

# A DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CONSELHO SUL-AMERICANO E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Héctor Luis Saint-Pierre<sup>1</sup>

## Nota Preliminar

Publicado originalmente em castelhano<sup>2</sup>, este artigo se dirigia a um público europeu ávido por entender a impressionante emergência do Brasil como relevante ator internacional e como fenômeno político que tinha tirado milhões de brasileiros da miséria. A orientação para esse público, que desconhecia a realidade brasileira, me levou a ser talvez excessivamente explícito para a expectativa de um leitor brasileiro. Em contrapartida, sua data de publicação original, em 2009, tornou algumas expressões que apontavam ao futuro como passadas. Ainda assim, em conjunto com a editoria, decidimos manter o texto na sua tessitura original. Em primeiro lugar, porque o tema da Defesa ainda é estranho para muitos brasileiros e o que poderia ser considerado excesso explicativo pode resultar didático, e; em segundo lugar, porque as poucas formulações de expectativas de futuro foram de alguma maneira confirmadas pela história. Todavia, peço ao leitor a paciência de contextualizar sua leitura ao momento histórico-político em que foi escrito, frisando que continuo a defender as suas poucas e tímidas teses.

Não posso nem devo ocultar que, ao ler esta primorosa tradução para o português deste texto publicado originariamente em 2009 pelo Real Instituto Elcano, senti uma triste nostalgia ao lembrar o que foi o Brasil de então e constatar ao que foi levado hoje, no derradeiro quadrimestre de 2019. Embora seja um artigo crítico, como corresponde à pequena colaboração que desde a academia podemos oferecer ao debate político, ele traduz certo otimismo que prevalecia entre os acadêmicos daquela época de governos populares, de que pudessem impulsionar o multilateralismo e a cooperação internacional. Não obstante esse otimismo e a precocidade de uma análise feita ao calor dos acontecimentos, creio que as críticas apontavam corretamente ao que resultaram sementes germinais do processo de autonomia militar que desaguarda na flagrante e inaceitável intervenção militar no *twitter* do general Villas Bôas, que ressoou como o clarim da alvorada da situação que José Genoino Guimarães Neto chamou “tutela institucional”, assim como do peso que os militares ganharam no governo do presidente Bolsonaro.

Acredito que o tempo transcorrido desde sua primeira publicação apenas reforçou o peso causal que teriam aquelas observações. Todo projeto de Política de Defesa que se pretenda público e democrático deve considerar tais observações, pois elas são a condição de possibilidade de uma empreitada desse tipo. Destaco algumas dessas teses: O processo de transição **outorgado** pelos militares garantiu e reforçou sua autonomia política e prerrogativas constitucionais. Os governos democráticos fizeram muito pouco para reverter essa situação, talvez com a expectativa de que desse modo e alguns brinquedos fizessem com que os militares ficassem fora do jogo político. O aval desse processo foi a anistia que permitiu e até fomentou a aversão das Forças Armadas à verdade e à história, o que as levaria à interrupção do processo democrático normal para impor sua versão.

O descuido da esquerda política e o desconhecimento dos movimentos populares dessa autonomia, que talvez justifiquem em alguma medida a omissão dos governos para restaurar o controle civil e a condução política da defesa, permitiu que o conceito de “nacionalismo”, caro a alguns militares, fosse deslizando entre eles para um semanticamente anódino “patriotismo”, para terminar finalmente em alinhamento automático à potência hegemônica continental e à entrega das riquezas nacionais.

Aristóteles dizia que um pequeno erro no começo pode levar a um destino incerto no final; do mesmo modo, concessões politicamente insignificantes no jogo de “toma-lá-dá-cá” da política vernácula podem resultar em desastres históricos como o que infelizmente estamos vivendo. Assim, se o horizonte histórico em algum remanso do tempo oferecer novamente a oportunidade de pensar uma Política de Defesa, cuide-se para que ela seja pública,

democrática, ativa e soberana. Para isso há que pensar desde hoje nas capacidades para tanto e se preparar no que Maquiavel chamou a *Virtù*, porque perder mais uma oportunidade significará não apenas não haver aprendido com a história, mas também desperdiçar gerações de brasileiros e, finalmente, constatar amargamente não haver sabido estar à altura das circunstâncias.

## Introdução

A matéria empírica da política internacional é constituída por imagens projetadas e percepções recebidas pela diplomacia e a inteligência de Estado. Por isso, as unidades decisórias dirigem a estas percepções a lógica de suas políticas externas, para impactá-las através de suas duas gramáticas: a diplomacia e a estratégia (na conceptualização aroniana).<sup>3</sup> A eficácia desse impacto depende, em boa medida, da sintonia das duas gramáticas, e esta, por sua vez, da força e coerência com que a política impõe sua lógica sobre aquelas. A “política externa” se define como produto de dois embates: um positivo, no seio do processo decisório do Poder Executivo, e outro negativo, caracterizado pelo jogo dos contrapesos de poderes entre o Executivo e o Legislativo. Este último embate tem, por sua vez, dois aspectos: por um lado, o “inercial”, que compreende os atos legislativos de ratificação de pactos e tratados internacionais que marcam a estabilidade e previsibilidade do comportamento internacional do país e, por outro, o exercício da “política negativa” (no sentido weberiano),<sup>4</sup> da atividade da oposição política no Legislativo que, por meio de comissões parlamentares e da prática de processos regulamentares, tenta atrasar, inibir ou impedir o exercício positivo da ação de governo.<sup>5</sup>

O embate positivo, aquele que se trava dentro do processo decisório do Executivo, é modelado como resultado da dialética entre a vontade do Executivo e as de suas burocracias específicas (a diplomacia e os militares) na luta para dotar de determinada direção a projeção do país em seu relacionamento com os outros e em sua inserção na política internacional. Aqui vamos nos limitar a este embate entre o governo e os próprios instrumentos de poder, lembrando, como Weber (1992, p. 94), que “em política, quem quiser estar no comando, seja um monarca ou um ministro, deve saber jogar com os modernos instrumentos de poder” (tradução livre).

Talvez o Brasil nunca tenha antes passado por uma prova tão clara para mostrar o funcionamento dessa dialética como no momento atual.<sup>6</sup> Após muito insistir em seus discursos sobre a prioridade do cenário sul-americano para a política externa e como objetivo primordial da estratégia de inserção internacional do Brasil, o governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva promoveu a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e liderou a cria-

ção, dentro dessa instituição, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), mostrando, com esses gestos, sua determinação em relação ao cenário sub-regional sul-americano. Ambas as propostas, mas particularmente as do CDS, exigem a sintonia das gramáticas militar e diplomática em sua adequação à lógica da política externa. Com efeito, ambos os instrumentos devem se potencializar na tarefa de modelar as percepções sub-regionais, reduzindo as desconfianças para criar o ambiente propício para a cooperação multilateral. Não obstante, faltava a transparência das intenções estratégicas brasileiras para a região, que poderia ter sido expressa em um Livro Branco de Defesa, ainda inexistente.<sup>7</sup> Por isso, talvez, o documento Estratégia Nacional de Defesa (END) tenha despertado tanto interesse internacional, dado que pela primeira vez o Brasil fazia pública sua visão de mundo e da região, suas percepções das ameaças e desafios a seus interesses, assim como a organização e disposição da força para enfrentá-los.

Como peça importante da expressão da política externa brasileira, a END, resultante daquela dialética das vontades, deveria conter de alguma forma as expectativas governamentais, as diplomáticas e as militares (ou ao menos dos setores que lideram essas corporações), os consensos político-militares alcançados pela representação popular no Parlamento e, se possível – porque nem todas as “democracias” conseguem – respeitar as indicações sugeridas nos debates da sociedade organizada. No entanto, a diplomacia e a estratégia brasileiras sofrem com o que denominamos “o destino das paralelas”<sup>8</sup>, que consiste, a depender da ideologia do setor burocrático que se encontrar no comando dessas corporações, na coincidência ou não entre os seus respectivos objetivos para política externa. Da vontade política do Executivo, especialmente do seu carisma – aproveitando o conceito weberiano – sobre aquelas estruturas burocráticas, dependerão o ordenamento, a coerência e a harmonia de objetivos entre as três vontades. Nos casos de antagonismo valorativo, normalmente deverá prevalecer a indicação do Executivo, embora lutando duramente com a inércia corporativa das burocracias inconformadas. Talvez esta última situação tenha sido a que prevaleceu nas iniciativas presidenciais para a política externa desde Fernando Henrique Cardoso – ou seja, desde que começou a se destacar a “diplomacia presidencial” – e a chave explicativa de por que a força das iniciativas internacionais brasileiras, tanto na área diplomática quanto de defesa, é muitas vezes seguida pela laxidão no momento da formalização institucional.

Este texto analisa as duas iniciativas daquilo que se conhece como “diplomacia presidencial”: a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END)<sup>9</sup> brasileira, tentando esclarecer, em ambos os casos, as dificuldades que a emergência daquelas

dialéticas coloca no caminho de sua implementação. Deixamos de fora desta análise a influência da dialética com o Legislativo, menos pela relação abúlica que este mostra com tais temas do que por uma questão de espaço e síntese.

## **A defesa no Brasil: os Documentos da Política de Defesa Nacional<sup>10</sup>**

Em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o primeiro documento declaratório da Política de Defesa Nacional (PDN) que definiu, no parágrafo 1.3, que: “A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar”.<sup>11</sup>

Entretanto, a publicação desse documento não delimitou claramente a esfera de atuação da defesa nacional, já que manteve a vigência do artigo 142 da Constituição, que consolidava a abertura do leque de missões das Forças Armadas e a possibilidade de sua intervenção nas questões internas. Portanto, postergou-se mais uma vez – após a Constituição de 1988 – uma definição em relação à segurança pública. Assim, mantiveram-se latentes alguns vestígios da antiga Lei de Segurança Nacional (LSN) no que tange ao emprego das Forças Armadas em questões internas.

Possivelmente consciente dessa perigosa lacuna constitucional e da relativa porosidade do documento Política de Defesa Nacional (PDN), o governo de Lula da Silva publicou uma nova versão deste em 2005. Porém, o novo Política de Defesa Nacional (PDN), de 2005, acabou retrocedendo ainda mais aos preceitos da LSN de 1967, ao colocar a defesa nacional a serviço da contenção de ameaças “preponderantemente” externas, facilitando, com essa adjetivação de aparência inocente, a abertura para as questões internas<sup>12</sup>.

De todo modo, o PDN de 2005 incorporou alguns importantíssimos elementos inovadores, como a valorização da lógica da confiança mútua e dos fóruns multilaterais, a rejeição da guerra e a busca de soluções pacíficas para as controvérsias, mas sem abandonar o caráter “dissuasório” da Defesa. No parágrafo 4.4 do PDN de 1996, explicava-se a política de defesa como a preparação “a fim de repelir uma eventual agressão armada”, para a qual “o país empregará todo o poderio militar necessário, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível”<sup>13</sup>. Ainda assim, o documento definia o caráter da defesa brasileira como “preventivo”, “defensivo” e “não ofensivo”. No PDN de 2005, a dissuasão aparece na parte na qual se afirma que a natureza (*posture*) estratégica do Brasil se fundamenta “na existência de capacidade militar

com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório”. Prevê, ademais, a “existência de Forças Armadas modernas, balanceadas e aprestadas”.<sup>14</sup> Contudo, a precariedade das condições materiais das Forças Armadas brasileiras põe em dúvida a eficácia da estratégia de dissuasão adotada pelo país. Por outro lado, o documento também destaca a cooperação regional<sup>15</sup> e, apesar de existir na prática uma excelente relação “entre forças” com os países vizinhos, do ponto de vista institucional avançou-se pouco na formalização dessa aproximação. Da parte dos militares parece prevalecer a perspectiva de que a opção pela cooperação continua configurando um cenário indesejável, já que, para eles, a necessidade de cooperar poderia ser percebida como uma vulnerabilidade nacional.

