontades, atribuindo-se a pecha de traidores da Pátria àqueles que não concordarem com os ONP estabelecidos (37:38). A resenha de Política Externa, que fizemos no Capítulo 2, bem demonstra como os interesses nacionais variaram em nossa História.

Por tudo o que foi analisado neste tópico, consideramos inteiramente inócuo o item 3 – objetivos – da PDN. Ao não se identificarem com clareza os interesses nacionais, perdeu-se o ponto de partida que possibilitaria um desenvolvimento coerente da Política de Defesa, imprecisão aumentada, ainda mais, pelo estabelecimento de objetivos de defesa que se aproximam de objetivos nacionais (segundo a ESG) ou de interesses nacionais, de acordo com definição utilizada nesta monografia.

Dessa forma, fica provada, mais uma vez, a validade do modelo adotado para análise, pois ao mesmo tempo que foi capaz de ser aplicado perfeitamente a uma política já amadurecida, como a norte-americana, também se prestou para evidenciar os erros de procedimento de outra política recém-promulgada.

Objetivos nacionais

A PDN não explicita os objetivos nacionais a serem alcançados, de acordo com o modelo apresentado no Capítulo 3, com a fixação de metas concretas e específicas a

serem atingidas. Entretanto, sob o título "Orientação Estratégica", é dito qual a capacitação que as Forças Armadas deverão possuir, como transcrito a seguir.

"O poderio militar deve estar fundamentado na capacidade das Forças Armadas, no potencial dos recursos naturais e das reservas mobilizáveis, com o propósito de inibir possíveis intenções de desrespeito às regras de convivência pacífica entre as Nações. As Forças Armadas deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas de forma flexível e versátil, para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários" (15:8-9).

Assim, podemos ver que a PDN não prevê o auxílio de aliados para o País fazer frente a eventuais ameaças. Esta postura é coerente com a nossa política externa, que se tem caracterizado por procurar manter-nos afastados de alianças militares.

O único tratado de assistência militar de que o Brasil participa é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que *não é* (grifo meu) uma aliança militar, pois, de acordo com o General Meira Mattos, não possui estrutura militar permanente. Após a agressão a um dos Estados membros é que se dá início a um processo político que necessitará do apoio de dois terços dos seus membros para começar a organizar a resposta militar (31:80).

Além do que foi dito acima, o TIAR perdeu muito de seu sentido depois do posicionamento do governo norte-americano em favor aos

britânicos por ocasião do conflito das Malvinas, ao considerar a Argentina como potência agressora e a Grã-Bretanha como agredida. Não é por outro motivo que o Embaixador Baena Soares disse ser o TIAR "um defunto ainda não enterrado", em palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 28 de fevereiro de 2000.

Vê-se, então, que, em princípio, o País enfrentará sozinho os desafios que se apresentarem, devendo, para isso, contar apenas com a sua capacidade: as Forças Armadas, os recursos naturais e os mobilizáveis. Nesse ponto, é significativa a menção à Mobilização

É significativa a menção à Mobilização como fator a compor o elenco de capacidades do poderio militar, aspecto importante a ser lembrado em um País que sequer possui uma Lei de Mobilização

como fator a compor o elenco de capacidades do poderio militar, aspecto importante a ser lembrado em um País que sequer possui uma Lei de Mobilização.

Como os interesses nacionais não foram claramente identificados, também o objetivo nacional que inferimos, colocado como orientação estratégica, é vago quanto à capacitação que se requer das Forças Armadas.

Diretrizes

Até aqui vimos as deficiências resultantes da inexistência ou da falta de clareza na identificação de interesses e objetivos nacionais. Serão analisadas a seguir as diretrizes estabelecidas pela PDN, ou seja, o que deverá ser feito de modo a alcançar-se os Objetivos Nacionais anteriormente definidos.

As diretrizes também padeceram de problemas semelhantes aos apontados anteriormente. É muito difícil entender como "aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional" chega a ser uma

diretriz coerente que permita às Forças Armadas orientar o seu preparo. Certamente, o equívoco encontra-se no parágrafo que enuncia as diretrizes, ao dizer que elas deverão servir para a consecução dos objetivos da PDN, os quais, como analisado, não estão bem definidos.

Dentre 20 diretrizes, 12 têm algum significado para as Forças Armadas, seis são orientações de política externa, uma de política de desenvolvimento e uma de política externa e científica especificamente para a região antártica. Elas estão descritas no Anexo A.

