



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Inf REINALDO SÓTÃO CALDERARO

**A AÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA NA
ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA COM A
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DE 2007**

Rio de Janeiro

2013



Maj Inf REINALDO SÓTÃO **CALDERARO**

A Ação do Ministério da Defesa na Articulação da Política de Defesa com a Política Externa Brasileira a partir de 2007

Dissertação apresentada ao Instituto Meira Mattos - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Prof Doutora Adriana Aparecida Marques

Rio de Janeiro
2013

C 146 Calderaro, Reinaldo Sótão.

A Ação do Ministério da Defesa na Articulação da Política de Defesa com a Política Externa Brasileira a partir de 2007 / Reinaldo Sótão Calderaro. – Rio de Janeiro, 2013.

125 f. : il ; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

Bibliografia: f. 120-125.

1. Ministério da Defesa. 2. Articulação. 3. Política de Defesa. 4. Política Externa Brasileira I. Título.

CDD 355

Maj Inf REINALDO SÓTÃO CALDERARO

A Ação do Ministério da Defesa na Articulação da Política de Defesa com a Política Externa Brasileira a partir de 2007

Dissertação apresentada ao Instituto Meira Mattos - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em 28 de outubro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Adriana Marques
ECEME

Professor Doutor Alex Jobim Farias
UFF-ECEME

Professor Doutor Thomas F Heye
UFF-ECEME

Aos meus pais heróis César e Ângela Calderaro; aos filhotes Thiago, Eduardo César e João Felipe Calderaro; à Graci, minha afilhada; ao sempre presente Eduardo e Yolanda Airemoraes; e especialmente à minha esposa, mulher forte e de valor, Luciana Calderaro.

AGRADECIMENTOS

À Prof Adriana Marques, minha orientadora, pelo incentivo e pela confiança depositada neste projeto. Sua dedicação, amparo fundamental nesta longa jornada, foi de capital importância para que eu pudesse vencer os obstáculos inerentes à construção do pensamento científico.

Aos Prof Alex Jobim Farias, Cesar Campiani Maximiano e Valentina, todos do IMM, pelas aulas consistentes, animadas e reflexivas, que muito contribuíram com a construção de um pensamento crítico fundamentado e atual, essencial ao exercício da atividade de oficial de Estado-Maior.

“Mantenha-se simples, bom, puro, sério, livre de afetação, amigo da justiça, temente a Deus, gentil, apaixonado, vigoroso em todas as suas atitudes. Lute para viver como a filosofia gostaria que vivesse. Reverencie a Deus e ajude os homens. A vida é curta.” (Marco Aurélio)

RESUMO

Este trabalho analisa a ação do Ministério da Defesa na articulação da Política de Defesa com a Política Externa Brasileira a partir de 2007. A pesquisa abordou, inicialmente, o Ministério da Defesa, utilizando-se de Metodologias de análise institucional, com destaque para o processo de tomada de decisão deste ministério. Buscou-se identificar a localização do MD no sistema de defesa e sua organização; o vínculo com o resto da estrutura de governo; a estrutura institucional do MD e seu processo de tomada de decisão, dentre outros fatores. Em uma segunda etapa, relacionou-se o Ministério da Defesa com a Política Externa Brasileira, utilizando para isso de estudos que discorreram sobre a ação política dos militares no ambiente doméstico. Em seguida, identificou-se em qual perspectiva instrumental as Forças Armadas atuais se enquadram, valendo-se inclusive do Índice Composto de Capacidades Nacionais para analisar o comportamento do estamento militar junto à política externa. Por fim, verificou-se a contribuição do Ministério da Defesa para articular as duas políticas em pauta. Para isso, o trabalho utilizou como referência os fatores de desarticulação levantados por Alsina Júnior em seu livro “Política Externa e Poder Militar no Brasil”. A principal fonte de consulta deste trabalho foi a bibliografia de defesa, encontrada em discursos, em documentos advindos do Ministério da Defesa, em livros e em entrevistas realizadas. Destacaram-se, também, publicações que abordam a política externa brasileira retratada na academia, no Itamaraty e em artigos eletrônicos disponíveis na internet.

Palavras-chave: Brasil, Ministério da Defesa, Articulação, Política Pública de Defesa, Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the Brazilian's Defense Department's action which integrates both the Defense Policy and Brazilian's Foreign since 2007. First, this work focus on how the Defense Department (MD) connects itself to the Defense Policy, by using a specific methodology which scrutinizes the Defense Department. The initial approach identifies the position of MD within the Brazilian Defense System and its organization, the connection with the others departments and its institutional infrastructures. Besides linking the MD to the Brazilian's Foreign Policy by using researches which analyse the military politic actions within the domestic enviroment, it also intends to identify which instrumental perspective is more suitable to the MD. With this purpose, the Compound Index of National Capacities was used as a tool to study the military influence in the foreing policy. Afterwards, it verifies the MD's contribution for the articulation of those two policies. In order to reach this goal, this paper examines the disarticulation factors that were identified by Alsina Júnior's publication, called "Foreign Policy and Military Power in Brazil". The sources of this research were the Defense bibliography, the Brazilian Foreing Policy's academic publications and the Itamaraty's documents.

Key words: Brazil, Defense Department, Articulation, Defense Policy, Foreign Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro de Efetivo do MD.....	64
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Regra do processo de decisão entre agências de mudança e o nível de políticas de mudança	28
Figura 2	Organograma do MD	63
Figura 3	Percentual gasto com MEM em relação ao total disponível para gastos militares	72
Figura 4	Percentual gasto em investimentos militares em relação ao total gasto com pessoal	73
Figura 5	Gastos militares em custeio e investimentos	73
Figura 6	Gastos militares absolutos	74
Figura 7	Gastos militares em percentual do PIB	74
Figura 8	Percentual de gastos militares em relação ao PIB dos países dos BRICS	75
Figura 9	Força Ministerial da direita dos militares de 1946 a 2008	79
Figura 10	Organograma das influências sobre o processo decisório da política externa brasileira	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMDS	Associação Brasileira das Indústrias de Defesa
Abinde	Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAE	Chefia de Assuntos Estratégicos
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CF	Constituição Federal Brasileira
CINC	Índice Composto de Capacidade Nacional
CMD	Conselho Militar de Defesa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CS	Conselho de Segurança da Nações Unidas
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superiores de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPDN	Frente Parlamentar de Defesa Nacional
Ibas	Índia, Brasil, África do Sul
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAED	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
RI	Relações Internacionais
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Seori	Secretaria de Coordenação e Organização Institucional
Sepesd	Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto
Seprod	Secretaria de Produtos de Defesa
Sisfron	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira
Sisgaaz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-americanas

INTRODUÇÃO e NOTAS METODOLÓGICAS	15
O ESTADO NACIONAL, A SOCIEDADE INTERNACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E O ALINHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..	26
ASPECTOS GERAIS	32
1 A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA	33
1.1 A ORDEM INTERNACIONAL ATUAL E O SISTEMA DE DEFESA NO QUAL O BRASIL ESTÁ INSERIDO.....	33
1.2 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA BRASILEIRA	38
1.3 PRINCIPAIS ASPECTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA BRASILEIRA.	43
1.4 OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA	53
1.5O MINISTÉRIO DA DEFESA	54
1.5.1 Marco legal vigente na Constituição Federal e demais leis e normas atinentes ao MD	55
1.5.2 Localização do Ministério da Defesa no sistema de defesa e sua organização.....	57
1.5.3 Vínculo com o resto da estrutura de governo	59
1.5.4 A estrutura institucional do MD e seus meios disponíveis.....	61
1.5.5 A dinâmica intraburocrática: leis, atores e o processo de tomada de decisão	65
1.5.6 Vinculação com a sociedade	68
1.5.7 Relacionamento internacional	69
1.6 O ORÇAMENTO DA DEFESA E A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA	72
1.7 O EMPREGO POLÍTICO DAS FORÇAS ARMADAS EM PERSPECTIVA	78
1.8 O PODER MILITAR BRASILEIRO EM FOCO.....	85
1.9 CONCLUSÃO PARCIAL	88
2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	90
2.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	91
2.2 AGENTES POLÍTICOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	99
2.2.1 O Presidente da República	101
2.2.2 O Ministério das Relações Exteriores	102
2.2.3 O Ministério da Defesa.....	104
2.2.4 O Congresso Nacional	107
2.2.5 Os partidos políticos e os grupos de interesse/pressão	109

2.3 CONCLUSÃO PARCIAL (TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATUAL)	110
3 A ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DE 2007	114
3.1 PRINCIPAIS FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A INSUFICIENTE ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA COM A EXTERNA	115
3.1.1 A baixa prioridade da Política de Defesa	115
3.1.2 A ausência de efetiva direção política sobre a Política de Defesa	116
3.1.3 O perfil não confrontacionista da Política Externa	117
3.1.4 A ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as Políticas de Defesa e Externa	117
3.2 A AÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA PARA MELHORAR A ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA E EXTERNA.....	118
3.2.1 A ação do MD para aumentar a prioridade da Política de Defesa	118
3.2.2 A ação do MD para consolidar a direção política sobre a Política de Defesa	122
3.2.3 A ação do MD para encontrar seu espaço ante o perfil não confrontacionista da Política Externa	123
3.2.4 A ação do MD para criar mecanismos operacionais de articulação entre a Política de Defesa e a Política Externa	125
3.3 CONCLUSÃO PARCIAL	127
CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO e NOTAS METODOLÓGICAS

O panorama internacional contemporâneo é marcado pela emergência de novas potências que encontram desafios internos e externos à consolidação de sua projeção mundial. O sucesso desta caminhada passa pela capacidade da sociedade destes países se organizarem em torno de projetos articulados, ferramentas de conversão do seu poder potencial em poder de fato.

O Brasil larga nesta corrida com vantagem, na medida em que seu ambiente político é legitimado por uma democracia. Entretanto, organizar uma estrutura governamental cujas políticas públicas estejam articuladas não é um objetivo fácil de ser atingido, o que, por vezes, leva setores inteiros da sociedade brasileira ao imobilismo.

Assim, a articulação entre as diversas políticas públicas brasileiras é um objetivo constantemente perseguido pela burocracia governamental. No setor de defesa esta realidade também está presente, sendo relevantes os esforços despendidos para dirimir os entraves domésticos à articulação da política de defesa com a política externa brasileira.

A percepção de falhas na articulação entre as políticas citadas fica prejudicada pela complexidade do assunto, agravada pela ação de diversos agentes políticos de diferentes setores da administração nacional.

Segundo Alsina (2009) existe uma tese equivocada que supõe a existência de simetria exata entre as duas políticas públicas. Este autor observa que a inconsistência desse argumento é flagrante, uma vez que pressupõe a existência de uma capacidade de planejamento de políticas públicas improvável, bem como de um nível sem precedentes de subordinação da política de defesa à política externa.

Observa, ainda, que esta hipótese desconsidera o fato de que o país, desde a independência em 1822, nunca tenha tido contado com um aparato de defesa verdadeiramente relevante. Em última análise, a tese em questão vê ordem onde impera a ausência de ordem, o que apenas serve para mascarar os problemas que dizem respeito ao insuficiente grau de articulação entre as políticas em tela.

O Ministério da Defesa, como órgão da administração pública federal, tem como uma de suas missões, segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), a coordenação do esforço integrado de defesa, contribuindo para a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

Desta maneira, este ministério tem procurado estabelecer as políticas ligadas ao setor, caso da Política Nacional de Defesa (PND), já na sua terceira versão.

O ex-Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim (2011), salientou, em palestra sobre o Livro Branco, ser notório o amadurecimento institucional do Estado brasileiro no setor de defesa. Segundo ele, a criação do MD em 10 de junho de 1999, por meio da Medida Provisória Nº 1.799, marcou o início desta modernização.

Ainda segundo este ministro, a sociedade brasileira acordou da indiferença sobre os assuntos de defesa, testemunhado por ele no final das décadas de 1980 e 1990. Afirma que, na época, havia incompreensão sobre os assuntos de defesa e segurança, que eram confundidos geralmente com questões política.

Diante do quadro de transformação em curso, identificam-se uma série de mudanças que têm objetivado reestruturar o setor de defesa, dotando o país de Forças Armadas (FFAA) mais bem preparadas, sustentadas por políticas públicas integradas, prontas para suportar a dimensão geopolítica do país e para contribuir para que este atinja seus interesses na arena internacional.

Ressalta-se, portanto, a importância de bem entender a ação deste agente político. De que forma ele age sobre o estamento militar? Como se processa a tomada de decisão dentro do ministério? Qual a influência desta instituição para a formação de políticas setoriais, bem como na articulação das políticas que têm influência na defesa?

Assim, no intuito de aprofundar o estudo científico do tema escolhido, o presente trabalho buscará responder se o Ministério da Defesa (MD) está sendo efetivo na melhoria da articulação da política de defesa com a política externa brasileira. Portanto, essa pesquisa se desenvolverá tendo por base o seguinte problema:

Quais são os avanços obtidos na articulação da política de defesa com a política externa brasileira decorrentes da ação do Ministério da Defesa sobre os entraves internos àquela articulação a partir de 2007?

A bibliografia utilizada para a elaboração da dissertação busca estabelecer o diálogo e aproveitar as contribuições das áreas de Relações Internacionais, principalmente dos Estudos de Segurança Internacional, e Ciência Política, focando o neoinstitucionalismo, os estudos do processo de tomada de decisão, passando pelo estudo das relações civis-militares.

Como o presente trabalho busca responder se o MD está sendo efetivo na melhoria da **articulação**¹ da política de defesa com a política externa brasileira a partir de 2007, o estudo se inicia pelo Ministério da Defesa do Brasil, por ser ele considerado o principal agente político das mudanças desejadas. Para compreender o Ministério da Defesa buscou-se identificar que corrente dos Estudos de Segurança Internacional predomina entre seus quadros; o modelo institucional sobre o qual o ministério está estruturado; a maneira pela qual o ministério assessora o Estado brasileiro na gestão dos seus instrumentos de poder; e o método de tomada de decisão dessa instituição.

Compreender o modelo institucional sobre o qual o MD está estruturado é fundamental para o desenvolvimento da pesquisa. Para tanto, a obra *Institutional Theory in Political Science* de B. Guy Peters (1999) foi muito importante. Neste livro o autor discorre sobre as principais teorias institucionais nas políticas públicas, emprestando à pesquisa interessante ferramenta de identificação do modelo institucional adotado pelo MD. Discorre, ainda, na maneira pela qual os indivíduos se relacionam entre si e com a instituição a que pertencem, formulando conceitos relevantes que foram aproveitados no estudo do Ministério da Defesa e possibilitaram a identificação da maneira pela qual a instituição MD age na criação e na gestão das políticas públicas que estão sob sua responsabilidade.

A fim de compreender a ação do MD na articulação da política de defesa com a política externa brasileira esta pesquisa se valeu também dos estudos de Joseph Nye (2012), autor da obra “O futuro do poder”. Este pensador mostra como os recursos do poder se adaptam à era digital e como as estratégias inteligentes devem incluir mais que a força e os métodos convencionais, considerando ações indiretas para atingir os objetivos nacionais. Em sua obra, relaciona o poder duro com o poder brando, analisando o equilíbrio necessário entre estas duas realidades no século XXI, o que denominou poder inteligente.

A operacionalização desse conceito pode ser identificada através do discurso de Shapiro (2009). Esse burocrata do Departamento de Defesa dos Estados Unidos observa:

¹ O **conceito de articulação**, segundo Alsina (2009, p.78), se resume à perseguição de metas comuns às duas políticas públicas antes mencionadas, visando maximizar os ganhos – ou minimizar os prejuízos – da ação internacional do Brasil.

put into practice, smart power will act as a force multiplier, encouraging the development of new partnerships both overseas and within our own government.... better integrating our military power with diplomacy and development in a “whole of government” approach to enhancing our national security².

Continuando na mesma linha de pensamento, conclui, citando a secretária Clinton:

With smart power, diplomacy will be the vanguard of foreign policy.” But she emphasized that in order to do so, “we need to invest in our civilian capacity to conduct vigorous American diplomacy...and operate effectively alongside our military³.

Dessa maneira, a operacionalização do poder inteligente passa pela capacitação do poder civil e militar, para que juntos somem suas capacidades na busca do objetivo comum. Nesse sentido, o MD foi confrontado na sua busca pelas capacidades militares definidas como essenciais para que o Brasil adquira a envergadura julgada compatível com seu peso político. Ademais, procurou-se identificar a maneira pela qual essa instituição busca integrar suas ações com as do Ministério das Relações Exteriores.

Ainda com a finalidade de compreender a ação do MD, buscou-se estudar o processo de tomada de decisões políticas neste setor a partir da obra de Alisson (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. No livro, o autor observa a existência de três modelos conceituais para a análise do processo decisório. Cada um deles identifica diferentes aspectos para a tomada de decisões políticas decisivas. O modelo de escolha racional, que identifica o Estado como um indivíduo, tomando, de forma integrada, decisões em diversos setores da sua burocracia. O modelo organizacional, que identifica o governo como um conjunto de organizações independentes, que agem sem muita coordenação. A resultante das

² Colocando em prática, o poder inteligente agirá como multiplicador de força, encorajando o estabelecimento de novos parceiros, tanto extracontinentais quanto de dentro do nosso próprio governo...melhor integrando nossos poder militar com a diplomacia e desenvolvendo uma aproximação de toda a estrutura de governo para mudar nossa segurança nacional (tradução nossa).