O PDN de 2005 enumera expressamente as percepções das ameaças esperadas para o decorrer do século XXI: o conflito crescente pela água doce potável, a disputa por áreas marítimas, por fontes de energia e pelo domínio aeroespacial. O problema amazônico é apresentado nesse documento como especialmente sensível, devido à suposta cobiça internacional sobre a sua biodiversidade e suas riquezas minerais, assim como pela ausência de proteção dessa região devido a sua baixa densidade demográfica. No entanto, e para agravar a situação de segurança na região amazônica, a reorientação estratégica brasileira, a qual mudou o foco das preocupações da defesa do sul do país (coerente com a velha hipótese de guerra com a Argentina) para o norte, não foi acompanhada pela devida reestruturação das forças ou da tecnologia militar necessária para as especificidades da nova região, o que se reflete nas queixas dos militares diante da falta de recursos para a eficaz vigilância da Amazônia.<sup>16</sup>

O documento de 2005 acrescentava como prioridade estratégica a integração regional da indústria de defesa como um meio adequado para consolidar a confiança e, simultaneamente, alcançar a autonomia estratégica da região. Diferentemente daquele de 1996, que prescrevia as orientações estratégicas no âmbito geral, o PDN de 2005 classifica, como zonas estratégicas, o Brasil, o contexto regional e o contexto internacional. Outro assunto que ganhou importância estratégica nesse documento foi a zona da plataforma continental do Atlântico Sul, designada como “Amazônia Azul”.

No PDN de 2005 aparece, também pela primeira vez, a criação de um programa de educação civil para a conscientização da sociedade em relação à importância da defesa nacional, embora até o momento (2009, data da publicação deste artigo) pouco se tenha feito a esse respeito. É louvável, não obstante, o trabalho da antiga Secretaria de Cooperação do Ministério da Defesa – hoje reduzida à categoria de Departamento – para pôr em andamento alguns programas guiados por esse objetivo, como aquele que promove os congressos acadêmicos sobre defesa nacional,<sup>17</sup> já em sua sexta edição,

que têm tentado integrar universitários civis com jovens oficiais por meio de congressos periódicos. Outra iniciativa destacável dessa Secretaria foi a criação do programa Pró-Defesa,<sup>18</sup> por meio do qual, conjuntamente com o Ministério da Educação, fomenta a criação de cursos acadêmicos de pós-graduação de estudos na área de defesa, mediante recursos financeiros e bolsas de estudo.<sup>19</sup>

Apesar de promover algumas inovações, as mudanças na política de defesa nacional não atualizaram no Brasil alguns assuntos que são discutidos há algum tempo em outras partes do globo, como é o caso da derrogação da lei que institui o serviço militar obrigatório. Durante a gestão do ministro José Viegas, o fim dessa obrigatoriedade foi uma das transformações anunciadas para a área de defesa no governo Lula, mas a iniciativa não chegou a superar o nível do mero discurso. O serviço militar obrigatório não foi substituído pelo voluntariado com o argumento de que o recrutamento de cidadãos é uma forma de oferecer oportunidades a jovens carentes, uma vez que dentro dos quartéis, além de receberem alimentação adequada e salário, aprendem um ofício. De todo modo, reduziu-se drasticamente o número de recrutas ingressantes e o tempo de prestação (o expediente), para diminuir custos com a alimentação dos recrutas. O alistamento obrigatório entrou no bojo do papel das atividades assistenciais do Exército, abandonando a ideia da implantação do serviço voluntário, como fizeram outros países. Como veremos mais adiante, na Estratégia Nacional de Defesa, o serviço militar obrigatório não é apenas mantido, mas também reforçado, ampliado e aprofundado, além de complementado com um serviço civil obrigatório.

Outra questão ausente nesse documento é a discussão sobre a incorporação das mulheres nas Forças Armadas como combatentes, e a tolerância aos homossexuais no quadro de oficiais. As Forças Armadas brasileiras repudiam a ideia da incorporação de homossexuais e aplicam a estes severas sanções quando descobrem sua presença entre os oficiais. De igual forma, ainda conservam um forte preconceito em relação à incorporação das mulheres como combatentes. Diferentemente do caso espanhol, por exemplo, no qual as mulheres são incorporadas há mais de duas décadas, no Brasil só podiam ingressar na Intendência, até que, há muito pouco tempo, a Aeronáutica foi pioneira em abrir o quadro de oficiais para as mulheres.

A educação militar é outro problema que, embora devesse merecer especial atenção em qualquer tentativa de modernização das Forças Armadas, não foi incluída no documento de PDN. Obviamente, para modernizar a defesa é preciso revisar o sistema educativo das Forças Armadas a fim de adaptar o conhecimento, a mentalidade e o conjunto de valores do militar às exigências e necessidades do mundo contemporâneo e aos interesses brasileiros de

projeção internacional. No entanto, a educação é um dos mais defendidos bastiões da autonomia militar, absolutamente fechado a qualquer intervenção do Ministério da Defesa ou do Ministério da Educação.<sup>20</sup>

Outro elemento que poderia indicar um avanço na modernização da estrutura administrativa da defesa do Brasil foi a tardia criação do Ministério da Defesa, em 1999, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>21</sup> A criação do ministério se traduziu em alguns avanços. No plano discursivo, permitiu a existência de uma política civil de defesa sob uma autoridade civil em um setor que, para a percepção de muitos, devia ser de competência exclusiva dos militares. Por outro lado, melhorou a imagem do país perante a comunidade internacional, porque até esse momento o Brasil era representado nos fóruns internacionais mediante cinco ministérios militares. Finalmente, a criação do Ministério da Defesa homologou e normalizou a inserção brasileira no sistema internacional, participando nas novas visões cooperativas e comunitárias, próprias da ordem internacional da “interdependência”, com base em valores e interesses comuns.

## **A modernização das Forças Armadas do Brasil no discurso do governo Lula**

Durante a campanha eleitoral que levaria Lula ao poder em 2002, o candidato apresentou aos militares as seguintes propostas para o setor da defesa nacional:<sup>22</sup> dotar as três forças de orçamentos adequados, exigindo a participação do Congresso nos debates dos projetos de defesa a cada quatro anos (mas nem os orçamentos melhoraram nem o Congresso superou sua relutância em discutir as questões de defesa); realizar investimentos destinados à recuperação do setor de inteligência (uma recuperação parcial e insatisfatória); reforçar as áreas fronteiriças, principalmente na região amazônica (isso foi alcançado apenas parcialmente); revogação do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR) e sua substituição por um de cooperação regional (que foi convocado pelo Brasil após os acontecimentos de 11 de setembro e ainda se mantém); fomentar um movimento de cooperação militar regional liderado pelo Brasil (alcançado como um sucesso pessoal do presidente Lula com a proposta de execução do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)); acabar gradualmente com a obrigatoriedade do serviço militar e substituí-lo pelo serviço civil (não só não se acabou com ele, como na END ele foi aumentado em profundidade e extensão para torná-lo uma peça central da integração entre a nação e as Forças Armadas no projeto estratégico); e dar continuidade à compra de aviões de combate, dando prioridade ao consórcio que propiciasse maior transferência tecnológica do *software* e geração de em-

pregos (continuava em discussão e nada havia sido decidido até o momento de escrita deste artigo, em 2009).<sup>23</sup>

Durante a apresentação de seu programa aos militares<sup>24</sup> o futuro presidente tratou de temas como o equipamento das forças, o plano de Defesa Nacional, o aumento em quatro anos de 1% para 2% do Produto Interno Bruto (PIB) dos recursos do orçamento destinados à pesquisa e tecnologia em defesa; o aumento dos salários e a recuperação da paridade da aposentadoria entre militares na ativa e na reserva, que havia sido anulada por uma Medida Provisória editada pelo presidente Cardoso. No que diz respeito ao serviço militar, Lula assegurou que poderia ser instrumentalizado como uma forma de “inserção social” dos jovens brasileiros que estão fora do mercado de trabalho, o que em alguma medida foi cumprido com o programa “Soldado Cidadão”, que utiliza recrutas em ações sociais. Excetuando esta última, nenhuma das medidas e propostas apresentadas à audiência militar foi cumprida.

Podem-se destacar a divulgação do Plano Básico de Reestruturação do Exército em suas unidades, buscando uma distribuição mais equilibrada das forças terrestres e de seu material orgânico pelo território nacional; a desconcentração dos meios blindados dos grandes centros urbanos, de locais impróprios para o treinamento dessas forças e a conseqüente aproximação dos campos de instrução, propiciando economia de combustível; e a reunião de materiais do mesmo tipo em uma mesma brigada, criando facilidades para sua manutenção e maior flexibilidade no combate, proporcionando aos comandos blindados melhores meios para poder intervir e aproveitar as oportunidades.<sup>25</sup>

Como conseqüência da falta de orçamento, no ano de 2004 a Marinha teve que retirar de atividades a fragata Dodsworth e o contratorpedeiro Pernambuco, por falta de condições de manutenção. A Armada sofre baixas graduais de seus meios de combate e a canibalização de uma de suas fragatas britânicas para obter peças de reposição. De acordo com o almirante Júlio Soares Moura Neto, comandante da Marinha, a força não dispõe de meios suficientes para proteger os 8.500 quilômetros de litoral brasileiro, o que seria vital para a garantia da soberania nacional sobre seus recursos naturais.

A falta de recursos também afeta o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro e a construção de seu primeiro submarino de propulsão nuclear, considerado pela Marinha fundamental no esforço estratégico para defender a soberania nacional nos mares e na defesa das jazidas petrolíferas de águas profundas. Sobre o projeto de construção do submarino nuclear, foi anunciada em 2005 a conclusão do protótipo “em terra” do reator nuclear brasileiro que serviria como propulsor nos submarinos, dado que 65% do projeto já estavam concluído, faltando recursos para a construção de um laboratório de geração elétrica.

Em junho de 2007, durante a comemoração do 142. aniversário da Batalha de Riachuelo, o presidente Lula defendeu a conclusão do programa nuclear da força naval porque, além de possibilitar a construção do submarino nuclear, e com isso colocar o Brasil no seletivo grupo de países capazes de desenvolver essa tecnologia, o programa da Marinha geraria energia elétrica e seriam desenvolvidos novos materiais. O comandante da Marinha aproveitou a ocasião para, mais uma vez, pedir a execução do programa de recuperação da força. Embora seja certo que há uma crônica falta de recursos econômicos para continuar o projeto, parte da demora pode ser atribuída também à falta de eficácia militar para coordenar projetos científico-tecnológicos complexos. Acreditamos que se os militares reconhecessem suas limitações e confiassem nos cientistas e técnicos civis brasileiros para coordenar a parte científico-tecnológica do projeto poupariam tempo e dinheiro e a confiança entre civis e militares seria fomentada.