A diretriz q) estabelece que deverão ser fortalecidos os sistemas de transporte, energia e comunicações. É claro que isso terá influência em quase todos os setores da vida nacional – de defesa, econômico, social etc. – mas tem pouco significado quando encarado sob a ótica de uma diretriz de defesa, sendo uma orientação que diz respeito mais diretamente a outros segmentos do Poder Executivo do que à defesa.

Os posicionamentos de Política Externa poderiam – e até deveriam – constar da PDN em outro tópico, porém sob o título “Diretriz” perdem o sentido e confundem, apesar de serem importantes e merecerem constar de uma política de defesa pelos motivos já analisados anteriormente, quando vimos o relacionamento entre ela e a Política Externa.

Pode-se comparar o que estabelece a PDN com as diretrizes político-estratégicas propostas pelo Almirante Flores, as quais atendem ao requisito de abrangência que elas devem ter e voltam-se diretamente para a Defesa Nacional.

Para esse autor, o preparo das Forças Armadas deveria ser orientado pelas diretrizes a seguir, sendo admitida a participação regional ou mesmo de nível mais amplo, em cooperação e apoio às ações brasileiras, exceto na última delas, pois se refere ao campo interno (22:127-128):

- tornar menos atraente o recurso à pressão militar no contexto de contenciosos que

ponham sob juízo os procedimentos do Brasil em assuntos brasileiros considerados como críticos em nível global;

- dissuadir aventuras regionais;
- implementar e (ou) apoiar a estabilidade e a ordem e promover a salvaguarda da vida humana em países ou regiões conturbadas, quando envolvido interesse brasileiro importante ou compromisso internacional assumido;
- implementar e manter a ordem marítima, de acordo com os tratados internacionais e as leis nacionais, em águas que o direito internacional atribui à jurisdição territorial ou econômica brasileira;
- exercer o controle de áreas onde ocorram ações irregulares ou delituosas originadas de países vizinhos;
- garantir os poderes constitucionais, a indissolubilidade e a integridade nacionais e implementar e manter a lei e a ordem interna, de conformidade com a Constituição e as leis que regulam a matéria.

Ameaças

No tópico “Quadro Internacional”, a PDN enuncia que o País convive pacificamente no cenário internacional, com ausência de conflitos com seus vizinhos há mais de um século. Apesar disso, enfatiza que poderão ocorrer envolvimento em conflitos externos para defesa do patrimônio nacional e de interesses vitais. São, também, identificados dois pontos a “provocar preocupação”: a ação de bandos armados nos países vizinhos, nos lindes da Amazônia, assim como o crime organizado internacional. Dessa forma, a PDN optou por fazer uma referência bastante vaga a possíveis ameaças, somente sendo um pouco mais precisa em dois casos.

Nota-se um cuidadoso e diplomático emprego de palavras nas expressões “bandos armados” e “provocar preocupação”, certamente para não melindrar nossos vizinhos, evitando-se a utilização de termos como guer-

rilheiros, narcoguerrilheiros ou narcotraficantes, os quais atuam em países amazônicos, com ampla divulgação de suas atividades pela mídia. Tais grupos configuram uma ameaça ao País e não são, simplesmente, uma fonte de preocupação.

A especificidade quanto às ameaças não convencionais não é encontrada na caracterização das ameaças convencionais ou tradicionais, as quais têm origem na disputa de poder entre Estados. Isso é coerente com a política externa liberal que o Brasil adota, harmônica com o atual cenário internacional, onde as nações democráticas, especialmente no Ocidente, buscam cada vez mais a paz e cooperação. Deixa-se, porém, uma brecha ao enfoque realista ao ser mencionado que o País não está imune a desafios externos aos seus interesses.

A origem da ameaça é um ponto a merecer análise. Segundo o Almirante Flores, em resposta a questionamento do autor em palestra na EGN em 19 de abril de 2000, a PDN deveria considerar a ameaça interna. Ele mantém, dessa forma, o seu posicionamento, de 1992, quanto ao emprego das Forças Armadas na ordem interna, como previsto no Art. 142 da Constituição Federal, a exemplo do que já fizeram outras nações democráticas como os Estados Unidos, em 1969, nos conflitos raciais e, em 1992, nos distúrbios em Los Angeles, assim como a França nos conflitos nacionais de 1968 e a Itália em 1992, contra a máfia siciliana (22:124).

A utilização das Forças Armadas para controle de conflitos internos consta de outros diplomas legais, além da Constituição Federal.