³ Com o poder inteligente, a diplomacia será a vanguarda da política externa. Mas ela enfatizou que, para fazer isso, “nós temos de investir na capacidade de nossa sociedade civil conduzir uma diplomacia vigorosa...e operar efetivamente lado a lado com nossos militares (tradução nossa).

ações de cada uma delas é a política do estado. E o modelo governamental, que identifica os indivíduos como os agentes políticos principais. A capacidade de barganhar desses indivíduos, na medida em que ocupam posições hierárquicas diversas na estrutura burocrática do estado, influencia a decisão do Estado para fazer frente a um problema específico. Nesse modelo, as disputas no plano pessoal são elementares para compreender o funcionamento da máquina do governo.

Nesta obra Allison oferece ferramentas claras para a compreensão das complexas questões políticas contemporâneas. O emprego dessa ferramenta no estudo do MD certamente possibilitou importantes conclusões sobre o processo de tomada de decisão desse ministério.

Quanto à política externa brasileira, faz-se criterioso a identificação dos traços mais relevantes dessa política. Uma obra de referência para delimitação desta política foi o livro “Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU” (2010). Nesta obra, João Augusto Costa Vargas discorre sobre o pleito brasileiro por um assento no principal foro de segurança coletiva. Retrata a constância da demanda do ideário nacional em se transformar em fiador da nova ordem global.

Destaca-se ainda, o estudo da política externa brasileira realizado pela cientista política Leticia Pinheiro. Em seu texto, Pinheiro (2004) relata que a diplomacia brasileira se afirmou a partir de 1990 sobre o paradigma do institucionalismo pragmático. De acordo com este conceito, segundo a autora, o Brasil é relutante em assumir os custos de sua condição de liderança, enquanto trabalha para garantir os benefícios desse papel.

Ainda, no que concerne à política externa brasileira, os estudos estatísticos realizados por Octavio Amorim Neto (2011) em sua obra intitulada “De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira” foram úteis em relacionar as capacidades do poder do Estado brasileiro com sua busca por autonomia política no cenário internacional.

Por fim, o estudo valeu-se da pesquisa realizada pelo diplomata João Paulo Soares Alsina Júnior, que publicou em 2009 o livro “Política externa e poder militar no Brasil”. Nesta obra Alsina (2009) discorre sobre a instrumentalidade do poder militar para a condução da política externa brasileira contemporânea. Sua abordagem considera a situação geopolítica do Brasil na segunda metade da primeira década dos anos 2000. Parte do princípio de que esse país é um Estado

capitalista periférico, que tem buscado sua inserção internacional como uma “potência pacífica”.

Ao estudar a instrumentalidade do poder militar para a condução da política externa, pretende determinar a maior ou menor coerência de uma modalidade de inserção internacional que não se encontra respaldada pela Força Armada. Avalia, em sua obra, em que medida o Brasil padeceria de autismo estratégico, ou em que medida a noção de potência pacífica permitiria avançar os interesses nacionais independentemente do respaldo de poder militar relevante.

Para chegar a esse questionamento Alsina delimita os principais entraves internos à articulação da política de defesa com a política externa brasileira. Nessa linha, o diplomata recorta a realidade correspondente à interface entre as duas políticas por meio de cinco conceitos diferenciados, cada um deles correspondendo genericamente a uma forma distinta de relação entre elas: *incompatibilidade, divergência, harmonização, coordenação e integração*. A primeira representaria a ausência de articulação; a segunda, articulação deficiente; a terceira, articulação pouco profunda; a quarta, adequada; e a quinta, ideal.

O presente trabalho verificou os avanços obtidos na articulação da política de defesa com a política externa brasileira decorrente da ação do Ministério da Defesa, considerando o espaço temporal a partir de 2007.

A pesquisa das fontes primárias e secundárias foi realizada no Rio de Janeiro e em Brasília, valendo-se principalmente das bibliotecas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, da Escola Superior de Guerra, da Escola de Guerra Naval, da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica e da Fundação Getúlio Vargas.

Ademais, foi de grande valia a pesquisa através da rede mundial de computadores. Através desta ferramenta foi possível chegar às informações colhidas em discursos, acordos internacionais e entrevistas publicadas nas páginas oficiais das FFAA, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

A técnica de análise de conteúdo foi empregada para o estudo dos documentos governamentais que da política externa e da política de defesa do Brasil, a saber: a Constituição Federal Brasileira (CF), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Quanto às entrevistas, foi estabelecida uma amostragem intencional não-probabilística que é, conforme MATTAR (2001), aquela em que a seleção da amostra depende, ao menos em parte, do julgamento do pesquisador ou do entrevistador de campo.

Desta maneira, a pesquisa de campo qualitativa utilizou a técnica de coleta de dados tipo entrevista semiestruturada com perguntas abertas. Pretendeu-se entrevistar personalidades, militares e civis, na cidade do Rio de Janeiro, Brasília e Belém. Estas autoridades, selecionadas pelo seu conhecimento dos assuntos atinentes à defesa, emprestaram relevante contribuição à qualidade deste trabalho, na medida em que ratificaram ou retificaram as conclusões levantadas na pesquisa bibliográfica e documental.

Desta maneira, o primeiro capítulo aborda as instituições políticas domésticas e sistêmicas, procurando discorrer nestes dois ambientes o conceitual de poder e de estratégia, bem como seus reflexos na autonomia política do Estado ante ao Sistema Internacional. A conclusão parcial deste capítulo visa relacionar os aspectos destacados com o alinhamento das políticas públicas.

O segundo capítulo trata da política de defesa brasileira. Inicialmente busca-se fazer um breve histórico desta política, para, em seguida, abordar seus principais aspectos na atualidade. Aprofunda-se a pesquisa ao focar o Ministério da Defesa, procurando realizar um estudo analítico de suas principais características institucionais. Por fim, o capítulo discorre sobre o poder militar brasileiro na atualidade. A conclusão parcial remete à política de defesa nacional de maneira ampla, destacando seus pontos de tangência com a política externa brasileira.

O terceiro capítulo destaca os aspectos gerais da política externa brasileira. Inicialmente, assim como no capítulo anterior, busca-se, por uma aproximação histórica, delimitar os principais traços desta política. A análise realizada a dissecou, destacando o papel dos diversos agentes políticos que interagem neste contexto. A conclusão parcial busca abordar os pontos de tangência desta política com a política de defesa nacional.

O quarto capítulo foca a articulação da política de defesa com a política externa brasileira. Neste contexto, busca-se identificar as contribuições do Ministério da Defesa para a articulação das duas políticas citadas.

No quinto capítulo, objetiva-se responder se a ação do MD, a partir de 2007, melhorou a articulação da política de defesa com a política externa brasileira?

O ESTADO NACIONAL, A SOCIEDADE INTERNACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado, na forma que se apresenta nos dias atuais, decorre de transformações históricas advindas do final da Idade Média. A paz de Westfália⁴, ocorrida em 1648 marcou como princípios básicos a soberania política atrelada a um território. Essa soberania deveria ser respeitada e mantida pelos demais Estados.

Segundo Held (1996) o Estado Moderno consiste em um aparato político composto por governados e governantes, com suprema jurisdição em uma área territorial demarcada, possuidora do monopólio do poder de coerção, que necessitava de legitimidade, obtida através do suporte ou da lealdade de seus cidadãos. Para isso o Estado estava condicionado ao seu território, ao controle da violência, à estruturação impessoal de poder e pela legitimidade.

Em âmbito internacional, os Estados estão inseridos em um Sistema Internacional com diferentes atores, imersos em um ambiente heterogêneo e global onde não existe um poder soberano que garanta o respeito ao direito internacional. Nesse sistema predomina o choque de interesses entre os Estados, que ora cooperam entre si, ora se envolvem em conflitos.

De forma complementar, Zacher⁵ (2000) destaca o poder supremo dos Estados, respaldado por um respeito mútuo e pelo compromisso de não intervenção nos assuntos internos, conforme as leis internacionais. No entanto, a relação entre os países encontra algum tipo de equilíbrio quando está é analisada sobre o prisma da situação de Poder Nacional⁶, onde os mais poderosos conseguem estabelecer suas vontades.

⁴ BOBBIO, N. Dicionário de política. (Vol. 1). **Universidade de Brasília**, 2000.

⁵ ...o Estado como poder supremo e soberano dentro de suas fronteiras, descartando as reivindicações transnacionais de autoridade política da Igreja. Considera-se geralmente como princípio constitutivo desse sistema o respeito mútuo dos Estados pela sua soberania. Outros princípios importantes, derivados da soberania estatal, são a não intervenção nos assuntos internos [...], o consentimento como base de obrigações para cumprir as leis internacionais...

⁶ Segundo a ESG (2009) A dimensão do Poder de um grupo social tem como base o conjunto de meios à disposição da vontade coletiva, isto é, da vontade comum aos subgrupos e aos indivíduos. Assim, o Poder Nacional reflete sempre as possibilidades e limitações dos homens que o constituem e dos meios de que dispõe, nas suas características globais e nos efeitos de seu emprego.

Dessa maneira, a despeito da existência consensual do direito internacional, a convivência anárquica entre os Estados encontra algum equilíbrio através da situação de poder⁷ de cada agente. Assim, essa relação gera uma hierarquia entre os Estados.

A “Teoria da polaridade complexa”⁸ de Buzan (2004) busca detalhar essa hierarquia de poder, estudando a capacidade de projeção de poder de cada Estado. Aqueles com capacidade de atuar de forma global em todos os campos de poder seriam as superpotências. Os Estados com capacidades de atuar de forma global em alguns campos de poder, as grandes potências. Enquanto os que teriam capacidade de atuar somente de forma regional nos campos do poder seriam as potências regionais. Como se pode perceber, há diferenças significativas entre o poder dos Estados, que afetam seu comportamento e ação no sistema internacional, limitando de forma desigual a autonomia de cada um deles buscar atingir seus interesses.

O caráter anárquico do sistema, segundo Alsina (2009), geraria problema de ação coletiva que, em determinadas circunstâncias, poderiam exacerbar a confiabilidade do sistema.

o nível de conflito nas relações internacionais, contudo, não é função apenas da dimensão material do poder, mas também de sua dimensão ideológica... se a natureza do poder permanece inalterada..., fatores como a ausência de hierarquia entre Estados soberanos, o relativo subdesenvolvimento da sociedade internacional comparada ao âmbito doméstico, o caráter potencialmente externo do conflito entre unidades estatais, as identidades divergentes e muitas vezes contraditórias prevalentes entre as nações, entre outros, contribuem para que a influência corretiva seja frequentemente mais intensa nas relações internacionais do que no seio das comunidades políticas estabelecidas sob a égide dos Estados nacionais.

⁷ Wight observar que os componentes do poder são a população, a extensão do território, os recursos industriais, a organização social, a tradição histórica e a aspiração de grandeza.

⁸ A capacidade de poder acumulada por cada país, separando-os em três níveis: as superpotências, as grandes potências e as potências regionais. A diferenciação entre cada uma dessas classificações é subjetiva, dependendo da percepção dos demais atores internacionais sobre a capacidade de projeção de poder de cada Estado. Segundo Pecequillo (2010) essa projeção resultaria em maior ou menor capacidade de influenciar os fluxos e fenômenos do sistema, interferindo na política mundial de forma a alcançar seus interesses e maximizar suas posições de liderança.

Diante da instabilidade latente entre interesses por vezes conflitante, encontra-se a possibilidade da perda da autonomia política dos Estados mais fracos por decorrência de ações unilaterais daqueles mais poderosos. Assim, estudar o poder passa a ser fundamental, já que a posse de recursos especiais qualifica os Estados de maneira diferente, dando a uns maior capacidade de gerenciar o ambiente internacional em que todos estão inseridos.

A distribuição do poder na era da informação global, segundo Nye (2002), lembra um jogo de xadrez tridimensional. No tabuleiro superior o poder militar é preponderantemente unipolar, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA). No tabuleiro do meio o poder econômico é multipolar, sendo necessário, muitas das vezes, haver negociação para se alcançar um consenso. Já o tabuleiro de baixo as relações transnacionais transpõem as fronteiras e escapam ao controle governamental, incluindo agentes não estatais⁹ completamente diversos como terroristas e hackers. Nesse tabuleiro inferior o poder está amplamente disperso.

No novo contexto mundial, em que coabitam, Estado e agentes não estatais, em meio a um sociedade internacional¹⁰ de tendências anárquicas, a relevância do poder permanece central. Nye, em seu livro *The Future of Power* afirma que bem gerenciar esse poder é o desafio do século XXI, equilibrando a correta combinação de *Hard*¹¹ e *Soft Power*¹², batizada pelo autor de *Smart Power*¹³.

⁹ Atores não estatais, segundo Pecequillo (2010), são organizações que interagem, juntamente como o Estado no sistema internacional. Os agentes não estatais são as Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais e as Forças Transnacionais, constituídas pelas Organizações Não-Governamentais, as Companhias Multinacionais ou Transnacionais e os Grupos diversos e a Opinião Pública Internacional.

¹⁰ Segundo Buzan (2001) há a necessidade de estabelecer uma distinção entre sistema internacional (que enfatiza a estratégia militar) e sociedade internacional (que enfoca normas e regras compartilhadas).

¹¹ *Hard power* (poder duro) refere-se às formas mais clássicas de poder, à capacidade econômica e militar de um país para coagir ou para comprar os demais. Refere-se à hegemonia construída por meio da coerção e da força (Nye, 2012).

¹² *soft power* representa a capacidade de suscitar um tipo desejado de comportamento e/ou ações de outros países sem o recurso aberto às formas mais tradicionais de poder, via apegos culturais, por exemplo. Traduzindo para uma terminologia mais próxima ... é uma espécie de hegemonia construída por intermédio do consenso e da persuasão (Nye, 2012).

Dessa maneira, observa-se que o poder militar não é o único e nem sempre o melhor para fazer frente aos desafios impostos na atualidade. Dessa maneira, cada Estado deve ser capaz de equilibrar o uso de seu poder militar, do seu poder econômico e do seu poder de relacionamento transnacional.

Segundo Nye (2012)

o realismo representa um bom primeiro passo na exposição de alguns aspectos das relações internacionais. Mas, como já vimos, os estados não são mais os únicos atores importantes nos assuntos globais; a segurança não é o único resultado importante que eles buscam; e a força não é o único e nem sempre o melhor instrumento disponível para atingir esses resultados.

Este autor comenta que, para atingir esses resultados é necessário ter estratégias claras. Afirma que a questão central não é usar ou não os recursos militares, pois estes podem ser utilizados tanto para produzir comportamento de poder duro, quanto brando. Lutar e ameaçar são comportamentos de poder duro; proteger e ajudar são comportamentos de poder brando.

é relevante para um Estado ser capaz de construir uma grande estratégia integrada que combine poder duro com poder brando atrativo em poder inteligente do tipo que venceu a Guerra Fria.... Esta grande estratégia teria o objetivo de prover segurança para os Estado, manter sua economia forte, evitar desastres ambientais, encorajar a democracia liberal e os direitos humanos.

Para aprofundar o estudo dos conceitos de poder e seu reflexo na liberdade de ação de um país no cenário internacional será feita uma aproximação inicial de Wight, teoria de RI - escola inglesa – abordando, em seguida, o conceito de estratégia de Beaufre.

Wight (2002) interpreta a política internacional por intermédio da ideia de equilíbrio do poder. Segundo o autor, para que o Estado possa reagir de maneira favorável aos desafios colocados pela sociedade internacional atual, ele deve possuir um nível de poder relativo e absoluto que lhe permita assegurar sua autonomia de decisão. Para alcançar esse nível de poder faz-se relevante um bom planejamento estratégico. Portanto, o autor relaciona a existência de poder de um país a um planejamento estratégico, o que interfere na sua liberdade de ação no sistema internacional.

¹³ Segundo Nye uma alta autoridade do Departamento de Estado afirmou: “O conceito de ‘poder inteligente’ é a inteligente integração e ligação em rede diplomática, defesa, desenvolvimento e outras ferramentas dos chamados poderes ‘duro e brando’.”

Já Beaufre (1998) observa que a finalidade da estratégia é atingir os objetivos fixados pela política, utilizando, da melhor maneira, os meios de que se dispõe para se tomar a decisão. O perfeito funcionamento deste processo possibilita a antecipação de procedimentos, favorecendo a liberdade de ação do país diante da conjuntura internacional.

o jogo estratégico podia ser feito... segundo dois modos. O modo maior é a estratégia direta, onde a força representa fator essencial. O modo menor é a estratégia indireta, onde o papel da força parece apagar-se, diante daquele da psicologia e das combinações. Naturalmente, estes dois modelos podem se misturar ... para produzir grande número de modelos.

De maneira semelhante à Wight, Beaufre relaciona a abordagem estratégica à gestão do poder. Estes dois conceitos, poder e estratégia, são abordados por Buzan (2012), “conceitos paralelos”, havendo variações de cada um deles em conformidade com as correntes realista ou liberal de RI.

Destaca-se, portanto, um relacionamento lógico, onde uma visão estratégica da gestão do poder de um Estado lhe proporciona poder. A existência de condições internas geradoras de poder refletem na maior ou menor liberdade de ação deste Estado no cenário internacional.

Um ponto que deve ser destacado é o conceito de “eixo de conexão”, relevante para se compreender que uma linha tênue separa os assuntos domésticos dos assuntos da seara externa.

o eixo de conexão de delineamento da política interna e externa traz importantes reflexões sobre o grau, a intensidade e a direção dos temas prioritários da agenda externa das instituições do Estado (Castro, 2012).

Assim, a existências e a qualidade das políticas públicas domésticas irão refletir na acumulação de poder por parte do Estado. A maior ou menor acumulação de poder influenciará diretamente a liberdade de ação deste país diante das questões advindas do Sistema Internacional.

AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E O ALINHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O alinhamento das diversas políticas públicas de um Estado está diretamente ligado com a clara definição de objetivos, assim como a percepção de uma

estratégia coerente para atingi-los. Mas, para que haja políticas públicas alinhadas, deve-se ter instituições¹⁴ que facilitem a gestão da máquina pública.

O professor Karl Deutsch, em seu livro *Política e Governo*¹⁵, define instituição como uma coleção ordenada e mais ou menos formal, de funções e hábitos humanos – isto é, de expectativas encadeadas de comportamentos – que redundam numa organização ou prática estável, cuja ação pode ser prevista com uma certa margem de segurança.

Por outro lado, March e Olsen (1996) especificam que as instituições políticas são a coleção de leis e rotinas inter-relacionadas que definem a ação apropriada em termos de relação entre as regras e as situações. O processo envolve a determinação da situação, quais regras estão sendo cumpridas e quais são as obrigações esperadas como resultado desse processo.

Rocha (2005) observa que o estudo das instituições sob o enfoque neoinstitucionalista, estruturado sobre a perspectiva *polity-centered*¹⁶, descortina novas áreas de pesquisa, abarcando questões de gênero, raça, religião, classes sociais ou qualquer outro fator de agregação de interesses. Além disso, reforça a importância analítica do papel das instituições políticas e sua influência sobre os grupos sociais através das políticas públicas¹⁷.

O desalinhamento de políticas públicas é uma questão comum nos Estados, drenando recursos valiosos, que se bem geridos, teriam a capacidade de equacionar

¹⁴ Segundo Peters (1999) Instituição é a coleção de valores e regras, mais normativas do que cognitivas, que impactam os membros da instituição, assim como as rotinas que são desenvolvidas para implementar e sustentar seus valores.

¹⁵ DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. Brasília, Ed. UnB, 1979, p. 188.

¹⁶ A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Dessa maneira, abrangem-se os estudos de instituições governamentais e políticas públicas, além dos interesses da sociedade civil e das suas estratégias e objetivos (Rocha, 2005).

¹⁷ As instituições são criadas com um propósito específico, que por vezes necessita ser alterado. Segundo Peter (1999) a teoria da “Lata de Lixo” argumenta que as instituições seguem processos internos para sanar seus problemas. Costuma se valer desses processos como uma primeira abordagem, antes de buscarem soluções exógenas para o problema.

Esta teoria específica, ainda, que a mudança institucional é raramente um evento planejado, mas sim um produto resultante da confluência de diversas evidências e da oportunidade para a ação.

suas principais demandas domésticas e externas. Esse desalinhamento decorre de inúmeros motivos, dentre eles a evolução do contexto geoestratégico no qual o país está inserido.

Herman (1989) em seu artigo intitulado *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy* estudou o processo de tomada de decisão e mudanças na política exterior. A mudança de curso de políticas públicas é um processo delicado, onde diversos atores políticos tomam parte. Hermann (1989) ressalta a importância do perfeito conhecimento do processo de tomada de decisão implementados pelos principais atores políticos envolvidos, bem como as condições para que esta seja implementada.

Segundo Hermann, há quatro principais agentes políticos de mudança: o líder dirigente, a burocracia participativa, a reestruturação doméstica e os choques externos. Destaca, ainda, que as mudanças das políticas públicas podem ser realizadas em quatro diferentes níveis de profundidade: a mudança através do ajuste; a mudança de programas; a mudança de problemas/objetivos e a mudança orientada por forças internacionais.

Para entendimento perfeito de sua teoria, segundo o autor, é necessário o estudo detalhado do sistema político doméstico, do processo de tomada de decisão das burocracias, do meio denominado pelo autor de controle cibernético e do processo de aprendizagem.

O efeito das mudanças das políticas públicas está evidenciado na Figura 01, onde os agentes políticos atuam sobre o processo de tomada de decisão governamental. O processo de tomada de decisão, por si, pode obstruir ou facilitar a mudança. Ao final do processo, avalia-se a profundidade da mudança da política pública.

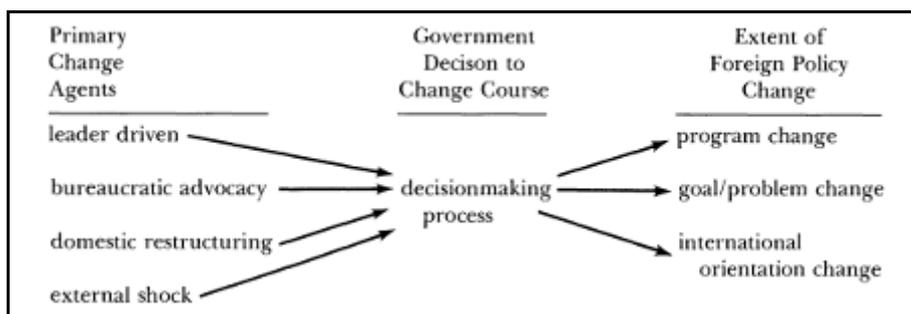


Figura 01 Regra do processo de decisão entre agências de mudança e o nível de políticas de mudança.

Fonte: (Hermann, 1989)

Ainda segundo Hermann, o estágio do processo de tomada de decisão, inserido no processo de mudança de políticas públicas é longo e não linear. A primeira fase é a identificação do problema, que motiva preocupação. Esta identificação, por vezes, não é clara, sendo necessário melhor detalhamento. O mesmo acontece com os objetivos que se desejam alcançar com as mudanças. Isso demanda dos tomadores de decisão maior precisão na definição da natureza e nas implicações do problema. Ademais, para que o processo de mudança tenha efeito, é necessário vencer as resistências à mudança, que além de tentar obstruí-la, por vezes alteram o curso do processo, descaracterizando o “outcome” da nova política. Enfim, esse processo não linear se desenrola em círculos, alternando fases de movimento e estagnação, tudo isso dentro do processo normal de amadurecimento e implantação de uma política pública.

Os estágios do processo de mudança da política pública são:

- A expectativa inicial da política – que resume a preocupação dos agentes políticos sobre os efeitos alcançados sobre a performance demonstrada pela atual política pública. Evidencia-se, assim, uma oportunidade de mudança;
- A resposta de atores externos e outros estímulos do ambiente – o evento internacional pode ser uma resposta de atores externos, como decorrência da própria política a ser atualizada ou pode advir de eventos independentes, que produz reflexo sobre a política a ser atualizada. O relevante é que estes eventos têm de ter a capacidade de afetar a percepção dos atores políticos e seus propósitos;
- O reconhecimento de informações discrepantes – quando um evento gera informações inconsistentes com a expectativa da política, ou oferece novas evidências sobre a natureza do problema, tornando difícil a acomodação da nova realidade dentro do contexto da política pública a ser atualizada;
- Postulação de conexão entre o problema e a política pública – é relevante conectar o problema pendente com a política pública existente, tendo o cuidado de tornar conclusivo, aos olhos dos atores políticos, que a política em foco é ineficiente em lidar com o problema, gerando, com isso, outros problemas decorrentes.
- Desenvolvimento de alternativas – Não importa a dificuldade evidenciada pela política pública existente, se os agentes políticos não tiverem a capacidade de encontrar soluções para o problema. Inicialmente, procuram encontrar adaptações que solucionem o problema, sem alterar o objetivo geral da política. A mudança

torna-se mais radical quando o objetivo da política é rejeitado, sendo ele a principal origem do problema;

- Construção de consensos entre as autoridades a respeito da ótica da nova política pública – O consenso das autoridades envolve mais do que um ator político, mas, dependendo desse número, as mudanças políticas não podem ser implementadas sem o consenso. Certamente esse momento é delicado, havendo necessidade de serem recicladas ideias, retornando a fases anteriores do processo de decisão com a intenção de equacionar as diferenças políticas entre os agentes. Não é anormal a existências de barganhas políticas para se chegar ao desejado consenso.

- A implementação da nova medida – o estudo do comportamento organizacional e da política burocrática enfatiza que o processo de decisão não se encerra com a escolha de uma nova política. Normalmente o processo de implementação pode alterar sua natureza. Faz-se necessário o comprometimento total dos agentes políticos envolvidos para que o que foi planejado seja efetivado. Da mesma maneira, faz-se necessário que os objetivos e procedimentos requeridos sejam claros, havendo recursos suficientes para implementá-los.

Finalizando, Hermann (1989) afirma que as principais mudanças políticas observadas são decorrentes do processo de decisão. Obviamente, a evolução da política internacional e do sistema econômico podem provocar significantes demandas de modificação de políticas públicas. Apesar disso, os agentes políticos podem antecipar-se às estas mudanças, respondendo a tempo ou somente depois de sofrerem dramáticas consequências. Eles podem agir como agentes de mudança, independentemente de forças sistemáticas, garantindo a autonomia política de seu país. Nesse sentido, o autor cita Holsti “Nós preferimos ser pobres e mestres de nós mesmos do que escravos de uma potência exterior”.

O estudo do processo decisório de Hermann se alinha ao preconizado por Allison (1999). Ele aborda o processo decisório destacando o ponto de vista, a capacidade analítica e de formação de cenários de três modelos diferentes de tomada de decisão: o modelo do ator racional, o modelo do comportamento organizacional e o modelo da política governamental.

O modelo racional se baseia na busca por uma escolha linear, que maximize os ganhos e minimize os riscos e o prejuízo. Para isso, o modelo se baseia em

metas, alternativas, consequências e escolhas. Nesse modelo a figura do líder se destaca, influenciando decisivamente o processo.

O modelo do comportamento organizacional é mais realista, pois considera que a tomada de decisão é decorrente da ação de diversas instituições, cada uma com suas prioridades específicas, assim como suas estratégias para atingi-las. Dessa maneira, as capacidades específicas das diversas instituições envolvidas interagem, produzindo uma decisão composta.

O modelo das políticas governamentais considera que a decisão tomada não necessariamente irá sanar o problema para a qual foi direcionada. Isso decorre da necessidade de negociação, de compromissos, conflitos de interesse dos tomadores de decisão. Dessa maneira, a decisão tomada decorre da resultante política, não havendo capacidade de prever os caminhos que serão seguidos após o processo político ter iniciado.

A principal característica dos estudos de Allison é a diferença de análise e conclusão que cada modelo produz isoladamente, podendo gerar uma distorção comprometedoras da fotografia real do evento em análise.

Segundo o autor, os óculos que se está usando podem distorcer os fatos, gerando consequências multivariadas. O modelo racional oferece não somente conveniência, mas também uma poderosa primeira aproximação. É uma boa ferramenta para explicar e prever comportamentos individuais e gerais, ainda que possa eventualmente cometer algum erro.

Em análises complexas, quase nunca haverá uma solução única sobre o mérito. Dessa maneira, o modelo organizacional e político governamental permitem análises mais sofisticadas, que demandam maior quantidade de informações oferecendo uma segunda e terceira aproximação sobre a problemática. Possibilitam, portanto, refinar o estudo explicando melhor as razões e estruturando cenários futuros mais realísticos.

Portanto os estudos de Allison, no que tange à decisão, combinam uma aproximação inicial racional, complementada, em seguida pelos modelos organizacional e político-governamental. Esse processo decisório enriquece o estudo das causas e dos cenários futuros, facilitando a tomada da decisão.

Em síntese, o processo de tomada de decisão na correção de políticas públicas é complexo, dependendo de análises multidimensionais de diversos agentes políticos institucionais, tanto domésticos quanto externos. Ainda que haja

dificuldades na análise da problemática, fica claro que esta fase deve ser implementada simultaneamente por diversos atores políticos, evitando sua abordagens parciais. Deve-se estar ciente, ainda, do longo processo decisório demonstrado por Hermann, assim como o nível de profundidade da ação corretiva resultante.

ASPECTOS GERAIS

O cenário internacional é de instabilidade. O equilíbrio do sistema internacional depende das principais potências mundiais, com destaque para os Estados Unidos. O equilíbrio de poder entre os Estados se faz, dentro do limite de interesses das grandes potências, restringindo a ação das instituições de governança internacional.

Nesse contexto, cresce de importância a gestão das instituições domésticas na elaboração de políticas públicas equilibradas e alinhadas, que atendam e defendam os interesses nacionais. Essas instituições têm de ter a competência de, diante de um sistema democrático, sensibilizar a opinião pública e os agentes políticos domésticos de modo a corrigir distorções políticas, alinhando o esforço do Estado para alcançar seus objetivos nacionais.

Portanto, a construção de uma mentalidade de defesa na liderança política brasileira é premente. Somente com o perfeito entendimento das demandas sociais e das necessidades geopolíticas brasileiras o Brasil será capaz de superar seus desafios e se consolidar como um grande país.

Diante dessas duas realidades, externa e doméstica, a liderança política nacional terá condições de decidir com precisão a cerca da manutenção das capacidades operacionais de suas instituições públicas, bem como de elencar prioridades políticas e orçamentárias para a execução de sua Grande Estratégia.

1 A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

A Política de Defesa (PD) é coordenada pelo Ministério da Defesa brasileiro. Essa política resume o mais alto nível de planejamento da defesa nacional, englobando conceitos oriundos da PND¹⁸, da END e da Lei Complementar nº 136, 25/08/2010.

O Estado brasileiro é o responsável pela gestão da segurança e da defesa de sua sociedade. Cabe a ele criar condições para que o país esteja protegido de agressões externas, bem como esteja em condições de reagir favoravelmente, conforme seus interesses nacionais, às pressões políticas e econômicas internacionais.

As políticas de Estado, no setor da defesa, apresentam, de uma maneira geral, conceitos comuns, dentre eles a responsabilidade política por sua adoção, o quadro legal que a fundamenta, a territorialidade, a inserção do Estado nacional no contexto internacional, os interesses nacionais, o compromisso com o regime democrático e a missão das FFAA.

Com a finalidade de delimitar o estudo da Política de Defesa brasileira atual, buscou-se, inicialmente, delimitar a ordem internacional vigente e o sistema de defesa no qual ele está inserido, ressaltando alguns traços de sua “Grande Estratégia”.

O Ministério da Defesa teve estudados sua estrutura institucional e seu processo de tomada de decisão. Buscou-se, também, o aprofundamento analítico na evolução orçamentária do setor e na estrutura do poder militar brasileiro. Ao final deste capítulo, identificou-se a evolução da política pública de defesa brasileira, destacando a ação do MD para sua operacionalização.

1.1 A ORDEM INTERNACIONAL ATUAL E O SISTEMA DE DEFESA NO QUAL O BRASIL ESTÁ INSERIDO

O sistema de governança internacional, idealizado no final da II Guerra Mundial, está em franco processo de adaptação à nova conjuntura de poder mundial. As mudanças desse sistema tornaram-se mais evidentes a partir do fim da Guerra Fria.

¹⁸ Segundo Oliveira (2005) a PND é uma declaração política, de tom diplomático e militar, que um Estado torna pública sobre a natureza estratégica e a organização da sua defesa.

O novo contexto geopolítico pós-Guerra Fria abriu espaço para o reordenamento da agenda de segurança internacional. Novos conceitos passaram a representar o interesse das grandes potências da época, como o de “governança global”, a “liberalização do comércio internacional” e o “conceito de soberania relativa”.

A conjuntura mundial nas três últimas décadas sofreu alterações importantes. Ainda que os Estados Unidos tenham permanecido como a principal potência planetária, foi possível assistir à deterioração de seu poder em proveito de novas potências regionais.

Na área econômica e tecnológica houve a revolução das comunicações, que encurtou espaços e inseriu a sociedade em outro patamar produtivo. A aproximação promovida pelos meios de comunicação não foi acompanhada pela abertura do fluxo de comércio, bloqueado pelo insucesso da Rodada de Doha. O fracasso dessa rodada de negociações refletiu negativamente no esforço de liberalização do comércio internacional.

Ainda relevante foi a consolidação de potências econômicas médias, denominadas BRIC, acrônimo representativo do grupo de países de recente projeção internacional: Brasil, Rússia, Índia e China.

A crise do “*Subprime*” em 2008 nos Estados Unidos foi outro fato definitivo, que evidenciou a mudança da conjuntura de poder, abrindo as portas das principais economias mundiais para uma crise econômica profunda, sem precedentes na história recente.

Nas áreas político-militar o período foi marcado por duas guerras norte-americanas no Iraque (1991 e 2003) e a Guerra do Afeganistão, uma delas a revelia da ONU, inaugurando uma fase de relativização do papel dessa instituição, símbolo da governança mundial.

Observou-se, ainda, o envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na luta contra o terrorismo internacional, extrapolando o espaço territorial de emprego para o qual foi inicialmente delimitada.

Entretanto, foi o ataque da Al-Qaeda às Torres-Gêmeas em Nova York, no ano 2001, o evento de maior impacto no período, pois essa organização terrorista conseguiu a lamentável façanha de levar a guerra ao inexpugnável território continental da maior potência militar do planeta.

Ademais, dez anos após o atentado em Nova York o mundo assistiu perplexo à “Primavera Árabe”, que destituiu, por força do movimento popular, ditaduras violentas, lançando a maior parte dos países do norte da África e do Oriente Médio em uma fase de grande instabilidade política.

Sobre esse fato o Ministro Celso Amorim (2012-b) comenta em sua aula magna proferida no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa:

além das ações unilaterais, como as empreendidas contra o Iraque na Segunda Guerra do Golfo...; e do emprego de meios de força além do mandato concedido pela ONU, como nos ataques à Líbia, a militarização das soluções se expressa em conceitos novos como o de contraproliferação.