Em relação à Aeronáutica, após vários anos tentando inumeráveis licitações para a compra de novos aviões de caça, os F-103 Mirage III, que viaviavam o espaço aéreo brasileiro havia 33 anos, começarão a ser substituídos por 12 aviões franceses Mirage 200-C, fabricados na década de 80. Uma das promessas mais enfáticas de Lula às Forças Armadas acabou com a compra de aviões usados. Em abril de 2007, o Comando da Aeronáutica informou a retomada do Projeto FX para equipar o 1. Grupo de Defesa Aérea, da base de Anápolis, a 140 km de Brasília. Esse projeto é considerado fundamental para garantir a defesa aérea brasileira e o atual comandante da Aeronáutica, o brigadeiro Juniti Saito, asseverou que os recursos disponíveis e previstos no orçamento estavam garantidos e que o governo se disporia a custear um plano que pretende, sobretudo, promover a capacitação científico-tecnológica da Aeronáutica.

Em setembro de 2007, o presidente Lula anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), defendendo a necessidade de que as Forças Armadas recuperassem poder militar. Isso ocorreu durante a assinatura do decreto de criação do Grupo de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, responsável por realizar um estudo que deveria ser concluído em 7 de setembro de 2008 (prazo que não foi cumprido). Segundo o ministro Nelson Jobim, a missão de cada força seria redefinida com o auxílio do Plano Estratégico Nacional de Defesa, que englobaria o cumprimento das antigas promessas feitas à Aeronáutica. O anúncio do PAC pelo presidente Lula, juntamente com as afirmações do ministro Jobim, chamaram a atenção porque talvez estes temas nunca tivessem tido tanta repercussão nos meios de comunicação, que interpretaram a recuperação do parque bélico como uma tentativa de contrapeso de poder militar em relação ao processo de compra de armamento por parte da Venezuela.

## Algumas reflexões parciais

Mesmo reconhecendo a existência de avanços bastante significativos na área de defesa no Brasil, ainda é possível manter algumas reservas. Em primeiro lugar, acerca da consolidação institucional do Ministério da Defesa como instrumento autônomo da ingerência política das Forças Armadas. Em segundo, sobre se favoreceu ou não a consolidação, ou ao menos um aumento, do exercício do controle e do mando político da defesa ou uma maior transparência dos assuntos da área para fomentar a formação de uma cultura democrática da defesa. Terceiro, se o Ministério da Defesa pode ser considerado um instrumento eficiente para cumprir com as metas da reformulação das bases da defesa nacional.

Embora tenha sido expresso que tal reformulação anunciaria uma nova era das relações civis-militares, caracterizada pelo respeito ao jogo democrático e pelo intercâmbio de visões, não se conseguiu ainda envolver a sociedade nesses assuntos. O chamado “debate nacional” se limitou ao convite de alguns especialistas escolhidos pelas Forças Armadas ou com sua anuência para ministrarem palestras dentro dos muros dos centros militares, enquanto os velhos valores militares continuam prevalecendo na formulação da política de defesa do Brasil. Talvez por isso o quadro militar do ministério reflita uma ativa participação política dos militares e uma sonora ausência de civis<sup>26</sup> (inclusive a nomeação do ministro depende – informalmente – da aceitação prévia dos militares). Em diversas secretarias, há cargos ocupados por civis, o que não chega a caracterizar esse ministério como civil, porque o mero exercício de um civil no cargo de ministro não garante a transmissão do mando político sobre as Forças Armadas, nem o efetivo controle civil da estrutura da defesa nacional. A autonomia das Forças Armadas se estende a todos os órgãos e gabinetes da estrutura da defesa nacional, tanto em sua participação no Conselho da República e no Conselho de Defesa Nacional como em funções de assessoria presidencial, parlamentar e nas Comissões de Defesa Nacional do Congresso.

Consideramos que o projeto de reestruturação da defesa, iniciado por Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado dentro dos limites que o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) entendeu como adequados para a preservação de suas prerrogativas constitucionais e de sua autonomia no cenário político nacional. Ainda que tenham sido eliminados os cinco ministérios militares, com o Ministério da Defesa cada uma das três forças conservou algumas das prerrogativas ministeriais, porque os comandantes das três forças não perderam seus *status* de ministros e mantiveram praticamente inalteradas suas funções de poder (por exemplo, continuaram sendo membros natos

do Conselho de Defesa Nacional), inclusive foram equiparados ao quadro de ministros, com foro específico de processos e julgamentos no Senado, uma prerrogativa do presidente da República e dos ministros de Estado.<sup>27</sup>

Apesar de a imagem do Brasil ter melhorado na cena internacional, talvez o Ministério da Defesa ainda não seja uma instituição moderna nem modernizante. Com poucos anos de existência, continua sendo um órgão em formação que apenas consegue realizar satisfatoriamente sua função essencial e cuja orientação estratégica e política ainda é duramente contestada pelos militares.

## **A projeção brasileira no âmbito da defesa sub-regional**

Muito embora os discursos do presidente Lula e de seu ministro da Defesa, José Viegas Filho, manifestem a vontade política do Brasil de estreitar as relações de segurança e defesa entre os países da América do Sul, o que se observa é uma notória resistência a institucionalizar acordos bilaterais ou multilaterais com a finalidade de instituir uma estrutura de defesa comum para a sub-região a curto ou médio prazo. Como declarou o ministro Viegas:

Acho importante ressaltar que me parece correta a nossa opção, nos últimos 15 anos, por enfatizar, no Mercosul, a dimensão comercial da integração. Na minha avaliação, o desenvolvimento de estruturas mais rígidas de integração político-militar seria uma espécie de 'teto' da construção, correspondendo a uma etapa posterior do processo. No estágio atual, devemos dar continuidade, na área da defesa, à linha do estabelecimento de vínculos específicos. Devemos, por exemplo, manter nossos exercícios combinados. Mas não é hora ainda de pensar em uma reprodução, no plano político-militar, das estruturas jurídico-diplomáticas com que já contamos no plano comercial.<sup>28</sup>

Em vez de um aprofundamento da cooperação em defesa, o ministro preferiu dar prioridade ao processo de integração das indústrias de armamentos militares na sub-região, destacando suas vantagens econômicas:

Ainda no âmbito sul-americano, temos conversado sobre a possibilidade de uma integração cada vez maior de nossas indústrias de defesa. Essas conversas foram se aprofundando significativamente. Todos sabemos que uma integração dessa natureza contribuirá à elevação dos níveis de confiança mútua que já existem na América do Sul. Mais ainda, sabemos que trarão ganhos evidentes do ponto de vista econômico. Atuando de forma coordenada, ganharemos em escala e, portanto, produziremos mais, melhor e a custos mais reduzidos. Assim, contaremos com mercados maiores e mais previsíveis, o que nos beneficiará também como consumidores<sup>29</sup>.

A principal medida adotada naquele momento no campo da defesa foi a busca de um diálogo interinstitucional mais denso com alguns países, estabelecendo Grupos de Trabalho bilaterais em matéria de defesa com a Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Adicionalmente, o ministro de Defesa do Brasil se empenhou em organizar reuniões de ministros da Defesa dos países sul-americanos, que começaram em Brasília em 2003 e que voltaram a acontecer em duas outras ocasiões, com a finalidade de construir consensos mínimos entre os governos locais.

No que se refere à execução de manobras conjuntas, foi realizado o Exercício Cabañas de treinamento de forças de paz em 2002. A manobra conseguiu reunir forças brasileiras, chilenas, argentinas, peruanas e estadunidenses. Em diversos pronunciamentos, o ministro Viegas comunicou a intenção de aprofundar as medidas de confiança mútua entre as Forças Armadas dos países vizinhos, seja pela necessidade de incrementar os exercícios militares conjuntos, seja buscando uma maior articulação militar na região.

As preocupações com a possibilidade de que o conflito civil colombiano se estendesse pelos outros países da sub-região levaram a dar uma atenção maior ao diálogo com aquele país. O Brasil estabeleceu, em julho de 2003, um Grupo de Trabalho da Criminalidade e do Terrorismo com a Colômbia e ambos os países também formaram uma Comissão Mista Antidrogas.

Assim, é possível concluir que o Brasil, até a recente iniciativa do Conselho de Defesa Sul-americano, havia preferido promover a confiança mútua e a cooperação esporádica e/ou apenas de maneira *ad hoc* produzir e implementar um plano de cooperação militar efetiva a curto e médio prazo. Já naquele momento, membros da diplomacia e do governo brasileiro reconheciam a importância da busca de um diálogo maior na América do Sul sobre os assuntos de defesa e segurança internacional e até pensavam na possibilidade de criar, no futuro, um organismo de defesa comum a todos os países do Mercosul. No entanto, em nenhum momento foram assumidos compromissos sólidos na direção de sua criação e muito menos de institucionalização dessas iniciativas. A proposta brasileira para o contexto regional e sub-regional se limitou às medidas de promoção da confiança mútua no campo da política militar e das Forças Armadas, implantadas especialmente com a Argentina e em menor escala com os demais países do Mercosul, sem deixar que a institucionalização da cooperação e os compromissos contraídos pudessem reduzir a autonomia brasileira em matéria de defesa.

Para analisar a política externa do Brasil devem ser levados em consideração alguns aspectos importantes que ajudam a compreender sua peculiaridade:

■ A orientação corporativa do Itamaraty dentro da política externa brasileira parece condicionar fortemente as decisões internacionais do Brasil, inclusive em matéria de defesa e segurança em um grau mais elevado do que a própria política de defesa. Isso graças as deficiências da última, ainda dissonante do processo democrático.

■ A opção pela aproximação não institucional em matéria de defesa com os vizinhos do Cone Sul, em primeiro lugar, e com a América do Sul depois, produz como resultado correlações pontuais e temporais, embora permita uma boa evolução das relações estratégicas entre os países.

■ Em relação ao âmbito hemisférico, os esforços estratégicos do Brasil parecem se concentrar, quase exclusivamente, na garantia da autonomia diante dos Estados Unidos em impedir as tentativas deste país tendentes a caracterizar o continente americano como um espaço estratégico único.

■ Na esfera global, o Brasil busca aderir a regimes de desarmamento e controle de armas, defendendo o pacifismo e a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, além de estabelecer os foros multilaterais como espaços de refúgio dos países em desenvolvimento. A participação em missões de paz, particularmente na MINUSTAH, parece mostrar um Brasil preocupado por um papel mais protagonista no ambiente internacional e talvez sua ambição por um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Apesar de sua relutância para definir institucionalmente os âmbitos de integração na sub-região e talvez seguindo um princípio do governo Lula em matéria de política externa para defesa e segurança internacional que busca “(c)onsolidar o papel do Brasil como promotor da integração regional e hemisférica em matéria de defesa, assim como consolidar sua presença nos foros internacionais de defesa, realçando a posição brasileira na manutenção da paz mundial”,<sup>30</sup> desde o final de 2006 e início de 2007 parece haver uma mudança no quadro da política externa brasileira em relação à defesa e à sub-região. Com efeito, talvez como resultado do exercício de poder político do presidente brasileiro e de seu empenho pessoal, as autoridades, tanto do Ministério da Defesa quanto do de Relações Exteriores, assim como o secretário especial da Presidência, se mobilizaram para criar um foro institucional de defesa para a sub-região da América do Sul, uma articulação político-diplomática cujos resultados são analisados a seguir.