O parágrafo 2º do Art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, estabelece que as Forças Armadas serão empregadas, de acordo com diretrizes baixadas pelo Presidente da República, para garantia da lei e da ordem, após esgotados os instrumentos previstos no Art. 144 da Constituição Federal, que trata da preservação da ordem pública.

A Medida Provisória nº 1.799-6 e o Decreto 3.080, ambos de 10 de junho de 1999, atribuem competência ao Ministério da Defesa quanto aos assuntos referentes à atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento social.

O apresentado nos parágrafos anteriores dá o embasamento legal à atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, como previsto no texto constitucional.

A caracterização da PDN como voltada para ameaças externas e para a defesa interna, em casos excepcionais, de ameaças ao Estado de Direito e às suas instituições democráticas, propiciaria ao País dispor de um ordenamento coerente entre diplomas legais e política de defesa com grande vantagem quanto à clareza de orientação, para emprego de suas Forças Armadas.

Ressalte-se que tal utilização das Forças Armadas visa à manutenção da ordem pública em benefício da Segurança Nacional, *caso falem outros órgãos de controle* (grifo meu) – polícias federal, civil e militar e corpo de bombeiros –, como consta do Capítulo III da Constituição Federal. Isso é muito diferente de fixar-se como um dos objetivos de defesa a “garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas”, impropriedade já comentada.

Alianças

O posicionamento brasileiro de manter-se afastado de alianças militares permanentes dá ao País maior grau de liberdade em suas posições de política externa, ao contrário de outros Estados onde seus interesses estão enlaçados com os de uma aliança político-militar. A Grã-Bretanha, por exemplo, tem na OTAN um pilar de vital importância para garantia dos interesses britânicos na Europa (*British sees NATO with its transatlantic link as the key to its interests in Europe*), como citado por Jonathan Bailey (1:92).

O Almirante Flores relacionou como uma das diretrizes a orientar o preparo e emprego das Forças Armadas a participação do País em operações internacionais para implementar ou apoiar a estabilidade e a ordem, o que foi parcialmente recepcionado pela PDN na diretriz (e) – participar de operações internacionais de manutenção da paz – e sendo significativa a retirada do caráter impositivo em relação ao proposto por aquele autor, em razão da política não-intervencionista que o País adota.

O Deputado Federal José Genoíno entende que as alterações havidas no cenário internacional na última década, com o fim da Guerra Fria e o surgimento do fenômeno “globalização”, propiciariam um ambiente favorável para que o Brasil buscasse integrar-se a sistemas de segurança ³⁴ regionais, continentais e globais (24:42).

A opinião acima indica que a PDN poderia considerar a participação brasileira em alianças militares, o que, além da provável economia de recursos daí advinda, também traria significativo ganho político.

Não é demais, portanto, pensar, levando-se em conta apenas o cenário regional, em uma aliança de defesa que reunisse os integrantes do Mercosul, o que elevaria o nível de segurança dos países e afugentaria, ainda mais, velhas desconfianças, muitas delas resquícios de conflitos que ocorreram há mais de um século. Além disso, daria maior respaldo à iniciativa brasileira de ter o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação, pelo envolvimento de países lindeiros do continente sul-americano em aliança formal com compromisso pela segurança regional.

Relacionamento com outras políticas governamentais

O Programa “Avança Brasil” estabelece, dentro do objetivo nº 4 – consolidar e aprofundar a democracia, promover os direi-

tos humanos –, o Capítulo IV, intitulado “A defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”. É nessa parte do documento que se encontram as participações previstas para as Forças Armadas em outras políticas do governo. Um sumário é apresentado a seguir (17:286):

- ampliação e consolidação da presença do Estado na Amazônia, com atuação das Forças Armadas na vigilância da área e no auxílio, nas fronteiras remotas, à integração da população civil à cidadania;
- intensificação da participação das Forças Armadas na cooperação nos programas de desenvolvimento nacional, com atuação em áreas inóspitas e carentes, onde seja escassa a presença do Estado; e
- ampliação da participação das Forças Armadas nas operações de apoio à defesa civil e em defesa do meio ambiente. O mesmo apoio se dará aos órgãos legalmente incumbidos de combater o narcotráfico e os crimes transfronteiriços.