Dessa maneira, o sistema internacional de defesa sofreu pressões de diferentes setores e países durante os últimos trinta anos. Segundo Silva (2012) foi possível destacar três cenários internacionais diferentes:

O primeiro de 1991 a 2001, denominado “Otimismo Clintoniano”.

os Estados Unidos emergem como vitorioso na Guerra Fria... o conceito de “governança mundial” tronar-se-ia um tema comum, com aceitação tácita pelos pequenos e médios países.....surge uma imensa literatura de caracterização do “mundo sem fronteiras”.....o tema “defesa” foi amplamente confundido com “segurança”, visando levar as diversas FFAA nacionais a aceitarem as funções de polícia resultantes das chamadas “novas ameaças”.

O governo do presidente norte-americano Clinton havia tido sucesso na sua busca pela hegemonia global dos Estados Unidos, criando extenso arcabouço jurídico internacional para suportar os interesses desse país.

O segundo período de 2001 a 2008, denominado “A busca da hiper-hegemonia”. Esse período foi marcado pelo citado ataque terrorista de 2001 às Torres Gêmeas, símbolo do capitalismo americano. O evento levou a administração George Bush a custosas guerras contra o terrorismo e a grande investimento no setor de defesa. Esses fatores, conjugados às questões econômicas internas dos EUA, provocaram elevados déficits fiscal na economia norte-americana.

O terceiro período de 2008 até os dias atuais, “O retorno ao Multilateralismo”. Decorrente do agravamento da crise financeira mundial, a política de defesa norte-americana teve que ser redirecionada.

Segundo Silva (2012), a administração Obama retornou à política da cooperação e de divisão de tarefas e de custos na governança internacional.

de forma clara, o novo presidente americano reconhecia a impossibilidade de os Estados Unidos manterem-se como uma força militar de prontidão e capaz de intervir de forma direta e imediata, sem o apoio dos organismos internacionais e, portanto, sem a divisão do ônus financeiro, em todas as questões internacionais.

Ficou evidente o fortalecimento dos países periféricos, mais sólidos economicamente, chamando para si parte do poder antes centralizado na mão dos Estados Unidos e da Europa.

A América do Sul não ficou desassociada dos acontecimentos destacados, sendo possível notar importantes eventos que influenciaram o setor de defesa dos países dessa região, em especial o brasileiro.

A aproximação militar do Brasil com os EUA, decorrente de acordos advindos da Segunda Guerra Mundial (II GM), durou até a década de 1970. Nesta época, o Presidente Geisel procurou distanciar o Brasil do posicionamento norte-americano, rompendo o acordo militar vigente em 1977.

Ainda no contexto da II GM, os Estados Unidos lideraram um sistema de segurança hemisférico denominado Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947. Inicialmente direcionado para fazer frente ao esforço de guerra, esse tratado evoluiu para uma “solidariedade hemisférica”. Essa solidariedade, segundo Silva (2012), havia se tornado a estratégia de segurança oficial dos países latino-americanos, submetidos aos interesses dos EUA.

O sistema interamericano de defesa era considerado, então, a resultante da rede de cooperação bilateral entre os EUA e os países da região, materializada pelo TIAR e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

No entanto, o advento da Guerra das Malvinas jogou por terra a cresça nos valores nesse sistema de defesa, evidenciando os limites deste acordo. Neste conflito os Estados Unidos permitiram que o governo britânico se mobilizasse contra a Argentina, investindo em uma disputa territorial no continente americano, conforme observa Pagliari (2006).

para muitos países, essa aliança americana perdera sentido após a Guerra das Malvinas em 1982, pois os EUA abstiveram-se de apoiar um país do continente, o que inviabilizou a invocação do TIAR como mecanismo de ajuda mútua do sistema interamericano. Nessa situação, o Brasil apoiou a Argentina, entretanto, não invocou os mecanismos de segurança coletiva, o que também não foi feito por nenhum outro país do continente.

Este conflito acentuou o distanciamento brasileiro ao posicionamento de segurança hemisférica norte-americana. Segundo Silva (2012), a postura dos EUA,

optando claramente pela “solidariedade atlântica do Norte” em detrimento da “solidariedade hemisférica”, deixou claro para os pensadores brasileiros sua solidão e a responsabilidade que passaram a assumir.

Essa postura desassociada dos EUA com relação à América do Sul ficou ainda mais clara quando esse país reativou em 2008, após quarenta anos de inatividade, sua IV Frota Naval, responsável pelo patrulhamento das águas do Atlântico Sul.

Segundo BAVA (2008), a reativação da IV Frota alarmou autoridades brasileiras, a ponto de o ministro da Defesa da época afirmar que o governo brasileiro não permitiria que ela navegasse em águas brasileiras sem autorização.

A atuação brasileira no cenário Sul-americano foi reforçada através das assertivas de Nelson Jobim (2010) em palestra proferida no Instituto de Defesa Nacional de Lisboa.

conforme o novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica... ampliou o escopo e o raio de atuação da Aliança – não mais restrito ao Teatro Europeu. Uma interpretação literal desse conceito nos leva a afirmar que a OTAN passaria a poder intervir em qualquer parte do mundo...nesse sentido, vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o “Norte do Atlântico” ao “Sul do Atlântico” – esta, o “Sul”, área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas. O mesmo se diga sobre o hipotético “Atlântico Central”.

O contexto geopolítico regional também assistiu a mudanças. O Brasil se movimentou no sentido de se aproximar da Argentina, fato este consolidado pela implementação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Prosseguindo no caminho de reestruturar o ambiente regional Sul-americano, em 2008 o Brasil propôs a criação de uma nova organização, a União de Nações Sul-americanas (Unasul), assim como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Buscou-se assim, institucionalizar a integração da região, fortalecendo seus laços de identidade e de confiança mútua para a solução de problemas comuns¹⁹.

A respeito da Unasul e do CDS, o atual Ministro da Defesa do Brasil Celso Amorim (2012-a) observou:

quero sublinhar para vocês: somente com um entorno estável e próspero, em que a confiança toma o lugar da suspeita, podemos exercer nossa vocação universalista, natural em um país das dimensões e da formação histórica do Brasil.

¹⁹ Palestra proferida pelo Ministro de Segunda Classe (Secretaria Geral do MRE) Rodrigo de Lima Baena Soares em 30 de julho de 2013 na ECEME.

Coerente com essa assertiva Silva (2005) aponta que:

essa nova ordem mundial obrigará o país a assumir maiores tarefas nas suas relações internacionais como as operações de paz....tais operações desempenharam, até recentemente, um papel extremamente positivo de reencontro das FFAA com a sociedade brasileira.

As mudanças destacadas no cenário internacional e nacional brasileiro são percebidas de forma diferenciada pelos agentes políticos globais. Nesse sentido, Boniface (2001), em sua obra intitulada *Les Guerres de Demain*²⁰ elenca os principais pontos de disputa internacional que têm grande probabilidade de evoluírem para conflito aberto.

O autor cita o Brasil, relacionando-o com a guerra decorrente do meio ambiente. Observa a responsabilidade brasileira de bem gerir a floresta amazônica. Ademais, ainda que não diretamente, o autor cita alguns outros pontos de atrito onde o Brasil pode vir a ser confrontado por interesses contrários aos seus. Dentre outros, destaca-se a guerra decorrente da água, das drogas, a econômica, a guerra urbana, a guerra assimétrica e o terrorismo.

Assim, a grande evolução política, econômica e social em curso no país nas últimas décadas elevou a nação brasileira a uma inédita estatura. Dessa maneira, diante dos desafios a si imputados, sua visão regional de defesa e segurança foram paulatinamente superados, com assunção crescente do Brasil de uma nova consciência internacional.

1.2 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA BRASILEIRA

A evolução da política de defesa brasileira está intimamente ligada com a maturidade das instituições nacionais e segue os traços demarcados pela sua “Grande Estratégia”. Dessa forma, a evolução dessa política tem experimentado uma estruturação sólida, ainda que não linear, característica do regime democrático, onde o senso do bem-comum impera.

Essas instituições se inter-relacionam, se limitando e se complementando. A resultante desse equilíbrio de poder são políticas consistentes, legitimadas pela sociedade para a qual foram formuladas.

²⁰ As guerras de amanhã (tradução nossa)

O Brasil, país de desenvolvimento recente, esteve envolto em grande instabilidade interna até a década de 1990. Sua burocracia, de uma maneira geral, se caracterizava por grande limitação institucional na confecção de políticas públicas.

Segundo Frey (2000) essa limitação se deu pela debilidade dos conteúdos das políticas, ou seja, a debilidade na configuração dos programas políticos e dos problemas técnicos, bem como ao conteúdo material das decisões políticas.

Segue-se a lógica de que a base institucional dos Estados da periferia tenderá a ser mais frágil que a do centro, assim como sua vulnerabilidade a influências externas.

Segundo Alsina (2009), não raro essas fragilidades refletir-se-ão na existência de instabilidade doméstica, fato que representa preocupação adicional para os formuladores das políticas de segurança e defesa dos países periféricos.

Os reflexos dessa limitação se fazia notar pela inação do Estado na implementação de políticas setoriais eficientes ou, por outro lado, na autonomia, total ou parcial, da burocracia interna na gestão de sua política.

Ademais à gestão da política de defesa externa, em não raras oportunidades, dada a tibieza institucional prevalecente na periferia, a Força Armada, encarnada nos exércitos nacionais, constituiu a principal barreira à fragmentação pura e simples do Estado (Alsina, 2009). Assim, fica evidente a relevância do poder militar para os países periféricos, em especial para o Brasil.

O complemento a essa teoria é o custo político da relevante ingerência militar regional na estrutura estatal, conforme relata Oliveira (2005).

o oposto da subordinação militar não é necessariamente a insubordinação, mas a autonomia, caso em que as FFAA pesam exageradamente na estrutura estatal, fazem representar-se no Executivo, preservam suas doutrinas de influência societárias indesejáveis... no lugar da responsabilidade constitucional pela existência última do Estado, as FFAA tornam-se tutoras do próprio Estado.

Segundo Soares (2011) no caso da PEB e da PD brasileiras, essas políticas têm sua gênese em duas relevantes burocracias nacionais: o Ministério das Relações Exteriores e as FFAA, respectivamente. Consolidadas institucionalmente, essas burocracias foram fortes o suficiente para implementar, com relativo espaço de autonomia, suas políticas setoriais.

quando as burocracias tratam de temas internos e que possibilitam a condução cotidiana de suas atribuições, pode-se considerar que o fazem de maneira consentânea a um regime democrático. Ao contrário, quando extrapolam essa dimensão para se auto atribuir a tarefa de definição de fins

e meios, a democracia se fragiliza.... essa observação não se remete a uma falta de qualificação das burocracias, porém é indicativa de certa debilidade democrática, como é o caso brasileiro.

No caso da defesa havia uma peculiaridade agravante. Segundo Campos (2002), diferentemente das principais democracias mundiais, até meados de 1990 somente o Brasil, o Japão e o México não possuíam um Ministério da Defesa.

Dessa maneira, a política de defesa brasileira sofria influência direta dos Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, e do Estado Maior das FFAA. Havia, naturalmente, a necessidade de unificar o agente político principal dessa pasta.

Esse deveria ser o primeiro passo para a modernização do setor, que foi implementado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que determinou a confecção de uma Política de Defesa Nacional (PDN).

Em seus ensaios sobre a política de defesa brasileira, Pereira (2011) levantou importantes considerações sobre a iniciativa de Fernando Henrique. Inicialmente, destacou a clara intenção de subordinar as FFAA ao controle político civil. Ademais, houve a preocupação de modernizar o setor de defesa, visando a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A PDN de 1996 chamou a atenção da sociedade brasileira para o assunto de defesa, buscando romper a ideia de que esse tema era atinente somente ao estamento militar. O documento, ainda que de forma genérica, desnudou a visão política brasileira de se organizar defensivamente, intencionando constituir uma Força Armada de autodefesa. Destacou, além disso, a preocupação com a modernização dos meios de defesa nacional.

O primeiro ponto de inflexão do setor ocorreu anos depois com a criação do Ministério da Defesa em 1999. O presidente Fernando Henrique Cardoso, ciente da sensibilidade da medida, buscou organizar um Ministério de transição, pois sua finalidade era consolidar o controle político, democraticamente eleito, em torno de uma nova burocracia, institucionalizando essa decisão política.

Diante do novo contexto doméstico, o conceito de segurança abordado pelo novo ministério deveria ser alterado. Segundo Almeida (2010), perdeu força o conceito de Segurança Nacional, que atribuía às FFAA o papel de “tutora” da política nacional.

Corroborando essa ideia, Pereira (2011) observou que a mudança do conceito de segurança delimitado pela Doutrina de Segurança Nacional representou uma

ruptura com a ideologia adotada pela ESG. Tal ruptura seria mais um indício do fortalecimento da democracia.

Frágil de início, carente de permeabilidade do meio militar e de relevância política no meio civil, o Ministério da Defesa (Soares, 2011) foi ocupado por ministros pouco afeitos aos temas pertinentes à pasta e com reduzida capacidade de liderança política.

A institucionalização do setor de defesa brasileiro continuou seu processo. A intenção do ministro Geraldo Quintão (2000-2002) de reformular a Política de Defesa marcou sua gestão. O ministro seguinte, José Viegas Filho, continuou o processo de reforma, concluída em 2005 com a nova PDN.

A diferença entre a PDN de 1996 e a de 2005 foram mínimas. Segundo Pereira (2011) a principal característica da segunda versão da PDN foi a superficialidade, caracterizando-se como uma mera carta de intenções. Apesar disso, evidencia a tentativa brasileira de debater o assunto, sendo isso, em si, um fato bastante positivo.

Havia, no entanto, a necessidade de operacionalizar a estrutura de defesa, tornando efetivas as intenções e os caminhos que o setor deveria tomar para atender às demandas políticas expressas na PDN.

Na segunda metade de 2007, foi lançado um projeto de desenvolvimento de longa duração para o Brasil, o “Projeto Brasil 3 Tempos – 50 Temas Estratégicos”. Considerado um projeto de planejamento do governo Lula, foi elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo, sendo coordenado pelo Ministro Mangabeira Unger (NAE, 2007).

a pró-atividade e a busca do foco participativo devem ser atribuídas ao Estado e a toda população... a implementação de uma solução estratégica nacional deve ser de conhecimento público... o conhecimento dos limites, dos pontos fortes, das competências e dos objetivos pretendidos permite a convergência das ações e o sucesso do aproveitamento das oportunidades oferecidas ... da mesma forma, devem ser conhecidos os pontos fracos e as vulnerabilidades, de sorte a permitir uma eficiente defesa frente às ameaças internas e externas que surgirão..... a importância da pró-atividade na gestão das curvas de futuro se dá em decorrência da ideia de que “o futuro não é um destino manifesto”.... é construído pela soma das ações e omissões do presente, as iniciativas tomadas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade, mesmo que descentralizadamente, tendem a garantir um movimento na direção da conquista do objetivo estratégico.

Assim, um dos motivos mais evidentes para a necessária formulação da estratégia de defesa brasileira foi o peso relativo do Brasil, cada vez mais influente no cenário internacional. Segundo a Soares (2011), sob a ótica governamental o

país retomou a perspectiva de se tornar uma potência, abrindo espaço para a convergência do setor de defesa com o diplomático.

Desta maneira, foi elaborada a END em 2008, resultante do alinhamento político do então Ministro de Estado da Defesa Nelson Jobim com o Ministro Mangabeira Unger, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A elaboração da END, determinada por Lula, se caracterizou como a principal contribuição desse governo para o fortalecimento do setor de defesa (Soares, 2011). Ela buscou fortalecer as capacidades defensivas nacionais, visando fazer frente às novas ameaças e a proteção do território nacional. Foi a primeira ação concreta do MD no sentido de buscar operacionalizar a política setorial, daí seu ineditismo e originalidade.

Segundo Almeida (2010), a END se caracterizou por seu traço nacionalista, idealista, distante dos desafios do País, pois desconsiderou a dificuldade de obtenção de recursos para seu financiamento, estando, assim, alheio à realidade nacional. Ademais, a citada estratégia não considerou o possível constrangimento internacional do Brasil ao buscar a construção de armas movidas a energia nuclear. Foi criticada, ainda, por tratar de maneira superficial a integração dos países da América do Sul e por tratar de maneira superficial a relação brasileira com os Estados Unidos.

Outra importante consideração sobre a END realizada por Freitas (2011) foi o fomento à criação da UNASUL e do CDS, que constituiu iniciativa diplomática de peso para a região, apesar de não ter recebido a mesma importância dos governos dos países da região.

A END (2008) definiu que o Ministério da Defesa, juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República iria estimular a realização de encontros, simpósios e seminários destinados à discussão de assuntos estratégicos, aí incluída a temática da Defesa Nacional. Esse deveria se constituir um caminho para incrementar a mentalidade de defesa no país.

Nesse contexto, a OEA, estimulada pelo governo do Canadá, orientou os países signatários da importância de implementar políticas de defesa transparentes, documentadas em um Livro de Políticas Públicas.

Segundo a OEA (2002), o LBDN visava:

- Fortalecimento das medidas de confiança: aumenta a transparência, tanto no plano internacional como no nacional;
- A alocação de recursos no setor em um horizonte temporal de vários anos;
- Favorecer o exercício fundamental da democracia;
- Dar legitimidade aos gastos públicos de defesa para a opinião pública nacional e internacional.