## **O Conselho de Defesa Sul-Americano<sup>31</sup>**

A meados de 2007, começou a circular a notícia de que o Brasil estava propulsando a criação de um Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). A

inexistência de detalhes mais precisos e a ausência de fóruns explícitos nos quais estes fossem debatidos levantaram suspeitas, entre os analistas e especialistas, sobre a forma em que se articulava politicamente ou se pretendia “impor” esse projeto. Na imprensa foram aparecendo notícias parciais e os rumores foram se acumulando até que, em março de 2008, uma vez superado o ponto mais álgido da crise suscitada entre Colômbia e Equador, a ideia do CDS assumiu notoriedade. Os discursos de Nelson Jobim, ministro da Defesa do Brasil, nos EUA, deixaram clara a necessidade de criar um organismo sul-americano para que os países da sub-região pudessem atuar nas questões internacionais “com uma posição relevante e não pura e simplesmente manipulados por outras circunstâncias e outros interesses”.<sup>32</sup> Segundo o assessor para assuntos internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia, o Conselho teria a capacidade de evitar tensões na América do Sul como a ocorrida no início de 2008 entre Colômbia e Equador.

Nelson Jobim empreendeu uma série de viagens para se reunir com seus homólogos ministeriais dos diferentes países sul-americanos buscando promover a iniciativa, conseguir apoio e esclarecer dúvidas sobre o assunto. O objetivo brasileiro era que o Conselho fosse criado na reunião de fundação da UNASUL e foi nesse contexto em que a proposta foi formalmente apresentada. Entretanto, a criação do CDS não foi submetida à votação, ante a iminência de sua derrota. As dúvidas peruanas e o rechaço explícito do presidente Uribe serviram de conselho para a estratégia de deixar a votação para outro momento.

Não obstante os esforços diplomáticos do Ministério da Defesa brasileiro para divulgar a proposta, existe um consenso entre as autoridades e especialistas sul-americanos da área de defesa em dois pontos: (1) que não estavam claros o conteúdo, o escopo e o propósito da proposta; (2) que a forma em que se administrou o lançamento fez com que a proposta fosse percebida na sub-região como impositiva e imperial.<sup>33</sup>

O CDS não se propõe estabelecer uma aliança militar, nem constituir um órgão operacional de caráter militar para resolução de conflitos. Parece ser uma tentativa de integração do pensamento de defesa sub-regional para discutir as necessidades de defesa comuns. A proposta defenderia como princípios gerais a consolidação da democracia e a paz, a não intervenção nos assuntos internos e o respeito à soberania dos países da sub-região, a autodeterminação dos povos e a integridade territorial. A pretensão dessa iniciativa é tentar reunir as estruturas existentes na América do Sul em um conselho integral de defesa, sob decisões não vinculantes. Dá a impressão de que pretenderá alcançar maior transparência, confiança e previsão entre os países, interpretando as percepções sub-regionais das ameaças e os desafios para

articular as políticas de defesa buscando uma sintonia que permita projeções compartilhadas sobre a segurança sub-regional.

É possível atribuir ao Conselho os seguintes objetivos:

- Intercâmbio de percepções e elaboração de análises compartilhadas sobre os cenários mundiais de defesa.

- Intensificação do intercâmbio de pessoal militar em matéria de educação militar sob a ótica e interesse dos governos e não só de Forças Armadas singulares.

- Intensificação da participação comum em missões de manutenção da paz sob critérios e doutrinas compartilhadas.

- Ajuda humanitária de emergência a regiões afetadas por desastres naturais.

- Incentivo ao aumento da realização de exercícios militares conjuntos, buscando a otimização da interoperatividade entre as Forças Armadas sub-regionais.

- Integração cooperativa das bases industriais de defesa da sub-região para aumentar a autonomia com capacidade tecnológica e compras em escala.

- Busca de posições regionais de consenso dentro de fóruns multilaterais como a JID e a OEA.

O projeto do CDS foi apresentado às delegações dos países sul-americanos durante a reunião na qual se firmou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, em 23 de maio de 2008. O tratado (art. 3,s) assinala como um dos objetivos da UNASUL o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa. No entanto, os representantes sul-americanos, principalmente devido à oposição do presidente colombiano, não alcançaram um acordo para o CDS. Acordou-se a constituição de um Grupo de Estudo sobre o Conselho de Defesa, com dois representantes de cada país (um da área de defesa e outro de relações exteriores) com um prazo de 90 dias para expedir uma proposta final de Conselho. Diante do que parecia um fácil consenso sub-regional, Álvaro Uribe explicou que a Colômbia rejeitava a criação do Conselho, contudo “(n)ós aceitamos, sim, a formação de um grupo de trabalho”.<sup>34</sup> Seu argumento é que a região já conta com a OEA e que existem divergências com países vizinhos em torno à classificação de grupos armados como “terroristas”.

Ante a firmeza de Uribe, o presidente brasileiro Lula da Silva afirmou que “(p)recisamos contar com nosso setor de defesa pensado conjuntamente. Isso somente será possível se criarmos o instrumento, que é o Conselho”. A presidenta chilena Michelle Bachelet defendeu a criação do CDS com o argumento de que o órgão seria capaz de regular ações como a intervenção militar

no Haiti. Ela negou que o projeto teria fracassado, porque a mera proposta já significava um sucesso e porque seria possível criar o grupo de trabalho com uma tarefa concreta.

Dessa maneira, os desafios da criação e posterior funcionamento do Conselho foram diversos e polêmicos. Existiram três dimensões nas quais os debates se centraram:

1) Alcançar um consenso político na América do Sul, apesar da pluralidade de objetivos políticos e diferenças de relacionamento com a superpotência.

2) Construir um mecanismo de cooperação política efetivo diante das questões de defesa, sob marcos de controle civil das Forças Armadas.

3) Superar anteriores fracassos de cooperação multilateral. Esse desafio aglutinaria os anteriores.

Finalmente, na Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada na Costa do Sauípe, Bahia, em 16 de dezembro de 2008, os presidentes da América do Sul decidem pelo estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. A primeira reunião de ministros da Defesa da UNASUL nos marcos do CDS aconteceu durante os dias 9 e 10 de março de 2009. Nessa reunião concordou-se quanto à elaboração de um plano de ação para 2009 e 2010, estruturado em quatro eixos principais, que copiamos na íntegra:

#### 1. POLÍTICAS DE DEFESA

- a. Criar uma rede para trocar informação sobre políticas de defesa.
- b. Realizar um seminário sobre modernização dos Ministérios da Defesa.
- c. Compartilhar e dar transparência à informação sobre gastos e indicadores econômicos da defesa.
- d. Propiciar a definição de enfoques conceituais.
- e. Identificar os fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- f. Criar um mecanismo para contribuir à articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre defesa.
- g. Propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação imediata perante situações de risco para a paz de nossas nações, em conformidade com o Tratado da UNASUL.

#### 2. COOPERAÇÃO MILITAR, AÇÕES HUMANITÁRIAS E OPERAÇÕES DE PAZ

- a. Planejar um exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais.
- b. Organizar uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, tanto no âmbito interno quanto multilateral.

- c. Elaborar um inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias.
- d. Trocar experiências no campo das ações humanitárias a fim de estabelecer mecanismos de resposta imediata para a ativação de ações humanitárias diante de situações de desastres naturais.

### 3. INDÚSTRIA E TECNOLOGIA DE DEFESA

- a. Elaborar um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, para promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica.
- b. Promover iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria para a defesa no contexto das nações integrantes deste conselho.

### 4. FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

- a. Elaborar um registro das academias e centros de estudo em defesa e de seus programas e criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa, que permita o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de programas conjuntos.
- b. Propor programas de intercâmbio docente e estudantil, homologação, avaliação e credenciamento de estudos, reconhecimento de títulos e bolsas entre as instituições existentes, em matérias de defesa.
- c. Constituir e pôr em funcionamento o Centro Sul-americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED), e encomendar a um grupo de trabalho dirigido pela Argentina, em um prazo de 60 dias, a elaboração da proposta de seu estatuto.
- d. Realizar durante o mês de novembro de 2009, no Rio de Janeiro, o Primeiro Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos (1. ESEE).<sup>35</sup>

Uma das primeiras medidas operacionais do CDS foi a constituição do Centro Sul-americano de Estudos Estratégicos para a Defesa, com sede em Buenos Aires. Entre seus objetivos está o monitoramento e análise de cenários prospectivos para a defesa, a construção de uma visão comum na sub-região, a elaboração de subsídios epistêmicos e marcos teóricos para os estudos do Centro e, em alguma medida decorrente do anterior, a busca de univocidade conceitual e a coordenação de políticas de defesa e segurança internacional.

O projeto e execução do CDS satisfaz as necessidades de defesa e segurança sub-regional e seu recorte geopolítico obedece ao reconhecimento das particularidades e diferenças latino-americanas. Tanto as percepções compartilhadas quanto as ameaças e desafios sub-regionais justificam um mecanismo específico para a defesa que permita reforçar, antecipar ou in-

tensificar os instrumentos hemisféricos que se mostraram inadequados, morosos, omissos ou inúteis. O projeto se inscreve na órbita da política externa dos países em relação à segurança sub-regional e, como tal, do fomento da diplomacia e da defesa. Por isso, parece-nos que o mecanismo adequado para gerir o processo é o 2xN, que já se mostrou frutífero, em sua versão *ad hoc*, no Haiti e na conformação da comissão de estudo do CDS.

Existe uma comunidade sul-americana de defesa que vem reunindo acadêmicos, especialistas, militares e políticos e discutindo questões de defesa. Acreditamos que sua incorporação ao CDS dinamizaria os debates, além de advogar pela plena condução política deste. Entre os membros dessa comunidade há uma preocupação pela forma impositiva com a qual o Brasil está colocando a questão a seus vizinhos e que acabe sendo apenas um organismo técnico militar: uma Junta Interamericana de Defesa do Sul, ou seja, um novo fórum privilegiado para que as Forças Armadas da região se reúnam. O sucesso da proposta nos parece depender de duas condições necessárias: (1) a coerência das políticas externas para propiciar a convergência entre as forças armadas e a diplomacia dos países da sub-região; (2) que se consolide o controle político por parte dos representantes legítimos das sociedades dos países da sub-região tanto sobre a diplomacia quanto sobre as Forças Armadas. Estas duas últimas condições são necessárias para o sucesso da proposta, e na conjuntura atual da sub-região parecem-nos deficitárias, quando não ausentes, ou inclusive em muitos casos em vias de claro retrocesso. Contudo, e considerando que alguns países têm alguma ou ambas daquelas condições resolvidas ou em vias de clara melhoria, não descartamos a possibilidade de que a reunião do mecanismo 2xN, mais uma estreita colaboração da citada comunidade sul-americana de defesa, venham facilitar a consolidação ou o alcance daquelas condições naqueles países – incluindo o Brasil – que não as possuem.

Em qualquer caso, a constituição dessa instituição multilateral de âmbito sub-regional na área de defesa é de extrema importância. Diferentemente do que pensava o ex-ministro José Viegas, acreditamos que os acordos e consensos sobre as questões políticas, entre elas – e principalmente – as relativas à defesa, não constituem o teto da integração,<sup>36</sup> e sim os alicerces e vigas que a farão perdurar. Construir a casa sul-americana sobre pilares comerciais é entregá-la aos mutantes humores de Hermes: os interesses que darão a direção sólida a essa construção não podem ser os comerciais, sempre sujeitos ao lucro. Só o convencimento de que a segurança das nações sul-americanas estará em boas mãos se estas forem sul-americanas, assentado na confiança mútua e na dissuasão oferecida pela transparência, dará a força necessária àqueles alicerces e vigas para sustentarem a construção da integração sub-regional.