Outras metas para as Forças Armadas citadas no “Avança Brasil” são as seguintes (17:285-286):

- manutenção de seu poder dissuasório, baseado principalmente na qualidade de seus recursos humanos e vetores de modernidade;
- participação dos esforços de manutenção da paz mundial; e
- manutenção de forças versáteis para pronto emprego e de núcleos de modernidade.

O Programa Plurianual (PPA) traduz as metas do “Avança Brasil” em ações para os próximos quatro anos (2000 a 2003). No PPA, consta a Orientação Estratégica nº 4 – consolidar a Democracia e a Defesa dos Direitos Humanos – com seu macroobjetivo 27, “garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”, do qual constam as seguintes diretrizes:

- manter o poder de dissuasão das Forças Armadas, baseado principalmente na quali-

dade de seus recursos humanos e no desenvolvimento tecnológico como principal vetor de modernidade;

- otimizar o sistema de Defesa Nacional, mediante o emprego combinado dos meios das três Forças Singulares;

- dar ênfase às atividades de defesa na Amazônia, ampliando e consolidando a presença do Estado, intensificando a vigilância e ajudando nas fronteiras mais remotas a integrar a população civil à cidade e, por extensão, à defesa nacional" (8:15-16).

Note-se que o Programa "Avança Brasil" é de 1998, posterior, portanto, à edição da PDN, tendo sido proposta de campanha política que, após a reeleição do Presidente, foi transformada em programa de governo.

Ao se contrastar o Programa Avança Brasil e o PPA com a PDN, verifica-se que nesses documentos estão correlacionadas a Política de Defesa e outras políticas governamentais, exceto pela referência direta, no "Avança Brasil", ao apoio das Forças Armadas às ações de combate ao narcotráfico e aos crimes transfronteiriços, que não constam da PDN.

Vimos como a PDN é vaga ao mencionar as ameaças citadas no parágrafo anterior, não havendo em suas "Diretrizes" qualquer orientação que esclareça como elas serão enfrentadas. Entretanto, na Medida Provisória 1.799 e no Decreto 3.080 (ver p. 206) está prevista a atuação das Forças Armadas no apoio ao combate a tais ilícitos, o que reflete uma mudança de política governamental ainda não absorvida inteiramente pela PDN, que, desde sua edição em 1996, ainda não foi modificada.

Exceto pelo mencionado, os vários documentos emitidos pelo governo mantêm coerência entre si. A ênfase em programas de desenvolvimento e de apoio social, como ações subsidiárias das Forças Armadas, é consentânea com o cenário internacional de paz e cooperação em que vivemos, em especial no âmbito regional, como salienta a PDN. Busca-se, também, envolver as Forças Armadas em ações sociais em locais de difícil acesso, onde a ausência do Estado poderá trazer óbices à inserção social de comunidades isoladas. As Forças Armadas, mais particularmente o Exército, têm representado tradicionalmente esse papel integrador, o que é

sobejamente demonstrado pela secular presença militar em nossas fronteiras. Nesse aspecto, deve ser salientada a participação militar no Programa Calha Norte, planejado para englobar ações de vários órgãos do governo, restrito, atualmente, a atividades desenvolvidas pelas Forças Armadas, com a utilização dos pelotões de fronteira como verdadeiros agentes sociais, pelo atendimento que proporcionam às co-

munidades locais em termos médico-sanitário e educacional.

Implementação

A promulgação da PDN não foi suficiente para permitir a elaboração de uma Política Militar Brasileira, como constou do discurso presidencial quando do lançamento dessa política, bem como, é evidente, de uma Estratégia Militar que dela fosse decorrente.

Passados quase quatro anos da edição da PDN, o acontecimento mais relevante foi a

Passados quase quatro anos da edição da PDN, o acontecimento mais relevante foi a criação do Ministério da Defesa, em 1999, iniciativa prevista no Programa "Avança Brasil!", mas não na PDN

criação do Ministério da Defesa, em 1999, iniciativa prevista no Programa "Avança Brasil!", mas não na PDN.

A Estratégia Militar Brasileira (EMB) existente é um documento de 1998, aprovado pelos ministros militares da época, a qual guarda coerência com a PDN. Nele são estabelecidas as Hipóteses de Emprego (HE) para situação ou área de interesse estratégico. As Forças Armadas utilizam-nas em seus planejamentos, sendo dado por cada Força Singular o grau de prioridade de cada HE. É interessante observar que uma delas refere-se à garantia da lei e da ordem, que a PDN estabelece como um de seus objetivos, mas que não consta das Diretrizes, em mais um ponto a ser reavaliado. A Estratégia Militar Brasileira (EMB) está em revisão no Ministé-

rio da Defesa (as informações deste parágrafo foram prestadas em palestra do EMA para o C-PEM em 22 de março de 2000).