O governo brasileiro passou a construir um arcabouço jurídico capaz de modernizar o setor. Desta maneira, uma série de leis complementares foram editadas, perfazendo um complexo Marco Regulatório para a defesa. Assim, em 09/06/1999 foi regulamentada a Lei Complementar nº 97, que, por sua vez, foi revisada pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010. Esta Lei Complementar, além de introduzir diversas modificações na estrutura do Ministério da Defesa e conferir poder de polícia limitado para as FFAA, previu a publicação de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) até a primeira metade da seção legislativa ordinária de 2012. Estipulou, ainda, que a cada quatro anos o LBDN, a PND e a END deveriam ser revistos pelo Congresso Nacional.

1.3 PRINCIPAIS ASPECTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA BRASILEIRA

Para compreender os principais eixos delimitadores da Política de Defesa brasileira é relevante identificar sobre qual conceito de Segurança Internacional ela se encontra embasada, tendo como referência a estratégia seguida pelo Estado brasileiro.

No que tange à “Grande Estratégia” do Brasil democrático, segundo Amorim (2012-b), ela deve se fundamentar em duas linhas de defesa de seus interesses nacionais: o instrumento diplomático e o instrumento militar.

governar pressupõe orientar a política no quadro de uma visão estratégica de projeto nacional ... a Grande Estratégia brasileira passa pelo pressuposto da cooperação entre diplomacia e defesa. Essas duas áreas políticas devem se valer da existência de uma base analítica comum: um diagnóstico crítico e autônomo sobre a realidade internacional...o Brasil deve construir sua própria visão sobre os fatos.

Voltando aos postulados básicos do pensamento de Estado em relação à defesa no Brasil, citados pelo ministro, destacam-se: a prudência exige capacidade

defensiva e dissuasória; ser pacífico não equivale a ser indefeso; e a defesa do Brasil não pode ser delegada.

O foco da segurança contida na política de defesa, materializada pela PND, END e pelo LBDN acompanhou a evolução do ESI, oscilando entre a Segurança Nacional e a Segurança Humana²¹. Esta afirmação pode ser identificada nos Objetivos Nacionais de Defesa (PND, 2012), voltados especificamente para a Segurança Nacional.

I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; ...IV. Contribuir para a estabilidade regional; ... VII. Manter FFAA modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; VIII. Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País.

A PND (2012) aborda também aspectos atinentes á Segurança Humana.

gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, científico-tecnológico, ambiental. Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas. Cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas.

Já o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) destaca a Segurança Humana em diversas ocasiões, dentre elas na Operação Ágata, onde delimita, dentre quatro objetivos desta operação, três atinentes à Segurança Humana.

A operação (Ágata) foi elaborada dentro da concepção do Plano Estratégico de Fronteiras, criado pelo Decreto nº 7496 de 8 de junho de 2011, cujos principais objetivos são a neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade, cooperação com os países fronteiriços e apoio à população na faixa de fronteira.

No Brasil a corrente de Segurança Nacional se institucionalizou através da criação da ESG. Baseada no *National War College* do exército dos Estados Unidos,

²¹ A evolução dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) foi marcante na segunda metade do século passado. Inúmeras correntes de pensamento se debruçaram nos estudos da busca do centro conceitual de ESI que lida com defesa, guerra e conflito.

Segundo Buzan (2012) o ESI surgiu de debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas após a Segunda Guerra Mundial. Uma abordagem de segurança que se focava nas dimensões militares e em ameaças externas, sendo objeto de referência o Estado como o principal ente a ser protegido. O progresso do conhecimento da teoria da dissuasão foi aceito à custa de valores liberais e de preocupações reduzidas com as vidas de cidadãos.

esta escola influenciou sobremaneira a política de defesa nacional na segunda metade do último século.

Entretanto, outros conceitos de segurança passaram a ter grande penetração no Brasil a partir da década de 1980, sendo os mais relevantes os Estudos Críticos de Segurança e o conceito de Segurança Humana, esse último institucionalizado pela ONU através de seu Programa de Desenvolvimento de 1994, denominado *UNDP's 1994 Human Development Report*.

Segundo Buzan (2012) esta mudança constituía a “humanidade” ou o indivíduo como o objeto de referência, em vez do Estado.

os pesquisadores da paz, os construtivistas, os teóricos da segurança, as feministas e os pós-estruturalistas tiveram grande participação na mudança da compreensão de ameaça para longe dos cálculos puramente materiais, caminhando em direção a compreensões mais sociais e políticas.

Cabe destacar a existência de mudanças significativas no sistema internacional na última década do século XX. Essas transformações ainda se encontram em curso, atingindo a todos, inclusive o Brasil (Vigevanni, 2012).

um ponto que tem sido quase constante na diplomacia brasileira, o tema desenvolvimento, deve ser consolidado, inclusive em sua relação com a segurança internacional. Quaisquer que sejam os desenvolvimentos de curto e de médio prazo, seu aproveitamento exige uma forte capacidade nacional. Capacidade para decidir o tipo de inserção no sistema internacional em mudança, que não significa adesão a valores que podem ser transitórios.

Diante desse quadro, a PND e a END trataram por evidenciar a transição entre o conceito de segurança baseado nos Estudos Estratégicos, denominada Segurança Nacional²², para o conceito de Segurança Humana²³.

Assim, segundo a PND (2012), à ação diplomática na solução de conflitos soma-se a estratégia militar da dissuasão, característica dos Estudos Estratégicos. A

²² A Escola Superior de Guerra (MD, 2011) define que a Segurança Nacional é a sensação de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais, proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional. Observa ainda: a Segurança Nacional está relacionada diretamente com a preservação dos Objetivos Fundamentais. As ameaças à Segurança Nacional têm origem, mais frequente, no ambiente externo à Nação. Entretanto, a insegurança individual e/ou comunitária podem atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, se transformem em importantes fatores de instabilidade para a Nação.

END (2008) define que a dissuasão deverá evitar a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional. Para dissuadir, é preciso estar preparado para combater.

Já a PND (2012), observa que o conceito de segurança abrangeu outros campos: o político, o militar, o econômico, o psicossocial, o científico-tecnológico, o ambiental, dentre outros, aproximando-se do conceito proferido pela Escola de Copenhague.

A preocupação quanto ao controle político da sociedade civil sobre a estrutura militar de defesa também se fez representar nas duas normas, sendo uma preocupação para a política de defesa. Entretanto, essa observação é mais evidente na END (2012). Observa que o Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das FFAA que a Constituição e as leis não reservem, expressamente, ao Presidente da República.

Ainda, a subordinação das FFAA ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação, sendo importante, no futuro, o aumento da presença de civis em postos dirigentes no MD.

Essa preocupação vem ao encontro das observações feita por Oliveira (2005) que realça:

a direção da Defesa Nacional provém do campo político porque os membros do Executivo e do Legislativo detêm mandatos populares e a eles cabe dirigir o Estado e definir suas políticas particulares. Portanto, a subordinação militar ao poder civil tem um sentido muito preciso: a subordinação do instrumento militar ao poder civil constitucional e legítimo que o orienta no contexto da Defesa Nacional... a regra de ouro segundo a qual governar implica ocupar postos no Estado não vale no tocante à Defesa Nacional... Em outras, palavras: o aparelho militar não é suscetível de ser usado como meio de repartição dos recursos do Estado para os políticos, ou por meio deles... Realistas que são, os parlamentares empenham-se nos temas de que podem usufruir benefícios.

A política pública de defesa destaca ainda a preocupação sobre o nível de eficiência operacional das FFAA. Dessa maneira a PND (2012) relata que a persistência de ameaças à paz mundial requer a atualização permanente e o aparelhamento das FFAA, com ênfase no apoio à ciência e à tecnologia para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa. Ainda, observa que o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das FFAA para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais.

A PND destaca também o alinhamento do Brasil com os organismos multilaterais, dentre os quais a ONU. A condição para isso é que haja conformidade desta ação com os interesses do Brasil.

Para isso, é preponderante a reposição dos efetivos, o realocamento das unidades militares nas fronteiras do país, assim como desenvolver capacidades específicas que permitam a mobilidade, a capacidade logística em todo território nacional, o monitoramento/controlado e o conceito de flexibilidade no combate (END, 2012).

A END delimita três eixos estruturantes bem definidos advindos da política pública de defesa. A organização e a orientação das FFAA, a reorganização da indústria de defesa e a composição dos efetivos das FFAA.

A questão orçamentária também foi observada nas duas publicações. Na END (2012) o Ministério da Defesa deverá buscar mecanismos que assegurem a alocação de recursos financeiros de forma continuada, que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional, cada um deles com um polo integrador definido, com ênfase para o desenvolvimento e a fabricação de equipamentos.

O mesmo se vê na PND (2012), que define ser prioritário assegurar continuidade e previsibilidade na alocação de recurso para permitir o preparo e o equipamento adequado das FFAA.

A política pública de defesa destaca também a necessidade de se desenvolver uma mentalidade de defesa consistente e esclarecida. Segundo a PND (2012) esse documento tem o propósito de conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do país e de que esta é um dever de todos os brasileiros. Ainda, que o Serviço Militar obrigatório é a garantia de participação de cidadãos na Defesa Nacional, contribuindo para o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira.

Já a END (2012) aborda o assunto afirmando que se deve incrementar a mentalidade de defesa no País. Para isso, o Ministério da Defesa deverá promover ações visando divulgar as medidas implementadas, esclarecendo e convencendo os tomadores de decisão, bem como a opinião pública, sobre os assuntos de defesa.

Esse assunto é destacado por Oliveira (2005):

no Brasil convém cultivar a confiança entre civis e militares, pois o desconhecimento estimula o preconceito que alimenta o medo e a rejeição. A temática militar e de Defesa Nacional precisa ser inscrita nas universidades, e as matérias da cidadania devem ganhar espaço nas escolas militares...É indispensável uma adequada capacitação intelectual de civis e militares em Defesa Nacional... O primeiro passo a ser dado é reconhecer que o nível geral do conhecimento nesta área é insuficiente.

A interoperacionalidade das forças também tem sido abordada na política pública de defesa, tanto na END, quanto na PND. Define-se que o Estado brasileiro deve manter as FFAA modernas, integradas, adestradas e balanceadas e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobrada no território nacional, em condições de pronto emprego.

Por fim, a política pública de defesa, através da END e da PND destaca a necessária articulação entre a Política de Defesa com a Política Externa brasileira. A END (2012) se refere a esse ponto ao estimular a integração da América do Sul através da BID e na criação de um Conselho de Defesa Sul-americano, fomentando a cooperação militar regional sem a participação de país alheio à região. Ainda, através da preparação das FFAA para desempenhar responsabilidades crescentes em operações de manutenção de paz, fortalecendo o sistema de segurança coletiva da ONU.

Outro agente político interessante na formulação da política pública de defesa é a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional²⁴ (CREDEN) da Câmara dos Deputados. No entanto, segundo Oliveira (2005) essa comissão é frágil devido a baixa especialização dos parlamentares e a competição das comissões de maior importância e prestígio. Relata que parlamentares de grande prestígio preferem comissões de maior visibilidade para a mídia, deixando de emprestar sua contribuição para o melhor desempenho das comissões de Defesa Nacional. Cita ainda:

²⁴ Cabe destacar que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) é uma das 20 comissões permanentes da Câmara dos Deputados, que têm entre suas funções precípuas a elaboração das leis e o acompanhamento das ações administrativas no âmbito do Poder Executivo. Além dessas funções, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse, dentre os quais a PND e a PEB.

uma das dificuldades para avaliar as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e da Câmara de Deputados é que não produzem relatórios anuais com regularidade. Quando o fazem os relatórios são de grande valia.

O Deputado Paulo Delgado em suas reflexões sobre defesa e segurança, Pinto *et al.* (2004), defendeu o fortalecimento do CREDN da Câmara dos Deputados. Para tanto, caberia alterar os procedimentos adotados para o preenchimento de suas vagas, com vistas a ampliar o mandato dos parlamentares que para ela fossem escolhidos. Dessa forma, os membros da Comissão teriam a oportunidade de aprofundar-se nos temas de sua responsabilidade.

Ainda neste sentido, Oliveira (2005) lembra que o Estado brasileiro é o principal responsável pela PND. Ainda que este poder detenha a iniciativa e a autoria da política de defesa, alguma corresponsabilidade e apoio costuma ser buscado no Legislativo. Fortalece-se, assim, o cunho suprapartidário dedicado a esta política de Estado, que pressupõe um consenso político entre as forças representativas da sociedade.

O mesmo autor cita:

com relação ao vasto poder presidencial, que praticamente monopoliza a direção política das FFAA e da Defesa Nacional, o Legislativo desempenha funções complementares e dependentes. Dependentes porque não compartilha das prerrogativas presidenciais, exclusivas do chefe do Estado; complementares, pois existe uma gama de ações de controle legislativo, inscritas na Constituição, que o Legislativo nem sempre aciona com a devida atenção e responsabilidade.

O equilíbrio de poder civil sobre o setor de defesa gira em torno do papel do governo, nas pessoas do Presidente da República, do Ministro da Defesa e do Congresso Nacional. No caso, o Executivo formula e executa a Política Nacional de Defesa, restando ao Legislativo votar as leis, fiscalizar os atos do governo e criar fatos políticos, mas não deliberar sobre aquela política nem sobre programas militares, aquisição de armas e equipamentos, tecnologia, educação e outros temas.

Segundo observa Oliveira (2005), seria melhor para o sistema democrático acrescentar às atribuições do Presidente da República o envio ao Congresso Nacional, a cada quatro anos, a PND, a END e o LBDN. Esta medida foi implementada em 2010 pela lei 136, implicando na corresponsabilidade efetiva do Legislativo a cerca da PND.

A PND (2012), por sua vez destaca ser imperioso conciliar as necessidades de defesa com a disponibilidade de meios, mediante aprovação de recursos pelo

Congresso Nacional e, sempre que possível, com o envolvimento dos segmentos acadêmico, científico-tecnológico e industrial do país.

Fica evidente, dessa maneira, a preocupação do poder Executivo de compartilhar responsabilidades com o poder Legislativo, tornando o assunto defesa acessível à sociedade. Esta intenção está expressa na PND (2012):

Um dos propósitos da PND é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros.

É oportuno salientar que, entre 1996 e 2000 o jornalista Antônio Carlos Pereira publicou uma série de comentários sobre a necessidade de se constituir um Ministério da Defesa no Brasil, assim como na consolidação de uma Política de Defesa para o setor. Citava em seu artigo publicado por Pinto, Rocha e Silva (2004) que os responsáveis diretos pelo setor deveriam, anualmente, coordenar a política de defesa com o ambiente estratégico, envolvendo nessa coordenação as estratégias setoriais decorrentes, sempre em consonância com as diretrizes presidenciais.

Observou, ainda, que a política de defesa brasileira estava petrificada, estando desassociada com as condições fluidas e cambiáveis domésticas e internas.

essa durabilidade deve-se ao fato de a Política de Defesa vigente ter sido feita para conciliar interesses corporativos conflitantes. O consenso foi obtido mediante a adoção de conceitos gerais, aplicáveis a quaisquer circunstâncias, a qualquer país e a qualquer tempo. Mas tal consenso é estagnador e estéril, justamente porque subtraiu de seus formuladores a responsabilidade de estabelecer prioridades, questão vital e definidora de qualquer política.

A política pública de defesa brasileira esteve sempre às voltas do seu suporte orçamentário. Os meios sempre deficitários encobriram o dilema comum em todas as sociedades: os elevados custos de manutenção das FFAA, que deslocam recursos volumosos da área social. Esse fato se agrava quando se analisa a situação brasileira, país de profunda desigualdade social.

Pereira observa ainda, em Pinto *et al.* (2004), que o cidadão-contribuinte percebe que sustenta um sistema de defesa, um dos três maiores orçamentos do Executivo, mas os meios de proteção da Pátria são claramente deficientes – basta ver a pública e notória deterioração dos equipamentos e a escassez das unidades de pronto emprego em relação ao efetivo global. Segundo ele, há algo errado na estrutura das FFAA e na carreira militar.

isso ocorre porque as FFAA não foram concebidas, em seu formato atual, para lutar. São forças-núcleo, isto é, poucas unidades completas em equipamentos e operacionalidade, em torno das quais gravitam quartéis com dotação incompleta, que receberiam a reserva em caso de necessidade [...] essa relação não é direta nem necessária, a menos que se trate de força de ocupação ou do exercício de alguma forma de controle social.

A questão da segurança da Amazônia também é recorrente na política pública de defesa. O ex-ministro da Justiça Márcio Thomas Bastos, em Pinto et al (2004), salientou a dificuldade de patrulhamento ostensivo da região, em decorrência de suas imensas fronteiras e de sua baixa ocupação demográfica. Para o ministro, a contribuição das FFAA, no tocante a controle de fronteiras, deve ter caráter subsidiário, uma vez que poderia ser inconveniente conferir-lhes poder de polícia.

A política pública de defesa brasileira, portanto, encontrou amparo durante muito tempo nos Estudos Estratégicos do ESI. Suportados pela doutrina de Segurança Nacional, construída pela Escola Superior de Guerra, tinha como foco a proteção do Estado Nacional. Como citado, a influência do conceito de Segurança Humana tem sido amplamente absorvido, valendo-se da institucionalização deste conceito por parte das Nações Unidas.

Com referência ao conceito de “Segurança Humana” o Chanceler Celso Amorim destaca, em Pinto et al (2004), que, ao mesmo tempo em que não se pode se opor a uma abordagem que tenha como centro o próprio ser humano, tem-se de cuidar para que, sobretudo nas Nações Unidas, caiba ao Conselho de Segurança, e não a países individuais, a definição de situações que configurariam ameaças à segurança internacional. Observa-se, assim, uma importante ressalva, com reflexos para a Defesa Nacional e para a postura da Política Externa Brasileira diante dos fatos futuros envolvendo o Brasil e a governança internacional.