## A Estratégia Nacional de Defesa (END)

Apesar de a promulgação de um documento sobre a defesa brasileira não ter sido uma novidade, porque o presidente Lula a havia anunciado várias vezes em seus discursos, é possível especular sobre os motivos que provavelmente precipitaram a promulgação da END. O Brasil precisava, com relativa urgência, de algum documento que pudesse apresentar para cobrir a falta de um livro branco ou de algum documento oficial que contivesse os princípios, fundamentos e objetivos da defesa, assim como da projeção estratégica do Brasil. Por um lado, pelo visível contraste com seus vizinhos sul-americanos – para os quais se orienta a prioridade manifesta da política externa do governo Lula –, quase todos eles contando com seus livros brancos, alguns dos quais elaborados com destacado e amplo debate nacional que, ao declarar publicamente suas sensibilidades e projeções estratégicas, acabaram destacando o déficit brasileiro nesse aspecto. Por outro lado, as viagens empreendidas pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim, buscando mercados onde reequipar o deteriorado parque bélico das Forças Armadas brasileiras, mostraram a necessidade de contar com um documento que abrisse a caixa da defesa e deixasse claras as intenções brasileiras em sua área de projeção. Com efeito, alguns governos, especialmente europeus, embora estivessem ávidos por realizar vendas que ajudassem seus países em meio à crise econômica na que se encontravam, condicionaram as negociações a uma perspectiva mais clara da política de defesa brasileira.

Também incidiu na promulgação a busca de coerência na política regional. No final, o Brasil propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e, inclusive, sugeriu a elaboração de um “Livro Branco Regional de Defesa”. Finalmente, era notória a necessidade de completar ou avançar no fortalecimento da condução política nos assuntos de defesa, ainda muito dependente do monopólio que os militares exercem sobre esses temas. Tal fortalecimento, lento e gradual, precisava institucionalizar de alguma forma a inserção dos nervos civis do governo na fibra muscular dos meios da defesa para fazer possível sua governabilidade. Um passo fundamental nessa direção deu-se em 1999, durante o governo FHC, com a criação do Ministério da Defesa. No entanto, a criação formal desse ministério não garantiu a condução do governo sobre as Forças Armadas nem a adequação institucional ao artigo 4 da Carta Democrática Interamericana.<sup>37</sup> Talvez por falta de funcionários civis capacitados para a função, o Ministério acabou sendo “mobiliado” – para usar a metáfora do ex-ministro de Defesa do governo Lula, José Viegas – basicamente com pessoal militar, com o que estes mantiveram garantidas as prerrogativas constitucionais e a autonomia das forças. O refluxo das Forças

Armadas para ocupar os espaços políticos do Ministério foi possível por outro aspecto que não havia sido nunca atendido: a reorganização das Forças Armadas institucionalizando sua condução política mediante uma clara cadeia de mando. Esse aspecto, segundo o ministro Nelson Jobim, foi atendido pela EDN, que “fixou as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, com a determinação dos papéis que cabem nesse processo aos civis e ao braço militar – Marinha, Exército e Aeronáutica”.<sup>38</sup>

No dia 7 de setembro, por ocasião do dia do Exército, o governo Lula solicitou e o ministro da Defesa prometeu entregar ao país um ano depois uma reformulação da política de defesa ou um livro branco referente a esta. Tanto nesse ato quanto em outros discursos prometeu-se que seria feito um amplo debate nacional que cristalizaria os acordos da comunidade nacional de defesa em um documento. Não se cumpriram os prazos nem houve debate – grande ou pequeno – sobre a END (os militares não deixaram de ironizar a sigla); esta foi apresentada ao presidente e à nação brasileira tardiamente, surpreendendo a incipiente comunidade de defesa brasileira que esperava participar no anunciado debate que nunca existiu, apesar de Nelson Jobim ter declarado que “o tema começou a estar presente na mídia, no Congresso, nos quartéis, nas reuniões empresariais, nas Universidades” como metodologia democrática de deliberação.<sup>39</sup> Se houve algum debate ou se o tema rondou o ambiente acadêmico, isso foi produto da iniciativa dos próprios acadêmicos com a esperança de que em algum momento a comunidade fosse convocada para discutir o tema nacionalmente.<sup>40</sup>

Há quem diga que duas cabeças pensam melhor do que uma, embora Aristóteles dissesse que a decisão é mais fácil quando só uma pessoa a toma, mas neste caso a duplicação de responsabilidades também não aportou nenhuma melhora ao projeto. O presidente Lula colocou à frente da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, além do Ministério da Defesa, o recém nomeado ministro de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, mas longe de melhorar o projeto, na realidade a END parece ter tentado contemplar as expectativas, às vezes opostas, de diferentes atores, entre eles cada uma das três Forças Armadas. Quicá querendo contentar a gregos e troianos, parece não ter conseguido satisfazer ninguém, pois as críticas não demoraram em aparecer.

## Análise do documento

A Estratégia Nacional de Defesa avança em relação aos dois documentos de Política Nacional de Defesa que a precederam. A END contempla aspectos que naqueles haviam ficado insuficientemente tratados e se atreve a projetar a definição do que poderíamos chamar de “Grande Estratégia”, no

sentido dado à expressão por Liddell Hart.<sup>41</sup> Na verdade, embora se centre na defesa, a END se estende a aspectos que excedem o âmbito ministerial da defesa e ocupa espaços de educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura e mobilização nacional, entre outros. Avança decididamente sobre temas que nunca antes se trataram em documentos públicos, como a organização das Forças Armadas, sua composição organizativa e suas práticas operacionais, assim como as capacidades e os meios necessários para garantir sua eficácia. Não se ignorou igualmente a exigência da independência tecnológica para suprir esses meios, que se assentaria na articulação com uma indústria nacional reforçada com proteção e auxílio econômico para a produção de materiais de defesa de maneira autônoma. Menciona-se explicitamente o desenvolvimento em áreas que considera essenciais para articular a defesa, como o desenvolvimento científico-tecnológico nas áreas cibernética, aeroespacial e, em especial, nuclear.

O documento pretende organizar a Estratégia de Defesa Nacional em três eixos principais. (1) a organização das Forças Armadas, orientando-as para um melhor desempenho no atendimento de seu papel constitucional; (2) a reorganização da indústria nacional de material de defesa para equipar as forças com autonomia e tecnologia nacional; e (3) a composição dos efetivos das Forças Armadas e a mobilização nacional por meio do alongamento e aprofundamento do serviço militar obrigatório e a implementação de um serviço civil obrigatório subscrito ao Ministério da Defesa.

No que tange a desenvolvimento e defesa, uma primeira consideração de peso contida no documento associa indissolúvelmente a estratégia de desenvolvimento do país à de defesa. Talvez inspirados no binômio conceitual “Segurança e Desenvolvimento”, que com alguma frequência apareceu nos últimos documentos da Organização dos Estados Americanos, ou apoiados na falácia do *spin-off* da Pesquisa e Desenvolvimento em ciência e tecnologia da defesa para a indústria civil,<sup>42</sup> neste documento substituiu-se o conceito de “segurança” pelo de “defesa” para afirmar a inseparabilidade da Estratégia de Defesa da Estratégia de Desenvolvimento Nacional e que “(c)ada uma reforça as razões da outra. Em ambas, desperta-se para a nacionalidade e constrói-se a nação” (END, p. 1).<sup>43</sup> A sobreposição entre ambas se configuraria, segundo o documento, pelo fortalecimento de três setores considerados estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear. Sem especificar qual ministério conduziria o desenvolvimento científico nessas áreas (se Ciência e Tecnologia, ou Educação, ou Defesa), o documento afirma que “como decorrência de sua própria natureza, esses setores transcendem a divisão entre desenvolvimento e defesa, entre o civil e o militar”<sup>44</sup>. Por fim, apesar de o Brasil se autoproclamar como um país pacífico e ter ratificado o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP),

o documento reafirma “a necessidade estratégica de desenvolver e dominar essa tecnologia [nuclear]”<sup>45</sup> e, mais adiante, quando trata especificamente da Marinha, confessa a decisão nacional de adquirir meios navais de propulsão nuclear, em especial o velho sonho da Marinha: a fabricação de um submarino nuclear.

Em 26 de agosto de 2008, o almirante Júlio Soares de Moura Neto, comandante da Marinha, havia declarado que o prazo máximo para a entrega do submarino nuclear brasileiro seria 2021. A primeira fase do processo, o enriquecimento de urânio, já está concluída e tudo indica que o casco será construído com a cooperação da França. A construção do submarino nuclear, prevista na END, poderia custar 600 milhões de dólares, mais que o dobro do valor de um submarino convencional. Ainda assim, segundo a avaliação do almirante da reserva Othon Luiz Pinheiro da Silva, precursor do projeto do submarino nuclear brasileiro em 1979, a Marinha brasileira precisaria de uns seis submarinos nucleares, dado o gigantesco litoral brasileiro, para uma proteção efetiva da plataforma continental.<sup>46</sup>

O objetivo principal declarado pela END sobre mobilidade e presença é contar com uma força militar suficiente para dissuadir “a concentração de forças hostis” nas fronteiras nacionais<sup>47</sup>. Para satisfazer esse objetivo, propõe o desenvolvimento de três capacidades: acompanhamento e controle, mobilidade e presença. Devido à dimensão territorial do Brasil, a ênfase é colocada na mobilidade estratégica para chegar ao teatro de operações rapidamente e na mobilidade tática que possibilitaria dominar esse teatro pela capacidade de deslocamento em seu interior. Essa mobilidade tática e estratégica permitiria cobrir toda a extensão territorial nacional e responder rápida e contundentemente a qualquer agressão ou ameaça em todo o território nacional. No entanto, essa prioridade se vê comprometida com o tratamento dado na END à “presença” – que insiste em distinguir da “onipresença” – já que “o esforço de presença, sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas”.<sup>48</sup> Talvez influenciada pelo lugar que a Amazônia guarda na mística militar, propõe “adensar a presença de unidades da Marinha, do Exército e da Força Aérea nas fronteiras”.<sup>49</sup>

Se é notória a falta de Estado em vastas regiões das fronteiras nacionais, especialmente as amazônicas, não vemos a pertinência estratégica de acantonar forças nessas zonas. Mesmo reconhecendo a importância de uma maior presença do Estado por meio dos Ministérios da Saúde, Educação, Justiça e outros, a construção de bases, aeroportos e arsenais ofereceria a logística para uma eventual invasão de uma potência maior (que seria a hipótese para essas preocupações). Sem essa presença militar física, a própria Amazônia seria o principal obstáculo para tal invasão e a força poderia estar preservada,

preparada, alerta e em condições de rápido deslocamento para fixar, hostilizar e posteriormente repelir as forças invasoras.