Grau de detalhamento

Há evidências de detalhamento exagerado, em uma política de defesa, quando uma Orientação Estratégica (item 4.7) diz que "é essencial manter o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como racionalização das atividades afins" (15:9). O mesmo ocorre com a diretriz **m** ao determinar que se deve "aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas" (15:10). Não há motivo para que ambas constem em um documento de nível tão alto como a PDN.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Política de Defesa Nacional (PDN) representou um avanço para o País, em busca de ter-se uma política de defesa coerente e que orientasse o preparo e aplicação das Forças Armadas. Entretanto, ela possui algumas ambigüidades e conceitos mal definidos ou mal-empregados.

A PDN não é clara ao empregar os conceitos de segurança e de defesa, ficando-se em dúvida se realmente é uma Política de Defesa ou uma Política de Segurança. Não se conseguiu identificar até que ponto o confronto ideológico que o País viveu até recentemente foi o responsável por esse tipo de equívoco.

A PDN é coerente com a política externa liberal que o País desenvolve há mais de um século, mas também dá espaço para aplicação de uma política de cunho realista.

Duas orientações estratégicas enunciadas na PDN têm validade e marcam posicionamentos nacionais: valorização da ação diplomática e estabelecimento de estrutura militar de credibilidade para atuar em sentido dissuasório.

Dentre as expressões indefinidas está a referente aos "interesses nacionais". Ao contrário da National Security Strategy dos Estados Unidos, na PDN não se consegue identificar quais são tais interesses. O modelo comparativo utilizado para análise evidenciou essa falha, a qual se propagou nos objetivos e diretrizes da PDN.

Os objetivos apresentados aproximam-se da definição de Objetivos Nacionais da Escola Superior de Guerra (ESG) e, por isso, guardam pouca relação com objetivos de defesa. As diretrizes englobam outras políticas de governo e não apenas de defesa.

É urgente uma reanálise dessa parte, pois os objetivos não fazem sentido para a Política de Defesa e oito diretrizes dizem mais respeito a outras políticas governamentais. Também existe grau de detalhamento desnecessário em um documento de tão alto nível em uma orientação estratégica e uma diretriz.

A PDN deveria considerar a existência de ameaça no campo interno, de modo a dar coerência aos vários diplomas legais orientadores do preparo e emprego das Forças Armadas, na hipótese de ocorrência de distúr-

bios internos que venham a exigir a participação das Forças Armadas para a sua solução.

Os documentos que implementam outras políticas governamentais são coerentes com a PDN, exceto pela determinação para apoio das Forças Armadas no combate ao narcotráfico e a crimes transfronteiriços.

É recomendável que se iniciem estudos para a formação de uma aliança político-militar com os países do Mercosul, o que poderia trazer benefícios nos campos político, econômico e militar ao País.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ARTES MILITARES> / Política de Defesa /; Defesa; Segurança;

ANEXO A

DIRETRIZES DA PDN

A PDN estabelece 20 diretrizes, as quais, ao nosso ver, podem ser grupadas em quatro conjuntos de orientações políticas: defesa, externa, desenvolvimento e externa e científica para a região antártica.

As que dizem respeito à defesa são:

(a) participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;

(b) intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas;

(c) manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento socioeconômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional;

(d) proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar;

(e) priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste;

(f) 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 da sua destinação constitucional;

(g) aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos órgãos envolvidos na Defesa Nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito;

(h) aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas

jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;

(i) garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional;

(j) buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo que se minimize a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para sua defesa;

(k) aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do País, quando compelido a se envolver em conflito armado; e

(l) sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e dedicação à Pátria.

As diretrizes de política externa são:

(a) contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;

(b) participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;

(c) promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, em processo acordado multilateralmente;

(d) aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;

(e) contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;

(f) atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul.

A de política de desenvolvimento é:

(a) fortalecer os sistemas nacionais de transporte, energia e comunicações.

A de política externa e científica para a região antártica é:

(a) promover o conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino.

ANEXO B

ENTREVISTA REALIZADA

1. BITTENCOURT, Arnaldo Mesquita. Política de Defesa Nacional. Brasília, 2000. Entrevista concedida ao autor em 4 de abril de 2000.