Nessa mesma publicação o Doutor Arthur Xavier Ferreira observou, em suas reflexões sobre defesa e segurança, ser preciso ampliar o papel das FFAA, de modo que elas interajam com agentes econômicos nacionais. Deu exemplo de sucesso dessa integração, como no caso da EMBRAER e da PETROBRÁS. Empréstado um cunho econômico, destacou ser possível ao País iniciar um processo de geração de riquezas superior ao da década de 1970, afinal, nenhum País pode ser economicamente forte se não tiver uma PND abrangente. Esta corrente de

pensamento foi preponderante, haja vista o caráter desenvolvimentista da PND 2012.

Em uma rodada de debates sobre defesa, convocada por José Viegas, então Ministro de Estado da Defesa, Márcio Thomas Bastos, então Ministro da Justiça destacou a relação das FFAA com a segurança pública (Pinto et al, 2004)

constantemente vemo-nos às voltas com reivindicações para que as FFAA sejam empregadas no policiamento das grandes cidades brasileiras. Como reiteradamente declaram seus oficiais, essa possibilidade não é desejada e nem apropriada... as forças policiais já tem agido em estreita cooperação com as FFAA, como na operação COBRA, na fronteira Brasil-Colômbia; PEBRA, na fronteira Brasil-Peru, destaca ainda que Advocacia Geral da União fez uma reflexão sobre a atuação das FFAA em caráter emergencial, temporário, na preservação da ordem pública....nessa situação as Forças assumem a competência da Polícia Militar do Estado em que atuarão, com suas prerrogativas e as limitações que a lei define à força estadual.... observa, por fim, que a presença das FFAA nas ruas acarreta em consequência negativas não antecipadas: tornar-se responsável por um deslocamento do tipo de criminalidade, de crimes contra o patrimônio para crimes contra a vida.

Os comentários de Thomas Bastos destacam a sensibilidade do assunto. Sua implementação tem sido considerada em profundidade na política pública de defesa brasileira, haja vista implicações profundas no adestramento das forças, assim como na sua distribuição espacial no território nacional.

Com relação à END, sua implantação e as ações estratégicas decorrentes para viabilizá-la serão concentradas em quatro setores. Inicialmente haverá um grande impacto no setor de ciência e tecnologia, fomentando a pesquisa de materiais, equipamentos e sistemas militares e civis. No setor de recursos humanos objetiva-se formar um quadro de especialistas civis em defesa. Já no setor industrial de material de defesa, o governo visa compatibilizar seus esforços de aceleração do crescimento com as necessidades de defesa. Por fim, o setor de operações de paz, onde o ministério objetiva o adestramento de civis e militares.

Cabe destacar uma tendência clara de melhoramento das leis que regulam o setor. No caso da PND, grandes avanços foram obtidos, evidenciando a prioridade da política pública de defesa. Destaca-se, pois:

- A preocupação com a segurança das infraestruturas críticas, respondendo ao anseio da sociedade.
- A melhor adaptação à realidade institucional brasileira, onde o MD procura se tornar relevante agente político;
- Por ter sido submetido ao aval do Congresso Nacional, este documento conta com maior legitimidade;

- Evidencia maior preocupação brasileira em securitizar a Amazônia e o Atlântico Sul;
- A preocupação em alinhar a PND com a END e o LBDN;
- Destaca a preocupação no desenvolvimento Sul-Sul, enfatizando a América do Sul e a África;
- Preocupação em alinhar a política de defesa como um indutor tecnológico e de desenvolvimento econômico;
- Destaca-se a mudança de hipóteses de emprego para a formação de capacidades;

Os reflexos dessa nova concepção da política pública de defesa serão sentidos em todo o país, especificamente nas unidades das FFAA. Dessa forma, espera-se uma evolução consistente na doutrina conjunta e combinada, na organização das forças, na articulação dos Meios de Emprego Militar (MEM), na disponibilização de efetivos mobilizados pelo serviço militar e uma maior mentalidade de defesa da sociedade.

1.4 OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA

O setor de defesa brasileiro deve estar preparado para identificar as ameaças latentes aos seus interesses nacionais, estruturando a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica do País.

A PND (2012), diante do quadro apresentado, definiu os Objetivos Nacionais de Defesa:

- I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV – contribuir para a estabilidade regional;
- V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII – manter FFAA modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;

VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;

IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;

X – estruturar as FFAA em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;

XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

1.50 MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das FFAA, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica.

Segundo a Portaria Normativa nº 1797, de 25 de novembro de 2010, a missão do Ministério da Defesa é:

coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

Segundo essa mesma portaria, a visão de futuro do MD é:

ser reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional como órgão de Estado efetivamente integrador da segurança e da defesa nacional, dispondo de FFAA modernas e compatíveis com a estrutura político-estratégica do Brasil.

O MD estabelece ainda políticas setoriais, em conformidade com a END e com a PND.

A análise do MD será realizada conforme a Metodologia para a Análise dos Ministérios da Defesa produzida pela Rede de Segurança e Defesa da América Latina (LLENDERROZAS & GAITÁN, 2007). Dessa maneira serão abordados os seguintes temas e categorias do MD:

- Marco legal vigente na Constituição Federal e demais leis e normas atinentes ao MD;
- Localização do Ministro da Defesa no sistema de defesa e sua organização;
- Vínculo com o resto da estrutura de governo;
- A estrutura institucional do MD e seus meios disponíveis;
- A dinâmica intraburocrática: leis, atores e a tomada de decisão;

- Estabelecer os mecanismos de relação com as FFAA e a participação na produção de políticas;
- Vinculação com a sociedade;
- Relacionamento internacional;

1.5.1 Marco legal vigente na Constituição Federal e demais leis e normas atinentes ao MD

O Ministério da Defesa é o órgão central do sistema de defesa brasileiro. Essa instituição é responsável por realizar a direção superior das FFAA. Idealizado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado em 10 de junho de 1999, tendo sua estrutura regimental e seus cargos ministeriais implementados pelo Decreto nº 3466, de 17/5/2000.

O Ministério da Defesa, burocracia alinhada ao Poder Executivo Federal, é dirigido por um Ministro de Estado da Defesa, nomeado pelo Presidente da República.

O MD brasileiro é uma instituição nova, que ainda está sendo estruturada. O cenário do setor de defesa anterior a 1999 era permeado por quatro ministérios independentes. Os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica representavam cada uma das forças singulares, enquanto o Estado-Maior das FFAA fazia o papel de integrador do setor.

A intenção de criar um Ministério da Defesa, centralizador dos assuntos atinentes à defesa, é antiga no Brasil. As duas primeiras tentativas remontam as constituições de 1946 e de 1967, ambas sem sucesso. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 voltou ao tema, entretanto, mais uma vez o assunto foi preterido e postergado.

Somente no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso é que a conjuntura interna do país permitiu a mudança do setor. Com a criação do MD almejava-se uma política de defesa nacional otimizada e sustentável, a integração das três Forças Singulares, assim como racionalizar suas atividades.

Estudos realizados consideraram como referência as estruturas do MD existentes em países que possuíam algum tipo de identidade com o Brasil, no caso a Alemanha, a Argentina, o Chile, a Espanha, os EUA, a França, a Grã-Bretanha, a Itália e Portugal.

Dessa forma, o Ministério da Defesa brasileiro foi criado em 10 de junho de 1999, resultando na extinção do Estado-Maior das Forças Armadas, e na transformação dos Ministérios Militares em Comandos.

Segundo o Art 1º do Decreto nº 7364, de 23 de novembro de 2010, o MD exerce competência sobre os seguintes assuntos:

- I - política de defesa nacional, END e elaboração do LBDN;
- II - políticas e estratégias setoriais de defesa e militares;
- III - doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das FFAA;
- IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional;
- V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;
- VI - operações militares das FFAA;
- VII - relacionamento internacional de defesa;
- VIII - orçamento de defesa;
- IX - legislação de defesa e militar;
- X - política de mobilização nacional;
- XI - política de ensino de defesa;
- XII - política de ciência, tecnologia e inovação de defesa;
- XIII - política de comunicação social de defesa;
- XIV - política de remuneração dos militares e pensionistas;
- XV - política nacional:
 - a) de exportação de produtos de defesa, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de produtos de defesa;
 - b) de indústria de defesa; e
 - c) de inteligência de defesa;
- XVI - atuação das FFAA, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral, bem como sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais;
- XVII - logística de defesa;
- XVIII - serviço militar;
- XIX - assistência à saúde, social e religiosa das FFAA;

XX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;

XXI - política marítima nacional;

XXII - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;

XXIII - patrimônio imobiliário administrado pelas FFAA, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

XXIV²⁵ - política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional;

XXV⁴³ - infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

XXVI⁴³ - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

1.5.2 Localização do Ministério da Defesa no sistema de defesa e sua organização

O comandante supremo das FFAA é o Presidente da República. Em situações que requerem o emprego dos meios militares, ele é assessorado diretamente pelo Conselho Militar de Defesa²⁶ (CMD), sendo o conselho presidido pelo Ministro da Defesa. No que concerne aos demais assuntos pertinentes à área militar, o conselho fica diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Defesa.

O Ministro da Defesa desempenha a função de direção superior das FFAA, sendo assessorado pelo CMD e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), além dos demais órgãos da administração direta do próprio ministério.

Compete²⁷ ao Ministro da Defesa, dentre outras normas previstas em lei, formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamento e materiais de uso individual e coletivo, admitindo delegação às Forças.

As FFAA são subordinadas ao Ministro da Defesa, dispondo elas de estrutura própria e singular. O mesmo não ocorre com as forças de segurança pública, que no modelo brasileiro não têm nenhum vínculo com o MD.

²⁵ Modificado pelo Decreto nº 7.424, de 2011.

²⁶ Lei Complementar Nº 97, de 09 de junho de 1999.

²⁷ Lei Complementar Nº 136, de 2010.

O Conselho Militar de Defesa, órgão de assessoria do MD, é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). É presidido pelo Ministro da Defesa, sendo parte da Estrutura Militar de Defesa.

Compete²⁸ a este conselho o assessoramento ao Presidente da República no que concerne ao emprego de meios militares e ao assessoramento do Ministro da Defesa na execução de suas competências, quais sejam: na decisão sobre o emprego das FFAA; na ativação dos Comandos Operacionais, em face de situação de crise ou conflito armado ou participação em operações de paz; na designação dos Comandantes dos Comandos Operacionais; na emissão de diretrizes que orientem as ações dos Comandos Operacionais em caso de emprego; e na aprovação do planejamento estratégico de emprego.

Ademais, assessora o Ministro da Defesa nas suas demais competências de: emitir diretrizes para o emprego das FFAA, condução dos exercícios conjuntos e operações de paz; ativar os Comandos Operacionais em cumprimento à determinação do Presidente da República; designar e ativar os Comandos Operacionais para planejamento e emprego previsto nas hipóteses de emprego e para exercícios em operações conjuntas; aprovar os planejamentos estratégicos realizados pelo EMCFA para atender às hipóteses de emprego; e adjudicar os meios aos Comandos Operacionais, conforme as necessidades apresentadas pelos Comandantes Operacionais e as disponibilidades das FFAA.

Já o Estado-Maior Conjunto de Defesa, órgão de assessoramento permanente do MD, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República.

Compete ao EMCFA elaborar o planejamento do emprego conjunto das FFAA e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa.

²⁸ Lei Complementar nº 7276 de 25 de agosto de 2010.

1.5.3 Vínculo com o resto da estrutura de governo

O Ministério da Defesa, na esfera de sua competência, exerce a função pública de defesa, essencialmente de natureza administrativa, em conformidade com as diretrizes políticas do governo federal. O Ministro da Defesa assegura a tradução das diretrizes políticas emanadas do governo central.

O vínculo desse ministério com o restante da estrutura de governo é complexo. Seu estudo pormenorizado foge ao escopo desse estudo, sendo relevante somente o entendimento dessa ligação com relação a políticas públicas.

Diversos órgãos do Estado brasileiro têm responsabilidades de gestão de políticas públicas, havendo alguns, em especial, com a responsabilidade de coordená-las. Nesse sentido, para efeito de operacionalizar a pesquisa, foram analisados somente os órgãos mais ativos nos assuntos de defesa.

No âmbito do poder executivo, um dos órgãos responsáveis pelo planejamento nacional e a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento nacional é a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República²⁹ (SAE/PR).

A SAE, criada em 2008, se vale das pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a formulação e a reformulação de políticas e programas de desenvolvimento do País.

Essa realidade pode ser identificada no setor de defesa. Um dos primeiros estudos concluídos pela secretaria está ligado a esse setor: a END de 2008, que veio assinada pelos então Ministros de Estado da Defesa Nelson Jobim e Roberto Mangabeira Unger (Chefe da SAE/PR).

Pode-se notar a intensidade do intercâmbio de informações do setor de defesa com essa importante secretaria da Presidência da República. Isso fica evidente nas palavras do atual Ministro Chefe da SAE, Wellington Moreira Franco (Filho e Moraes, 2012).

...pensar diferente e enfrentar o ambiente externo sob o apoio de políticas inovadoras que decifrem a conjuntura internacional, internalizem vantagens e se transformem em oportunidades de manutenção do patamar de crescimento...com maior clareza hoje, as atividades típicas de defesa estão crescentemente incluídas nas decisões de investimento econômico... é a partir de um processo participativo que as políticas de defesa e segurança internacional serão desenhadas de forma consistente e soberana... as adversidades do mundo estão mais próximas...essas circunstâncias

²⁹ Disponível no site da SAE/PR:< <http://www.sae.gov.br/site/acessoainformacao/> >. Acessado em: 28 de dezembro de 2012.

requalificam o âmbito e as atribuições relativas à defesa e ampliam suas relações com a inteligência e as instituições nacionais, como também estabelece a necessidade de diálogo entre o governo e a sociedade numa plataforma de agenda compartilhada e construtiva na configuração da Defesa Nacional...

No âmbito do Poder Legislativo se destaca a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional³⁰ nos assuntos atinentes à defesa. Comissões permanentes da Câmara dos Deputados, esta têm a função precípua de elaborar leis e acompanhar as ações administrativas do Poder Executivo nos setores de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, além de promover debates e discussões com a participação da sociedade em geral sobre os temas e assuntos de seu interesse.

Criada em 1936 com a denominação “Diplomacia e Tratados”, passou a denominação de Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional³¹ (CREDEN) em 1996.

Como se pode observar, a CREDEN é um órgão central para a formulação do pensamento de defesa do Poder Legislativo, tendo grande capacidade de coordenação das políticas de defesa e exterior brasileira. Ademais, tem a capacidade de democratizar o debate da defesa, na medida em que está implantado no seio do Congresso Nacional.

³⁰ Informações retiradas do site da CREDEN, disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html>> Acessado em 28 de dezembro de 2012.

³¹ Atualmente, compete a esta comissão apreciar matérias referentes a: relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; política externa brasileira; serviço exterior brasileiro; tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração; autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional; política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação; Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; outros assuntos pertinentes ao seu campo temático; (grifo nosso)

A evidência dessa aproximação estratégica entre a CREDEN e os assuntos atinentes à defesa encontra-se demonstrado na série de debates, conferências e reuniões na qual essa comissão participou. Como exemplo, a criação de uma subcomissão para acompanhar os projetos estratégicos da defesa³², a visita da CREDEN às instalações da base de submarinos nucleares brasileira, os debates sobre o LBDN e sobre o fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira.

Um ponto a ressaltar é a limitada participação do Ministério das Relações Exteriores no debate sobre defesa. Esse ministério, que concentra profissionais de profundo conhecimento dos assuntos de Estado tem explorado pouco o assunto defesa, deixando de contribuir em sua plenitude.

Cabe destacar, ainda, a existência de diversos programas interministeriais que fazem do MD um órgão integrado nos três poderes da República. Além das instituições apresentadas, com destaque para o Poder Legislativo através do CREDN, pode-se ressaltar a relação do MD com órgãos do Poder Executivo, com o Ministério da Educação no programa Pró-Defesa, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, através do Programa Nacional de Atividades Espaciais, assim como o Ministério da Justiça, através do Plano Estratégico de Fronteiras.

Ressalta-se, por fim, a relação do MD com o poder Judiciário, feito por meio da Justiça Militar da União, que têm 12 circunscrições judiciárias espalhadas pelo país, além do Superior Tribunal Militar, sediado em Brasília.

1.5.4 A estrutura institucional do MD e seus meios disponíveis

A Estrutura Militar de Defesa³³ é constituída pelo Presidente da República, pelo Ministro de Estado da Defesa, pelo Conselho Militar de Defesa, pelo Comandante das Forças Singulares e pelo Chefe do EMCFA e pelos Comandantes dos Comandos Operacionais.

Atualmente a Marinha, o Exército e a Aeronáutica são comandos militares subordinados ao poder político civil do Ministro de Estado da Defesa. Além deles, cinco grandes segmentos estão contemplados na estrutura do Ministério da Defesa:

- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA);

³² Informativo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional Edições 06-07-08-09-10 de 2012.

³³ Decreto Nº 7276, de 25 de agosto de 2010.

- Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod);
- Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd);
- Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori);
- Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam).

A estrutura institucional do MD está especificada através Art. 2º do Decreto Nº 7364, de 23 de novembro de 2010, complementado pelos Decretos nº 7424 e 7.476, de 2011, apresentando-se da seguinte maneira: órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa, órgãos de assessoramento; órgãos específicos e singulares; órgãos de estudo, de assistência e de apoio; e as FFAA.