Um terceiro ponto politicamente destacável e coerente com o princípio da mobilidade é a proposta de unificar as operações das três forças com a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Essa tardia inovação representa um importante passo na organização militar que fortalece o Ministério da Defesa e, conseqüentemente, a condução política da defesa. Do ponto de vista da reorganização militar, cabe ao ministro da Defesa indicar – e ao presidente nomear – os comandantes de cada força que integrarão o Estado-Maior Conjunto. Eles dirigirão cada uma das forças, formularão sua política e doutrina e prepararão seus órgãos operativos, enquanto os Estados-Maiores de cada força formularão a estratégia respectiva a sua força.

A END projeta a estrutura conjunta<sup>50</sup> das Forças Armadas brasileiras também para todas as áreas e regiões de atuação: “em cada área deverá ser estruturado um Estado-Maior Conjunto Regional, para realizar e atualizar, desde o tempo de paz, os planejamentos operacionais da área”<sup>51</sup>. Para possibilitar as reuniões regionais regulares dos comandantes gerais de cada serviço, a END propõe a reagrupação destas para que os Distritos Navais ou os Comandos de Área tenham suas áreas de jurisdição coincidentes.

Embora não tenha sido discutida a criação de uma Escola de Comando unificada para as três forças – que tornaria realmente eficaz a sua “conjunção” –, este aspecto da END recebeu fortes críticas de setores militares, fundamentalmente do Exército. Tais setores, resistentes à mudança, argumentam que a criação do Estado-Maior Conjunto provocaria a perda de identidade de cada força e o enfraquecimento da autonomia dos Estados-Maiores atualmente existentes no Exército, na Aeronáutica e na Marinha em relação ao Ministério da Defesa.<sup>52</sup> Essa resistência ficou registrada em alguns discursos de despedida de militares no ato de sua passagem à reserva (prévia à aposentadoria) impensáveis em democracias consolidadas. Parte desses discursos criticava justamente o que deveria ser um objetivo claro e explícito da política de defesa em democracia: a óbvia consolidação do Ministério da Defesa como instrumento de execução da política do governo eleito, único e legítimo possuidor do monopólio da força do Estado.<sup>53</sup> Para alguns militares, o fortalecimento do Ministério diante dos comandos individuais das forças, somado à prerrogativa do Ministério da Defesa para designar os comandantes de cada força, é inaceitável porque essas medidas “trarão novamente antigos costumes de politização nos negócios internos das Forças Armadas”.<sup>54</sup>

Um conceito típico da época da ditadura militar, particularmente enfatizado por Geisel, que fazia muito tempo não se via na literatura brasileira e que reapareceu na END, é o de “projeção de poder”. O conceito de “potência”

é polissêmico e no ambiente das Relações Internacionais pode se referir a diferentes capacidades do Estado, como a militar, a econômica, a cultural, a política, a diplomática, entre outras.<sup>55</sup> O comportamento internacional do Brasil tem sido reconhecido ultimamente por sua eficiência diplomática e seus bons ofícios no ambiente internacional, particularmente o regional, mais enfaticamente neste cenário desde o final de 2007, com o decidido apoio da “diplomacia presidencial” levada a cabo por Lula. Portanto, “projeção de poder” pode ser lido como o *soft power* pelo qual o Brasil se destaca nos vários cenários internacionais pelos quais transita. Porém, na END, a referência à “projeção de poder” aparece fundamentalmente no ponto relativo à Marinha, no qual é tratado o aumento do poderio naval e a aquisição de meios de superfície e submarinos nucleares brasileiros. Aqui, esse conceito fica inequivocamente associado à força: “a projeção de poder se subordina, hierarquicamente, à negação do uso do mar”<sup>56</sup>, uma “negociação do uso” na passagem citada que se refere ao mar continental brasileiro, onde se encontram alguns interesses estratégicos, como as plataformas petrolíferas de águas profundas, ilhas e arquipélagos, portos e vias de comunicação marítima. No entanto, mais adiante, ao tratar as hipóteses de emprego da força, quando especifica as capacidades desejadas para as Forças Armadas, aponta expressamente para a capacidade de “projeção de poder nas áreas de interesse estratégico”<sup>57</sup>.

Outro conceito interessante, menos pela novidade do que por seu reconhecimento explícito, é a reivindicação para o Exército convencional de “alguns atributos” das “forças não convencionais”. Não é de se estranhar: diante da facilidade com que as forças estadunidenses entraram no Iraque, ficou claro, como advertiu o general Erick de La Maisonneuve, que nenhum exército convencional poderia se opor à vontade de um exército daquele porte. Ante a circunstância de ofender os interesses de uma superpotência, para este autor só restam duas alternativas: o salto democratizante em direção ao nível nuclear de beligerância (para quem possuir a tecnologia ou puder adquirir) ou ter que descer ao inferno da guerra subclássica: guerra de guerrilha e terrorismo.<sup>58</sup>

Notamos que em países de porte médio e em alguns exércitos sul-americanos, manifesta-se a tendência a se prepararem para a doutrina que chamamos em outro lugar de “estratégia da resistência dissuasória”,<sup>59</sup> isto é, paralelamente à dissuasão convencional, esses exércitos se preparam de forma explícita para se enfrentar a uma prolongada resistência não convencional: “Um exército que conquistou os atributos de flexibilidade e de elasticidade é um exército que sabe conjugar as ações convencionais com as não convencionais. A guerra assimétrica, no quadro de uma guerra de resistência nacional, representa uma efetiva possibilidade da doutrina aqui especificada”<sup>60</sup>. Na explicitação reside sua

eficácia dissuasória: a estratégia consiste em não empregar o esforço maior para evitar a invasão, e sim em se mostrar militarmente preparado e politicamente decidido para resistir à permanência do exército invasor, desestabilizar o governo ocupador e evitar a administração estrangeira.

O reparo que é possível fazer a esse propósito é sobre a especialização desse combatente para o ambiente de floresta. Ainda que estejamos de acordo com que “Os imperativos de flexibilidade e de elasticidade culminam no preparo para uma guerra assimétrica”<sup>61</sup>, parece-nos que apenas preparar “um combatente detentor de qualificação e de rusticidade necessárias à proficiência de um combatente de selva”<sup>62</sup> é restringir demais o ambiente da resistência. Essa doutrina deixa de lado o ambiente urbano, onde teoricamente se assentaria a administração invasora e onde os golpes da resistência teriam maior impacto midiático e permitiriam a articulação com forças políticas em resistência para organizar a insurgência. Fora da hipótese de um recorte do território amazônico por forças estrangeiras superiores em potência, a ideia de que uma potência superior invada o Brasil pelo território da floresta amazônica, suportando as penúrias que esse cenário representa, podendo atacar diretamente os centros de gravidade nacional com uma força aérea praticamente invisível e inalcançável para a artilharia antiaérea convencional, parece muito pouco plausível.

Para adequar seu desempenho às missões constitucionais tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra, o Exército deverá seguir os preceitos estratégicos da flexibilidade e da elasticidade. Por flexibilidade a Estratégia entende a falta de rigidez no emprego da força e, recuperando Liddell Hart, isto consiste na “capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças”<sup>63</sup>.

A insistência no serviço militar obrigatório e seu alongamento parece encaixar na ideia da “estratégia da resistência dissuasória” e da “elasticidade” que se espera conferir à força. Com esse conceito a END se refere à capacidade de aumentar a dimensão das forças em caso de necessidade de uma mobilização em grande escala de recursos humanos e materiais para defender o país. A disponibilidade dessa capacidade exige a existência de reservas provenientes do serviço militar obrigatório, que também teria a função de integrar as Forças Armadas com a nação<sup>64</sup>, o que permitiria dispor da logística popular necessária para uma resistência prolongada.<sup>65</sup>

Não obstante, a ideia oitocentista do serviço militar obrigatório, em contraposição à formação de exércitos mais atualizados, parece contrastar com a proposta de Forças de Ação Rápida Estratégica, que exigem em sua composição recursos humanos altamente capacitados, treinados e armados

para operar nos mais diversos terrenos e condições, empregando meios de comunicação e de armamentos de altíssima tecnologia “desde os menos sofisticados, tais como radar portátil e instrumental de visão noturna, até as formas mais avançadas de comunicação entre as operações terrestres e o monitoramento espacial”.<sup>66</sup> A instrução e o treinamento específico para esse tipo de soldados dista muito daquele que se pode oferecer a um conscrito, em tempo, profundidade e especificidade. Contudo, o soldado conscrito precisa da atenção de oficiais e suboficiais durante pelos menos seis meses de treinamento para realizar funções meramente subsidiárias em qualquer cenário futuro de guerra. Além de o peso orçamentário do serviço militar obrigatório consumir rubricas que poderiam promover a profissionalização, a pesquisa em ciência e tecnologia para a defesa ou o investimento em meios, sua implementação reduziria o tempo, recursos e atenção das Forças Armadas necessários para sua preparação operativa. Finalmente, a integração entre a nação e suas Forças Armadas pode ser buscada por outros meios mais eficientes que não o da conscrição obrigatória, como os políticos e culturais, que democratizem os temas de defesa e permitam aos cidadãos tomar consciência de seus deveres para com ela,<sup>67</sup> uma mentalização que não se confunde necessariamente com o prosaico meio de “tomar em armas”. Afinal de contas, “[o] engajamento de toda a Nação em sua própria defesa”<sup>68</sup> não pode significar simplesmente “a nação em armas”, embora em alguns momentos possa exigir isso.

### **Hipóteses de emprego: estratégia sem “inimigos”**

Um avanço nesse documento foi o reconhecimento da inexistência de inimigos e indeterminação das ameaças. Como consequência, trabalha-se com a substituição do conceito “hipótese de guerra” por “hipótese de emprego”, mais adequado ao compromisso constitucional do Brasil com a paz. O documento<sup>69</sup> prevê uma escalada de quatro alternativas de emprego da força em um processo que vai da paz até o término do conflito, ou seja, do retorno à paz. Para o primeiro momento, ou seja, durante a paz, prevê a otimização de custos para a manutenção da força, treinamento e preparação, além de atividades de inteligência para monitorar a emergência de potenciais ameaças e poder acionar o “alerta precoce”. Durante a crise está prevista a ativação de uma estrutura de gestão de crise composta pelo Ministério da Defesa e outros, caso fosse necessário. O emprego das Forças Armadas poderá ser singular ou conjunto e de maneira flexível em resposta adequada às circunstâncias. Se o conflito se dirigisse ao enfrentamento armado seriam ativados outros dispositivos, como os comandos operacionais, os planos de campanha, a declaração de zona de defesa nos territórios em que fosse preciso e a recomposição de

forças com a reserva militar, até chegar à mobilização nacional caso fosse necessário. Durante o conflito armado seria executado o Plano de Campanha. Ao término de conflito, proceder-se-ia à progressiva desmobilização.

## **A END e o contexto internacional**

A preocupação brasileira com o contexto internacional, em especial o sub-regional, aparece praticamente em todos os aspectos estratégicos da END. Em relação à sub-região, propõe estimular a integração da América do Sul como forma de contribuir para a defesa do Brasil, além de fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais da defesa<sup>70</sup>. Admite que a cooperação é fundamental para diminuir as possibilidades de conflitos tradicionais na região e preparar o ambiente para o funcionamento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Um pouco mais adiante reconhece a importância do CDS para aumentar a escala do mercado regional a fim de compensar o investimento que permitiria a autonomia estratégica “possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região”<sup>71</sup>. No que se refere ao ambiente internacional, propõe a preparação das Forças Armadas para uma maior participação em missões de paz sob o mandato das Nações Unidas ou no apoio de organizações multilaterais da região.