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria de Planejamento Institucional (Asplan);
- c) Consultoria Jurídica (Conjur);
- d) Secretaria de Controle Interno (Ciset);

II - órgãos de assessoramento:

- a) Conselho Militar de Defesa (CMiD); e
- b) Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas:

1. Chefia de Preparo e Emprego:

- Assessoria de Inteligência Operacional;
- Subchefia de Comando e Controle;
- Subchefia de Operações;
- Subchefia de Logística Operacional;

2. Chefia de Assuntos Estratégicos:

- Subchefia de Política e Estratégia;
- Subchefia de Inteligência Estratégica;
- Subchefia de Assuntos Internacionais;

3. Chefia de Logística:

- Subchefia de Integração Logística;
- Subchefia de Mobilização; e

III - órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori):

1. Departamento de Coordenação, Organização e Legislação;

2. Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças;
 3. Departamento de Administração Interna;
- b) Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod):
1. Departamento de Produtos de Defesa;
 2. Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial;
 3. Departamento de Catalogação;
- c) Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd):
1. Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação;
 2. Departamento de Saúde e Assistência Social;
 3. Comissão Desportiva Militar do Brasil;
- e) Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – (CENSIPAM)
- IV - órgãos de estudo, de assistência e de apoio:
- a) Escola Superior de Guerra;
 - b) Hospital das Forças Armadas; e
 - c) Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa;
- V - Forças Armadas:
- a) Comando da Marinha;
 - b) Comando do Exército; e
 - c) Comando da Aeronáutica;

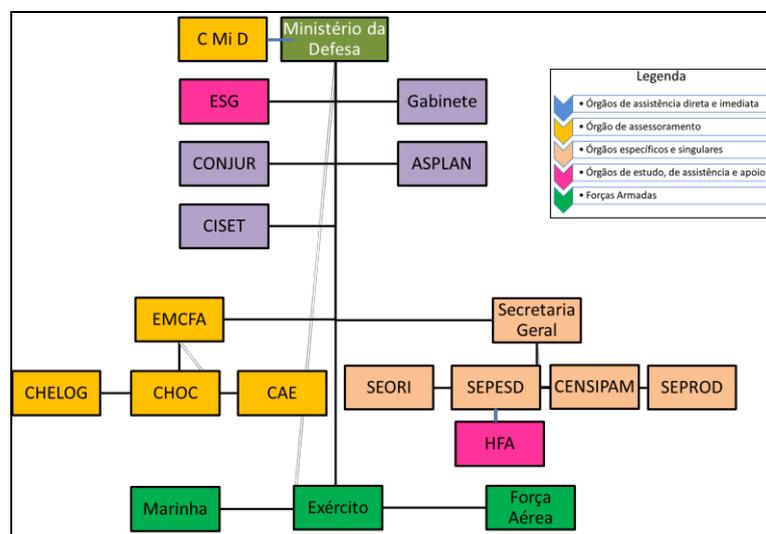


Figura 2 - Organograma do MD
Fonte: site do MD

Os recursos humanos do MD são compostos por funcionários civis e militares diretamente envolvidos com a administração da defesa. Desse pessoal, 61% é militar e 39% civis requisitados de outros órgãos da administração pública.

Dos 1079 profissionais observados, 507 são de nível superior, o que corresponde a aproximadamente 47%. Desse efetivo, 288 são militares, correspondendo a aproximadamente 57% desse efetivo de nível superior.

Quanto à especialização dos funcionários do MD, cabe destacar que a carreira civil de defesa está em processo de implantação. Desta maneira, os colaboradores civis do ministério ou possuem especializações afins ou são especializados em áreas estranhas à defesa.

O mesmo não se pode afirmar dos militares que colaboram com o MD. Segundo o banco de dados do MD, aproximadamente 86% desse efetivo possuem 30 ou mais anos de serviço militar. Deste efetivo, 288 são oficiais superiores, dentre os quais 19 oficiais gerais.

A distribuição dos efetivos nas secretarias, gabinete e no EMCFA permeia militares e civis em maior ou menor proporção. De maneira geral os civis são maioria nas secretarias (órgãos específicos singulares e órgão de assistência direta), enquanto os militares são maioria no EMCFA (órgão de assessoramento). O mesmo se pode dizer das funções de chefia, como se observa no quadro abaixo:

Tabela 01 - Quadro de Efetivo do MD

	Efetivos		Chefia		Chefia Geral
	Civis	Militares	Civis	Militares	
CMiD	1	4	1	0	Civil
Gabinete MD	69	88	6	0	Civil
Conjur	30	5	1	0	Civil
Ciset	19	8	1	0	Civil
Secretaria Geral (Seori+Sepesd+Seprod)	244	305	5	7	Civil
- Seori	201	169	4	0	Civil
- Sepesd	29	71	0	4	Civil
- Seprod	14	65	1	3	Civil
EMCFA	59	252	0	18	Militar
Asplan	-	-	0	1	Militar

Fonte – o autor (dados retirados do site do MD)

Pode-se concluir, portanto:

Os funcionários militares são maioria no MD, sendo também, no geral, mais especializados no assunto de defesa. Encontram-se distribuídos em todas as seções, estando em maior número no EMCFA, na Secretaria Geral e no Gabinete do Ministro.

Os militares ocupam todas as secretarias ligadas ao EMCFA. Apesar disso, as decisões mais sensíveis passam pela aprovação do Conselho Militar de Defesa, chefiado ou pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Defesa. Dessa maneira, ainda que sejam maioria na gestão dos assuntos tipicamente militares, sua decisão fica subordinada à decisão do poder político civil.

Ainda que haja uma pequena maioria de militares trabalhando na Secretaria Geral, todas as subpastas da secretaria são chefiadas por civis. Essa situação se repete nas demais secretarias do MD, sendo que nestas existe uma pequena maioria de civis dentre os quadros de funcionários.

Dessa monta, pode-se concluir que a administração interna do MD está controlada pelo poder político civil, pois todas as secretarias estão sobre a gestão de civis, ainda que constem militares nos quadros administrativos subalternos. Dessa maneira o poder político controla a política de pessoal, a gestão de produtos de defesa e a orientação da administração do próprio MD.

1.5.5 A dinâmica intraburocrática: leis, atores e o processo de tomada de decisão

A dinâmica intraburocrática do MD na tomada de decisões ainda está sendo consolidada³⁴. A subordinação política dos militares é efetiva, o que não impede sua participação nos assuntos do MD.

Segundo Huntington (1957), o militar profissional é ao mesmo tempo especialista e limitado. Apesar de seus membros serem especializados e competentes no seu campo de atuação, fora dele são limitados. Desta maneira, para que sua expertise seja aproveitada faz-se necessária a combinação de suas competências com o segmento político da sociedade, compondo assim um corpo de profissional de Estado.

³⁴ Entrevista realizada com o Chefe do Departamento Geral do Pessoal do Exército Brasileiro, Gen Exército Sergio Westphalen Etchegoyen.

No Brasil, o relacionamento entre civis e militares tem se mostrado favorável ao diálogo. Esta tese encontra respaldo na participação de acadêmicos e grupos de interesse, que juntamente com os militares, contribuem na gestão do setor de defesa.

Destaca-se, também o convívio harmônico³⁵ entre os Comandantes das Forças Singulares, o Ministro da Defesa e o Presidente da República, o que evidencia a estabilidade do setor. A ligação dos Comandantes das Forças com o Presidente da República passa pelo Ministro da Defesa. Ademais, a legislação atual prevê que os comandantes sejam indicados pelo Ministro da Defesa e nomeados pelo Presidente da República.

Cabe destacar, ainda, a inexistência de um vice-ministro do MD. Um dos comandantes das forças singulares costuma ser seu eventual substituto (Oliveira, 2005).

A teoria do processo de decisão de Hermann (1989) pode ser aplicada no caso do MD, que destaca os agentes políticos tomadores de decisão. Nesse sentido, a ação do Ministro da Defesa, dos Comandantes das Forças Singulares e do Chefe do EMCFA evidencia a forças destas lideranças dirigentes no processo decisório. São eles os principais atores políticos a exercerem liderança decisória.

A burocracia participativa também encontra espaço nesse processo, especialmente na administração interna do MD. Assim, as secretarias diretamente atreladas a esse órgão conduzem o processo decisório dentro de suas áreas específicas, influenciando o Ministro da Defesa.

A reestruturação doméstica também é fonte de possíveis mudanças, sendo considerado um agente político. Ela atua de forma descontínua, haja vista a complexidade do alinhamento político para implementar mudanças. O mais recente exemplo desse caso foi a implementação da Lei Complementar Nº 136 de 2010, que redesenhou o MD.

Como decorrência, o ministério passou a contar com a figura da Secretaria de Produtos de Defesa, em conformidade com a demanda do grupo de interesse do

³⁵ Esse convívio harmonioso não é constante. Em governos anteriores houve casos de atritos públicos, tornando o processo de amadurecimento do setor de defesa mais conturbado. Um exemplo disso foi o caso da greve dos Operadores de Tráfego Aéreo da Aeronáutica quando o Presidente da República da época autorizou o Ministro do Trabalho a negociar com os grevistas, afrontando os regulamentos militares e a autoridade do então Comandante da Aeronáutica (Oliveira, 2009).

setor. Outra evolução institucional decorrente desse agente político foi a determinação em redesenhar o Estado-Maior de Defesa, que ganhou novas atribuições, passando a ser denominado Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

O último agente político, denominado por Hermann, foi o choque externo, geralmente decorrente de eventos de profundo impacto. Contudo, a ação de agentes externos também é verificada sem que haja a existência de eventos dessa magnitude. Logicamente a eficácia da mobilização política torna-se menor, diminuindo também a possibilidade de mudanças. Nesse sentido, inclui-se como exemplo de mudança decorrente de agente político externo a criação do LBDN, uma demanda regional advinda da OEA.

O processo de tomada de decisões políticas e administrativas no MD apresenta traços do processo racional de Allison (1999). As secretarias e subsecretarias abrangem áreas específicas da administração do MD, não havendo duplicidade funcional, o que facilita o processo de decisão linear.

Entretanto, o processo decisório de emprego operacional das Forças Armadas, é misto, havendo traços tanto do modelo racional, quanto do comportamental. O modelo comportamental fica evidente quando da tomada da decisão estritamente militar, especificamente na forma de emprego operacional das FFAA. Nesse contexto o processo decisório permeia o Chefe do EMCFA, assim como os Comandantes das Forças Singulares.

Nesse trabalho de colegiado, o peso do ponto de vista das Forças Singulares influencia o processo decisório de forma marcante, sem que o Chefe do EMCFA tenha condições funcionais de direcioná-lo. Dessa monta, a decisão tende a ser mais conturbada, haja vista a limitação de atender a todos os interesses institucionais.

Em uma segunda fase, o processo decisório se depara com a ação política do Ministro da Defesa. Sua posição de ascendência hierárquica frente aos Comandantes da Força e ao Chefe do EMCFA torna o processo racional, facilitando, por vezes, a tomada de decisão.

Fica evidente que o processo de tomada de decisão do MD é complexo, equilibrando dentro de um mesmo Ministério inúmeros agentes políticos encadeados em diferentes processos institucionais de tomada de decisão. Ainda assim, dentre esse contexto, destaca-se a figura do Ministro de Estado da Defesa, mantenedor do

controle político da pasta, pareado com a figura dos Comandantes das Forças Singulares, detentores do controle operacional da tropa.

1.5.6 Vinculação com a sociedade

A comunidade de defesa brasileira é pequena, mas tem testemunhado grandes avanços institucionais. Apesar disso, o vínculo da sociedade com os assuntos de defesa é tangente. A mentalidade de defesa nacional está sendo consolidada, pois os assuntos atinentes à defesa eram considerados restritos ao ambiente militar.

A formação da Frente Parlamentar de Defesa é uma realidade, enraizando uma nova mentalidade de defesa dentro do Parlamento brasileiro. Esta frente, liderada pelo Deputado Carlos Zarattini, tem contribuído para a aprovação de importantes leis para o setor.

A Comunidade de Defesa se faz presente, também, através de inúmeras organizações que colaboram diretamente ou indiretamente para o setor. Destacadas dentre as demais, pode-se levantar a Associação Brasileira da Indústria de Material de Segurança e Defesa (ABIMDE) e o Departamento da Indústria de Defesa da Fiesp (COMDEFESA/FIESP).

Ambas as instituições tem trabalhado para fomentar o setor de defesa através de encontros, missões, simpósios e congressos. Criam projetos visando a integração da Base Industrial de Defesa nacional e de países parceiros, incentivando a abertura de mercados.

Estas associações civis atuam no relacionamento entre a indústria e os órgãos governamentais, procurando agilizar e incentivar a comercialização, o desenvolvimento e a qualidade dos produtos de defesa nacional.

A academia também se faz presente através de associações civis e militares de ensino superior, dentre as quais a Associação Brasileira de Estudos de Defesa³⁶, entidade que realizou até o presente momento sete Encontros Nacionais de Estudos de Defesa, além do I Encontro Sul-americano de Defesa em São Paulo, no ano de 2012.

³⁶ Informação retirada do site <http://mundorama.net/2012/06/02/evento-vi-encontro-nacional-da-associacao-brasileira-de-estudos-de-defesa-enabed-e-i-encontro-sul-americano-de-defesa-abad/>. Acessado em 28 de dezembro de 2012.

A participação de toda essa Comunidade de Defesa é ascendente. Seu envolvimento no estudo do setor foi marcante durante a elaboração do primeiro Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro, ocorrido no ano de 2011. A participação da Comunidade na reflexão e no debate dos temas tratados pelo LBDN foi intensa, sendo realizadas seis oficinas em diferentes regiões do Brasil.

1.5.7 Relacionamento internacional

O Ministério da Defesa do Brasil tem procurado ocupar o espaço reservado à defesa dentro da política externa brasileira, já que este divide com o MRE e alguns outros ministérios a responsabilidade de gerenciar assuntos internacionais (Amorim Neto, 2011). Após a consolidação do MD, a Diplomacia Militar nacional vem se estruturando, tornando o país mais atuante, principalmente na América do Sul e na costa oeste africana. Sua influência se faz notar, também, na região abrangida pelos países de língua portuguesa, congregados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O MD tem uma estrutura institucional voltada para a viabilizar a Diplomacia Militar. Anteriormente este ministério possuía a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, que dentre outras funções, orientava a condução dos assuntos internacionais que envolviam as FFAA e o Ministério das Relações Exteriores (Oliveira, 2005).

Atualmente esta função está subordinada ao EMCFA, através da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE). Esta Chefia, coordena três Subchefias, além da representação brasileira na Junta Interamericana de Defesa³⁷ (JID), nos Conselheiros Militares em Nova Iorque e em Genebra, além das Aditâncias do Brasil no Exterior. Dentre outras, o CAE tem a competência de acompanhar as conjunturas políticas e estratégicas e a inteligência estratégica, ambas relacionadas à Defesa Nacional. Esta chefia continua a ter estreito contato com o Ministério das Relações Exteriores.

³⁷ A Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID) é uma Organização Militar, localizada em Washington DC, diretamente subordinada ao Ministério da Defesa. Coordena a participação brasileira no Conselho de Delegados da JID, no seu Estado-Maior e no Colégio Interamericano de Defesa (CID). Dentre as suas competências, encontra-se a de assessorar a Representação Permanente do Brasil junto à OEA, em matérias de caráter técnico-militar. Site do MD. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/index.php/orgaos-vinculados-e-subordinados/representacao-do-brasil-na-junta-interamericana-de-defesa-rbjid>>. Acessado em 31 de dezembro de 2012.

Inúmeros acordos internacionais vêm sendo implementados na área de segurança e defesa, envolvendo trocas de informações, cooperação tecnológicas em projetos atinentes à Base Industrial de Defesa, assim como na participação de operações combinadas.

O acordo mais significativo para a defesa brasileira foi a criação do Conselho de Defesa Sul-americano³⁸. Este conselho agrega todos os ministros da defesa da região, tendo sido uma iniciativa do então Ministro da Defesa Nelson Jobim em 2008.

Destaca-se ainda, por intermédio do MD, a implementação de importantes acordos internacionais, onde a aproximação do Brasil com a França é um dos mais significativos. No seu escopo está incluída a construção de uma família de submarinos, um dos quais movido a energia nuclear, além da construção de uma família de helicópteros de média capacidade.

Assim como ocorre com a França, outros acordos de domínio tecnológico e industriais têm sido implementados, como o de produção de mísseis com a África do Sul e de carros de combate com a Itália.

No âmbito regional sul-americano foram realizados acordos de cooperação de defesa com grande parte dos países sul-americanos. Estes preveem, entre outras medidas, a troca de experiências sobre políticas de defesa e operações; pesquisa, desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; promoção de ações combinadas de treinamento e exercícios conjuntos, além do intercâmbio de instrutores e alunos das instituições militares dos dois países. Com a Colômbia e o Peru este acordo foi mais adiante, prevendo cooperação no controle das áreas de fronteira.

Atualmente o Brasil tem acordos militares importantes com a Argentina, o Uruguai, o Peru, o Chile, o Equador e a Colômbia. Um dos mais antigos dele é com

³⁸ Segundo Oscar Medeiros Filho, existem quatro diferentes demandas relacionadas com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: manutenção da paz e da democracia entre os países da região, construção de uma identidade geopolítica sul-americana, combate ao crime organizado e criação de um mercado regional de defesa. Disponível em: < www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/OscarMedeirosFilho.doc>. Acessado em 31 de dezembro de 2012.

o Paraguai, onde o MD mantém desde 1942³⁹ um importante programa de cooperação militar, a Missão Militar Brasileira de Instrução.