Ciência, tecnologia e complexo industrial para a defesa formam uma triangulação muito bem articulada pelo projeto que conjuga o civil-militar com o desenvolvimento dual. Poderíamos nos atrever a afirmar que constitui o alicerce que fortalece a base de uma estratégia de defesa com clara vocação de autonomia e liberdade de ação. Baseia-se na integração de institutos acadêmicos e militares com projetos comuns e finalidade dual: “serão estimuladas iniciativas conjuntas entre organizações de pesquisa das Forças Armadas, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras. O objetivo será fomentar o desenvolvimento de um complexo militar universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil”<sup>72</sup>. Acrescenta-se apoio institucional através de facilidades creditícias e tributárias, bem como a liberação de compras sem licitação (obrigatórias em todas as compras do setor público) subordinando desse modo “as considerações comerciais aos imperativos estratégicos”, chegando a “organizar o regime legal, regulamentar e tributário da indústria nacional de material de defesa para que reflita essa subordinação”<sup>73</sup>. Por fim, promove-se a ampliação de um mercado sub-regional para diminuir os custos de produção com a proposta de produção cooperativa com os vizinhos<sup>74</sup> e, se essa estratégia não funcionar, o Estado buscará clientela externa para garan-

tir a continuidade da produção em defesa. Outro aspecto de alcance sub-regional desse capítulo é o propósito do Ministério da Defesa em combinação com o Ministério de Relações Exteriores e as Forças Armadas de “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa”<sup>75</sup>.

## **Formação de quadros civis para defesa**

Como já foi mencionado, no início do governo Lula, em um de seus primeiros discursos, seu ministro da Defesa, José Viegas, confessou a necessidade de “mobilizar o Ministério da Defesa com civis”, deixando clara a dificuldade de contar com civis capacitados para ocupar os cargos do flamante Ministério decorado em verde oliva. Outra das preocupações que o Ministério da Defesa vinha manifestando e que se reflete nas diretrizes da END se refere à popularização da questão da defesa e a formação não apenas de quadros civis para “mobilizar” o ministério, mas também de especialistas acadêmicos: “Um interesse estratégico do Estado é a formação de especialistas civis em assuntos de defesa”.<sup>76</sup> A ideia da proposta é apoiar e incentivar as universidades em programas das diferentes ciências que versem sobre defesa. Atualmente existem alguns programas de incentivo que vinculam o Ministério da Defesa com o da Educação,<sup>77</sup> induzindo pesquisas e cursos de pós-graduação nessa área de estudos. Mas talvez o maior incentivo seria a visibilidade, por parte dos estudantes universitários, da possibilidade de trabalho real que poderiam obter com uma formação séria na área. Isso só se alcançaria com a abertura de concursos públicos para cargos funcionais dentro do Ministério da Defesa.

## **Considerações finais**

Poucas vezes em sua história o Brasil manifestou seus propósitos de defesa em sua política externa com a consistência e profundidade atuais.<sup>78</sup> Tanto o CDS como a END são indicativos de um novo rumo na condução da política externa brasileira: ambos impactam diretamente na percepção dos países vizinhos e da sociedade internacional. Para maximizar esse impacto e condicionar as percepções, tais iniciativas exigem o trabalho que só uma adequação sintonizada dos instrumentos específicos da política externa poderia conseguir. Mas como a autonomia é um valor para as burocracias que dão corpo a esses instrumentos, e a END e mais ainda o CDS a comprometem, é possível que, sem se opor explicitamente, as burocracias brequem o empenho do Executivo mediante práticas dilatórias, levando ao esvaziamento daquelas.

A importância do documento que tornou pública a END reside em sua própria existência: pela primeira vez o Brasil expõe para o mundo seu pensamento estratégico sobre defesa; suas percepções regionais, hemisféricas e mundiais; suas hipóteses de emprego das Forças Armadas e os planos de ativação dos meios; e suas preocupações com o desenvolvimento científico-tecnológico autônomo e de indústria para a defesa. Sem ser um Livro Branco de Defesa e sem a legitimidade que somente um grande debate nacional confere, satisfaz por ser profundo, extenso e completo: foi um trabalho notável que não se eximiu de tratar temas que no Brasil ainda são inconvenientes. No entanto, sua implementação dependerá de decisões políticas do Executivo, de aprovações técnico-orçamentárias do Legislativo e da articulação do Ministério da Defesa com as Forças Armadas; e, principalmente, da motivação ou enquadramento dos militares para quebrar a inércia corporativa e assumir o projeto. Para além dessas considerações, não há dúvidas de que a efetividade da proposta dependerá da aplicação dos meios econômicos que até agora não se mostraram.<sup>79</sup>

Retomando nossa hipótese teórica do início destas páginas, o jogo da “dialética das vontades” está lançado e a prossecução do CDS como concretização do documento da END dependerá de seu resultado. O sistema nervoso do governo, isto é, o ajuste entre o presidente e os ministérios responsáveis pela proposta (Ministério da Defesa e Secretaria de Assuntos Estratégicos), reagiu ante a demanda do presidente Lula, fortalecido como está por seu extenso apoio popular e reconhecimento internacional. Não obstante, quando a execução do plano entrar nos escuros labirintos da rotina e da falsa imparcialidade normativa dos procedimentos, suspeitamos que a aplicação da END possa encontrar resistências e sofrer alterações por parte da burocracia militar talvez seja possível tirar do papel aquilo que foi acordado de antemão, mas o que não for do agrado militar quiçá não sofra oposição formal, mas certamente será postergado de forma silenciosa para a pilha dos arquivos intocáveis. A prova crucial da dialética das vontades será a posta em funcionamento do Comando Conjunto e, sobretudo, a eleição dos comandantes pelo ministro, particularmente se estes não forem da preferência militar. Mas o governo Lula está chegando ao fim de seu mandato sem previsões de continuidade, lembrando-nos que os governos passam e as instituições permanecem.

## RESUMO

---

A publicação de alguns documentos da Defesa, como a Política de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (END), posteriormente o Livro Branco da Defesa e a constituição do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) foram uma

prova da maturidade e consistência da Política Externa do Brasil. Neste artigo defendemos que foi a clara determinação da presidência de Lula da Silva que conseguiu harmonizar coordenadamente as duas gramáticas (a diplomática e a estratégica) da Política Externa de uma maneira que o embaixador norte americano chamaria “smart power”. Aqui analisamos o conteúdo da END, tentando compreender seu significado para o dispositivo de defesa nacional, assim como o processo de construção regional do CDS, ambos instrumentos para colocar o Brasil numa inserção internacional “ativa e ativa”, nas palavras do seu chanceler Celso Amorim. Na análise desses instrumentos, tentamos iluminar a emergência do embate entre a inércia administrativa das burocracias específicas da Política Externa e o ímpeto objetivo do executivo por colocar o país em posição de destaque internacional.

## PALAVRAS CHAVES

Política Externa Brasileira; política de Defesa; Conselho de Defesa Sul-americano; Estratégia Nacional de Defesa.

*The defense in Brazilian foreign policy: the South American Defense Council and the National Strategy of Defense*

## ABSTRACT

The publishing of some Defense documents, such as the National Defense Policy and the National Defense Strategy (END), following the Defense White Paper and the constitution of the South American Defense Council (CDS) were a proof of maturity and solidity of Brazilian Foreign Policy. In this article we defend that the clear determination of Lula da Silva's presidency managed to coordinately harmonize the two Foreign Policy grammars (diplomatic and strategic) in a way that the North American ambassador would call “smart power”. Here we analyze the END's contents, trying to understand its significance for the national defense device, as well as the process of regional CDS making, both instruments used to place Brazil in an “active and lofty” international insertion – according to chancellor Celso Amorim. In the analysis of these devices we try to clarify the emergency of the clash between the administrative inertia of the Foreign Policy's specific bureaucracy and the Executive Branch's impulsive goal to place the country on international prominent position.

## KEYWORDS

Brazilian Foreign Policy; Defense Policy; South American Defense Council, National Defense Strategy.

1. Professor, coordenador da área de “Paz, Defesa e Segurança Internacional” e do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional da Universidade Estadual Paulista. Processo FAPESP 2017/21557-4. Contato do autor: saint.pierre@unesp.br
2. Trata-se do artigo *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, publicado como Documento de Trabalho pelo sítio do Real Instituto Elcano, em setembro de 2019. A tradução para o português, aqui publicada, foi realizada por Celina Lagrutta.
3. Ver R. Aron (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Éditions Calmann Lévy, Paris (especialmente Parte I, Cap. I).
4. WEBER, Max. ‘Parlamento y gobierno’, *Escritos políticos*, vol. I, Ediciones, México, 1992.
5. Como o bloqueio atual de partidos da oposição contra a aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul, como é o desejo do governo brasileiro.
6. A atualidade referida no texto é a do ano 2009.
7. O Livro Branco da Defesa (LBD) foi finalmente publicado em 2012.
8. A relação de autonomia mantida entre as esferas diplomáticas e militares do Brasil é demonstrada no estudo empírico da história recente por H.L.Saint-Pierre (2006) “Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas”, Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 15-18/III/2006.
9. Daqui em diante, quando precisarmos citar diretamente o documento, colocaremos a citação entre aspas e a sigla END entre parênteses seguida do número de página do documento.
10. Para esta parte do texto contamos com a valiosa colaboração de Érica Cristina Winand, responsável pelo Observatório do Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.
11. BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996, p. 03. Atualmente disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em 23 de agosto de 2019. (N. E.)
12. *Idem*, p. 02.
13. *Idem*, p. 18.
14. Ver a seção “Orientações Estratégicas” do Documento de Política de Defesa Nacional de 2005, BRASIL. Lei n. 5.484, de 30 de junho de 2005. (Atualmente disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em 23 de agosto de 2019 (N.E.)

15. De acordo com o PDN de 2005, para o Brasil não ser atingido por problemas vizinhos, torna-se necessário o aprofundamento do “processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul”, estendendo-se para a área de defesa e segurança. BRASIL. Lei n. 5.484, de 30 de junho de 2005. (Atualmente disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em 23 de agosto de 2019 . N.E.)

16. De acordo com a declaração de Juniti Saito, comandante da Aeronáutica, à Câmara dos Deputados, dos 719 aviões da Força Aérea Brasileira, apenas 267 estão em condições de voar, enquanto os outros 452 não estão em condições de ser usados, e 232 estão detidos no solo por falta de dinheiro para a compra de peças de reposição. Guilherme Evelin, Isabel Clemente e Matheus Leitão (2007), “O Brasil deve ter medo dele?”, *Época*, 29/10/2007, pp. 39-44.

17. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/vicadn/](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/vicadn/)>. Acesso em 21 de maio de 2009.

18. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/pro\\_defesa/index.php?page=sobre](https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php?page=sobre)> . Acesso em 21 de maio de 2009.

19. Um dos resultados é o projeto pioneiro da área “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, uma pós-graduação acadêmica que coordenamos no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, que reúne três universidades do estado de São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC-SP.

20. No discurso de despedida por sua passagem à reserva [em 2009], o general do Exército Paulo César de Castro, diretor de Ensino do Exército, diante do comandante da força, enalteceu o golpe de Estado de 1964, advertiu sobre o que chamou de “persistente sarna marxista” e exortou os oficiais das Forças Armadas brasileiras a permanecerem em estado de alerta ante a esquerda revanchista que hoje se encontra no governo: “patrulhar para que a lepra ideológica fosse mantida bem afastada do currículos, salas de aula e locais de instrução”; “Meus generais, perseverai no combate”, “O inimigo é astuto e insidioso. Mas capitulará ante nós, como derrotado tem sido até agora”. Dado que este oficial tinha sob sua responsabilidade a formação de oficiais desde seu ingresso à carreira até a sua saída, tem-se uma ideia do atraso na formação dos oficiais brasileiros ainda presos a fantasias ideológicas de um mundo que já não existe. O pior é que esta preocupação retrógrada separa os oficiais das preocupações que deveriam nortear sua formação moderna e acorde aos tempos e ameaças do mundo atual.

21. Tratamos este tema em H.L. Saint-Pierre e E. Winand (2008), “A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil”, em I. Sepúlveda e S. Alda (eds), *La administración de defensa en América Latina*, vol. II, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado UNED, Madri, 2008, pp 51 114.

22. As informações se encontram no jornal *O Estado de S. Paulo*, 10/09/2002, p. A4; Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020810-39743-nac-3-edi-a3-not>>. Acesso em 22 de agosto de 2019. (N.E)

23. Atualmente são três as empresas finalistas na licitação: Boeing (estadunidense), Dassault (francesa) e Saab (sueca). O comandante da Aeronáutica, brigadeiro Juniti Saito, declarou em 5 de novembro de 2008 que não havia nenhuma empresa favorita para a entrega à Força Aérea Brasileira as 36 aeronaves que deverão substituir a antiga frota de caças. O governo brasileiro exige a transferência de tecnologia, compensações comerciais (*off-set*) e condições técnicas e operacionais específicas. A empresa norte-americana, fabricante do F-18 E/F Super Hornet, juntamente como o governo estadunidense, acordou pela transferência da tecnologia utilizada. Por sua vez, a sueca Gripen NG caminha na mesma direção. O contrato definitivo deverá ser assinado antes de outubro de 2009 (*Jornal do Brasil*, 6/XI/2008).

24. As reuniões foram iniciadas no dia 13 de setembro de 2002, com a intenção de ouvir as propostas de todos os candidatos e foram organizadas pelo então presidente do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG), Leônidas Pires Gonçalves, que foi ministro do Exército durante o governo de José Sarney.

25. Os dados sobre o estado das forças procedem do “Informe Brasil”, Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas (27/29/IX/2008), <<http://www.fcs.edu.uy/investigacion/observatorioFFAA/ObsFFAABr.htm>> (boletins 306 e 307). Sobre este tema também é possível consultar P.R.L. Kuhlmann y S.A. Soares (2005), “Las relaciones civiles/militares en Brasil”, em José Antonio Olmeda (org.). *Democracias frágeis: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 463/521. Para os programas da Marinha, ver <[https://www.mar.mil.br/menu\\_v/ccsm/imprensa/reaparelhamento\\_mb.htm](https://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/imprensa/reaparelhamento_mb.htm)>, <[https://www.mar.mil.br/menu\\_h/noticias/cm/audiencia\\_publica.htm](https://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/cm/audiencia_publica.htm)>, e <<http://blog.naval.com.br/2007/09/20/detalhamento/do/programa-de-reaparelhamento-da-marinha/>>. Para a Aeronáutica (*Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro*, PFCEAB) ver <<http://www.militarypower.com.br/frame4/opin1.htm>> e <<http://www.militarypower.com.br/frame4/projetofx.htm>>

26. Ver o organograma do Ministério da Defesa: <[www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)>. Acesso em maio de 2009.

27. Não é por outro motivo que os militares recentemente criticaram a criação, pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008, do Estado-Maior Conjunto, que fortalece o Ministério da Defesa e em princípio viabilizará a condução política das Forças Armadas.

28. José Viegas (2004), *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasília, 18/III/2004 <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 26 de março de 2004.

29. *Ibidem*.

30. “Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho”, Instituto Rio Branco, 18/III/2004, <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>.

31. Esta parte foi inspirada, ampliada e atualizada a partir do artigo “El Consejo

Sudamericano de Defesa”, que escrevemos com Gustavo Fabián Castro, publicado em versão eletrônica em junho de 2008 em <<http://www.resdal.org.ar/>>.

32. “Ministro quer criar conselho sul-americano”, *Folha de S.Paulo*, 21/III/2008.

33. Em uma reunião de especialistas em Paris, Marco Aurélio Garcia explicou que a proposta era deliberadamente aberta e vaga porque se tratava de uma convocação para que os representantes dos países da sub-região discutissem sua forma e conteúdo. “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security”, *European Forum of the Fort Copacabana Conference*, Instituto de Estudos de Segurança, Paris, 21-22/IV/2008

34. “Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC”, <[http://www.rpp.com.pe/detalle\\_125856.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html)>.

35. Documento completo em “Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR – Declaración de Santiago de Chile”, <<http://www.resdal.org.ar/>>.

36. Pretender importar o bem-sucedido caso europeu para a América do Sul poderia resultar em uma comédia. Estudar aquele processo é uma obrigação acadêmica, mas tomá-lo como um paradigma é desconhecer os rigores da história com o tempo e o espaço. Embora os europeus não tenham conseguido ainda chegar ao ponto de integração desejado e ante cada conflito externo sobre o que devem deliberar aparecem as divergências sobre os interesses comerciais e econômicos nacionais, é seu processo de integração econômico e político o que algum dia pode levar a que a UE conte com uma política comum de segurança e defesa.

37. Em seu art. 4, a Carta reza “a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia” (Organização dos Estados Americanos, Washington, setembro de 2001).

38. JOBIM, N. “Defesa, democracia e desenvolvimento”, *Tendências e Debates, Folha de S.Paulo*, 13/IV/2009.

39. JOBIM, N. “La defensa de la prosperidad sudamericana”, *DEF*, ano 4, n. 43, Ed. Taeda, Buenos Aires, março de 2009, p. 77.

40. Não se pode considerar a convocação de um ou outro acadêmico para “conversar” com o ministro Mangabeira Unger como a realização do “grande debate”, nem sequer como debate (nem no sentido estrito da palavra, nem no sentido político da proposta).

41. HART, B. LIDDEL. *Strategy*, Praeger Paperbacks, Nova York, 1954.

42. Não há prova empírica de que o esforço nacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P+D) em ciência e tecnologia para a defesa promova o desenvolvimento econômico e social, nem sequer que induza avanços justificados para a ciência e tecnologia civil. Não existem casos históricos – exceto nas grandes superpotências – nos que

se tenha constatado claramente um aumento considerável do emprego ou do PIB nacional por esse custoso investimento social. Não é preciso justificar o esforço em tecnologia autônoma em qualquer área estratégica por parte de um país que decida emergir entre as potências mundiais, mas não se pode ocultar o custo que esse esforço significa para o país e a inevitável postergação de outras prioridades nacionais, como diminuir as vulnerabilidades com investimentos em saúde pública, serviços de saneamento básico, educação fundamental ou inclusive diretamente em ciência e tecnologia civil e/ou financiamento do desenvolvimento de processos produtivos civis.

43. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2008/estrat\\_nac\\_defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf)> . Acesso em: 14/5/2009.

44. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 03.

45. *Ibidem*.

46. “Informe Brasil”, *Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas*, 27-29/IX/2008.

47. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 02.

48. *Idem*, p. 03.

49. *Idem*, p. 05.

50. Uma curiosidade digna de menção: no Brasil, as operações militares entre as diferentes forças sempre se denominaram “combinadas” e as operações com forças de outros países, “conjuntas”. Nesse documento, inverte-se a nomenclatura, adequando-a à semântica do restante da sub-região, que se refere com “conjuntas” às operações realizadas pelas três forças e com “combinadas”, às compartilhadas com outro(s) país(es).

51. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, pp. 04-05.

52. “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de S.Paulo*, 4/III/2009.

53. Pelo contrário, o governo expressa que o Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República. A subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação” BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 04.

54. General Luiz Cesário da Silveira Filho “Carta a um Jobim fora do tom”, *Jornal do Brasil*, 17/III/2009, <<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/03/17/e170323982.asp>>, Acesso em: 15/05/2009.

55. Entre outros, K. Deutsch (1978), *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall, New Jersey.

56. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 10.
57. *Idem*, p. 33.
58. E. La Maisonneuve (1997), *La violence qui vent*, Les Éditions Arléa, Paris, especialmente o Cap. 1.
59. Referimo-nos ao texto de H.L. Saint-Pierre e J.P. Bigatão (2008), “Las mutantes máscaras de Marte”, em A.M. Tamayo, *Conocer la guerra, construir la seguridad*, Instituto de Defensa Legal, Lima. Ver também da minha autoria “Grandes Tendências da Segurança Internacional Contemporânea” in JOBIM, N; ETCHEGOYEN, S. e ALSINA, J.P. *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
60. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 16.
61. *Idem*, p. 15.
62. *Ibidem*.
63. *Idem*, pp. 12-13.
64. *Idem*, p. 13.
65. Várias considerações da END nesse sentido parecem fortemente inspiradas em reflexões de Mao Tse-Tung, em especial as contidas em “Problemas estratégicos da guerra revolucionária” e “Sobre a guerra prolongada” (Mao Tse-Tung, *Selección de escritos militares*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pequim, 1967).
66. BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2005, p. 14.
67. Sobre a mobilização nacional, Mao dizia que “(p)rimeiro, consiste em explicar ao exército e ao povo o objetivo político da guerra. É preciso fazer cada soldado e cada civil compreenderem por que é necessário brigar e o que a guerra tem a ver com eles” (“Sobre la guerra prolongada”, op. cit., p. 253).
68. *Idem*, p. 13.
69. *Idem*, p. 28.
70. *Idem*, p. 07.
71. *Idem*, p. 08.
72. *Idem*, p. 24.
73. *Idem*, p. 21.
74. *Idem*, p. 08.
75. *Idem*, p. 36.
76. *Idem*, p. 42.
77. Como o Programa Pró-Defesa ([https://www.defesa.gov.br/pro\\_defesa/index.php](https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php)) do Ministério da Defesa e do Ministério de Relações Exteriores, que por meio de concursos nacionais seleciona propostas de cursos e de programas de pesquisa uni-

versitários que são incentivados com bolsas de estudo e recursos financeiros para equipamentos e tudo quanto for necessário para a realização das propostas. Uma dessas propostas foi a criação da área da primeira pós-graduação acadêmica em “Paz, Defesa e Segurança Internacional” (<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>).

78. Alguns momentos significativos dessa expressão foram a guerra contra o Paraguai (século XIX), a participação na II Guerra Mundial ao lado dos Aliados, o rápido reconhecimento do governo de Angola e o tratado nuclear com a Alemanha durante a autonomia pragmática do governo Geisel.

78. As críticas sobre a falta de discussão acerca dos meios para implementar o projeto estratégico não tardaram em chegar. Em seu discurso de passagem à reserva (momento esperado para dizer o que pensam e, portanto, para medir o sentimento da força), no Clube Militar, o general Luiz Cesário da Silveira Filho, ex-comandante militar do Leste, classificou o plano como “utópico” e ironicamente perguntou: “Vai haver dinheiro para tudo isso?”. Ver Eliane Cantanhêde, “Exército critica plano de defesa e vê comandos enfraquecidos”, *Folha de S.Paulo*, 4/III/2009.