Cabe destacar, ainda, a Missão de Assessoria Naval brasileira junto à recém-criada Marinha da Namíbia. Assinado em 2009, segundo Bastos (2012) estabeleceu uma cooperação sul-sul, aumentando a influência militar-naval brasileira naquele país e na promoção da indústria de defesa do Brasil no continente africano.

Como já observado, a concepção de segurança adotada pelo governo brasileiro, em particular a do Ministério da Defesa, é a da Segurança Humana, havendo, entretanto, fortes traços do conceito de Segurança Nacional enraizados especificamente nas FFAA. Dessa feita, observando a estrutura de defesa, composta de MD e FFAA, coexistem as duas concepções de segurança, dificultando, por vezes, a integração desta estrutura.

Apesar disso, ambas as concepções de defesa valorizam a participação em missões de paz, sejam elas humanitárias, de estabilização e de reconstrução, reforçando a visão brasileira de fomentar o institucionalismo do órgão de segurança internacional, onde a ONU ocupa papel central.

Segundo a END (2012), o Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais. O Centro Conjunto de Operações de Paz⁴⁰, entidade ligada ao Ministério da Defesa, tem sua função direcionada para este propósito.

Essa iniciativa materializa a prioridade dada pelo governo brasileiro, através de seu Ministério da Defesa, na participação do Brasil em missões de paz. Ademais, atualmente o Brasil comanda a missão multinacional de Paz da ONU para a estabilização do Haiti, denominada MINUSTAH e a Força Tarefa Marítima da Missão de Paz da ONU na Líbia, UNIFIL.

³⁹ Acordo entre o Brasil e o Paraguai relativo à Missão Militar Brasileira de Instrução naquele país. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1948/b_11/. Acessado em 31 de dezembro de 2012.

⁴⁰ Assim, este centro tem trabalhado com vistas a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações para operações de paz e de desminagem humanitária.

1.6 O ORÇAMENTO DA DEFESA E A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

Uma questão sensível que envolve o setor de defesa é a reserva orçamentária para por em prática o previsto na END. O Brasil, ainda que uma das principais economias do planeta, apresenta importantes carências sociais, que demandam investimentos crescentes para serem sanadas. Desta forma, diante de uma realidade social delicada, como equilibrar gastos em defesa, visando um maior protagonismo do país?

A ação do Ministério da Defesa, a partir da gestão do Ministro Nelson Jobim foi impactada por uma nova abordagem política do setor, cujo objetivo buscou articular duas realidades discrepantes. A solução encontrada foi alinhar os projetos de defesa aos projetos desenvolvimentistas do governo.

A END de 2012 favoreceu o alinhamento lógico dos investimentos, decorrente da identificação das capacidades desejadas e consideradas prioritárias pelo setor. Outro documento relevante para o amadurecimento do setorial foi o LBDN, legitimado pelo debate público que abrangeu diversos temas de defesa, dentre os quais: a regulação investimentos, as capacidades desejadas e os benefícios para a sociedade.

Os reflexos dessa reorganização da defesa ainda são elementares, não sendo possível afirmar uma mudança consistente e duradoura do orçamento setorial. Apesar disso, pode-se notar indícios claros da reestruturação da defesa brasileira, havendo, nos últimos anos, abrangente aporte de recursos para os projetos definidos como prioritários.

O valor absoluto investido no setor ter aumentado consideravelmente, seguindo uma trajetória constante nos últimos 10 anos. Contudo, o percentual do PIB investido continua próximo dos 1,5%, inferior, portanto, ao da média dos BRICS.

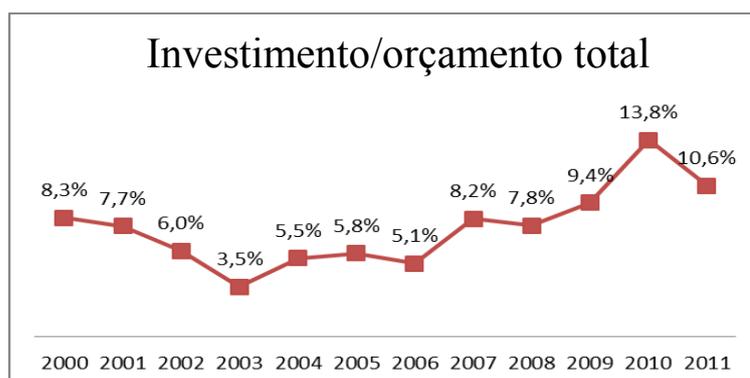


Figura 03 - Percentual gasto com MEM em relação ao total disponível para gastos militares
Fonte: o autor (dados retirados do site do MD)

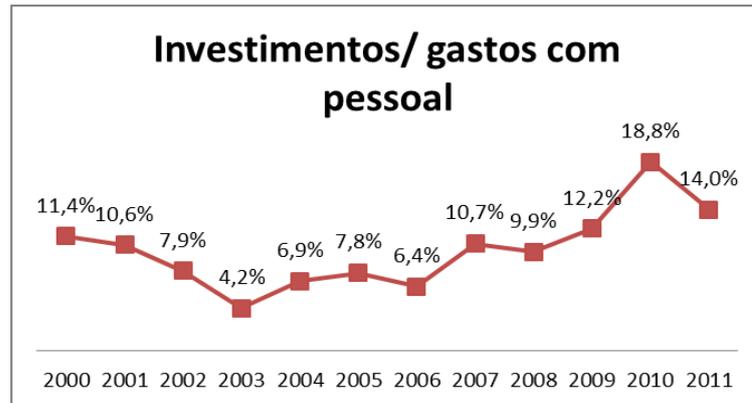


Figura 04 - Percentual gasto em investimentos militares em relação ao total gasto com pessoal
Fonte: o autor (dados retirados do site do MD)

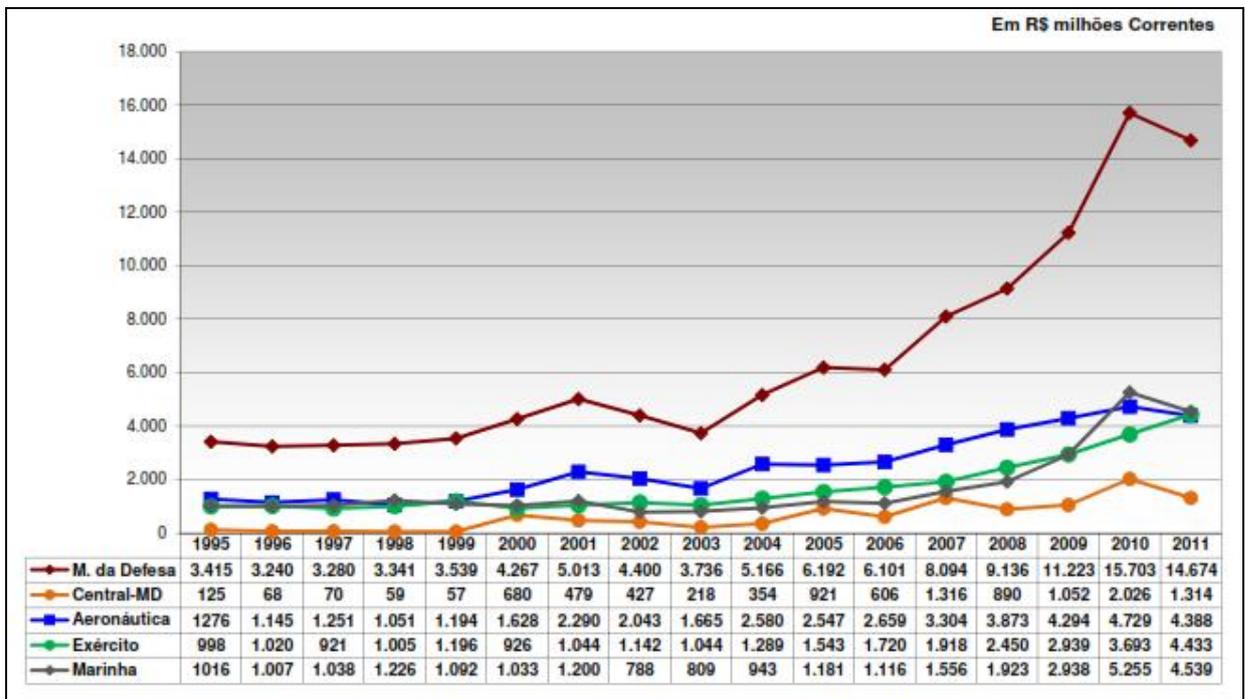


Figura 5 - Gastos militares em custeio e investimentos
Fonte: site do MD

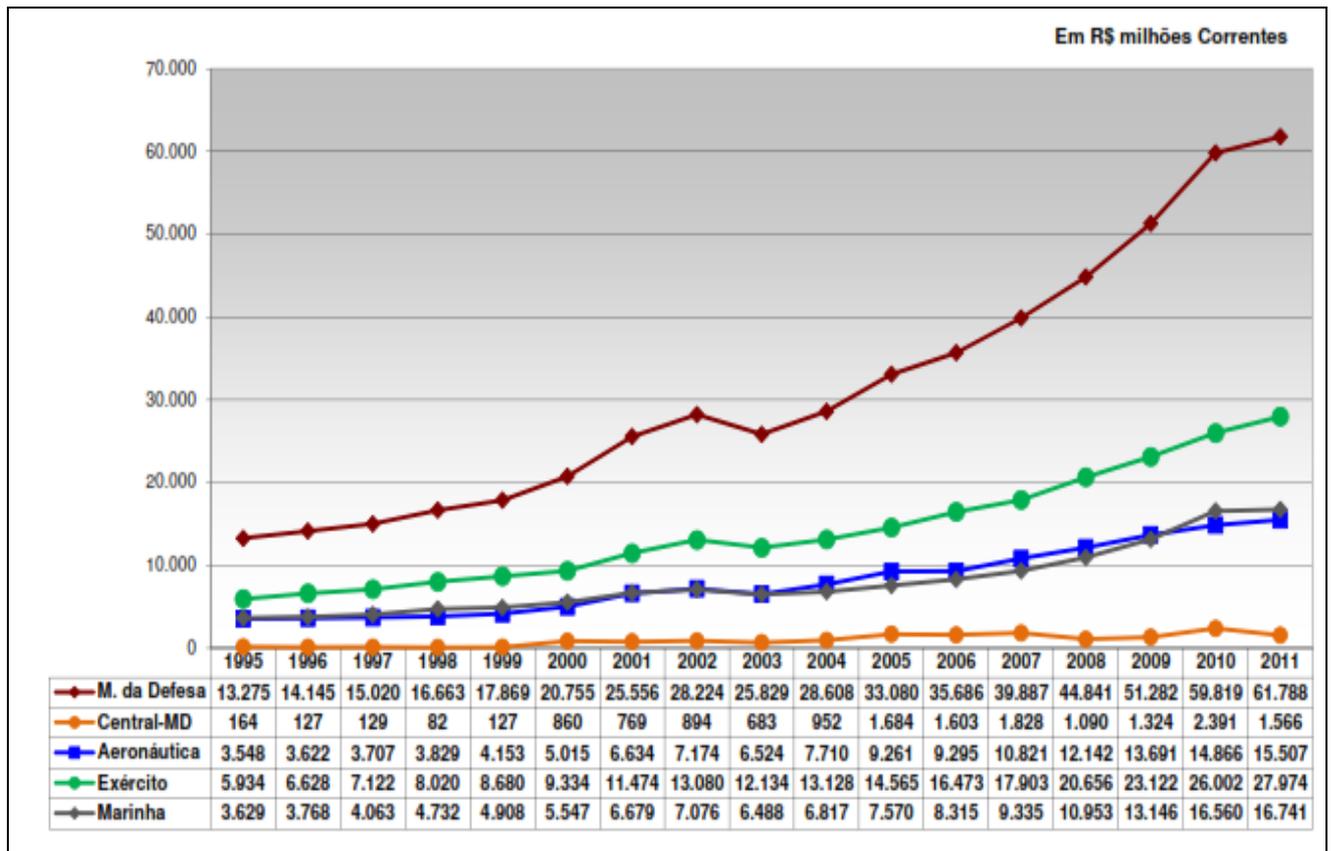


Figura 06 - Gastos militares absolutos
Fonte: site do MD

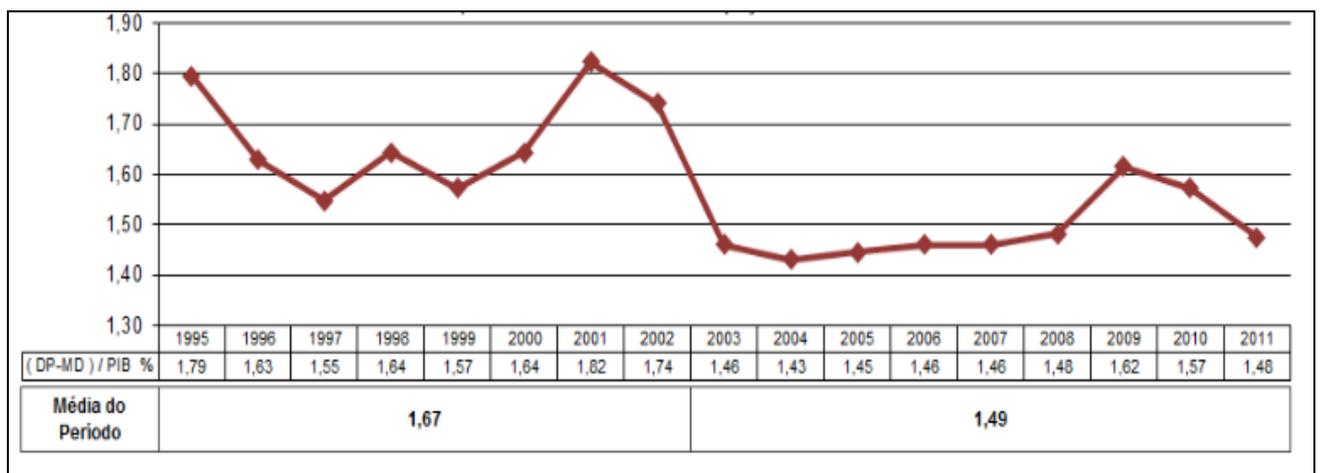


Figura 07- Gastos militares em percentual do PIB
Fonte: site do MD

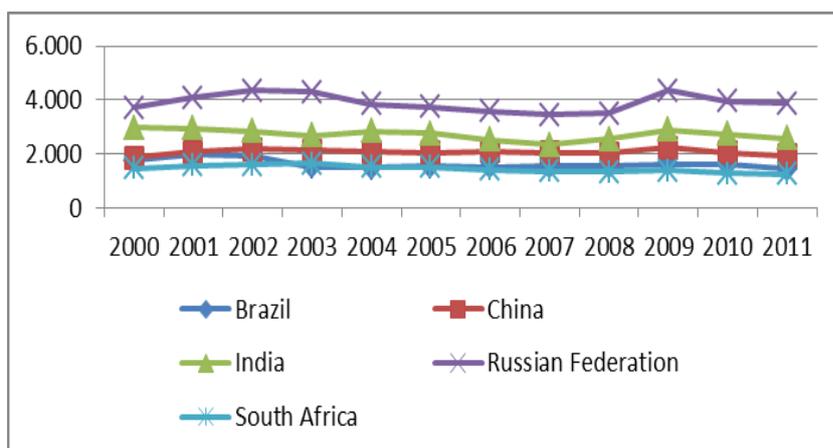


Figura 08- Percentual de gastos militares em relação ao PIB dos países dos BRICS.⁴¹

Fonte: site do World Bank

O estudo dos gráficos apresentados evidencia aumento absoluto dos gastos militares, embora percentualmente o valor permaneça próximo ao nível histórico de 1,5% do PIB brasileiro. Esta variação positiva do valor absoluto decorre do crescimento econômico nacional, que infla os recursos, sem que haja exatamente maior prioridade dada para a defesa.

Ainda assim, este quadro demonstra maior valorização do setor, pois se tem mantido o percentual histórico do PIB. Esta soma de recursos extra estão sendo investidos no reequipamento do setor, como pode-se notar na Figura 02.

Com relação a esse assunto, comenta⁴² o atual Ministro da Defesa, Celso Amorim, a necessidade de serem aumentados os recursos destinados ao setor, equilibrando-o próximo ao dos BRICS.

para tornar a sua estrutura de defesa mais compatível com o novo peso do país no cenário internacional, o Brasil deverá elevar gradativamente os seus gastos com defesa a um nível equivalente à média dos demais integrantes da formação original dos BRICS – Índia, China e Rússia...Embora reconhecendo o esforço do governo para aumentar os investimentos na modernização das FFAA, o ministro citou dados de um instituto sueco de relações internacionais para comparar a situação brasileira à de outros países considerados emergentes. Enquanto no Brasil os gastos com defesa limitam-se a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB), informou, a média dos chamados BRICS “tradicionais”, sem contar a África do Sul, incluída recentemente, alcança 2,3% do PIB... Se queremos falar como um dos

⁴¹ Dados obtidos do site do World Bank – World Development Indicators. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4> Acessado em: 01 de janeiro de 2013.

⁴² Informação retirada do site do MD. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/4096-26042012-destaque-amorim-diz-que-orcamento-da-defesa-no-brasil-deveria-ser-equivalente-ao-dos-brics>. Acesso 01 de janeiro de 2013

BRICS, nosso orçamento de defesa vai ter que chegar à média dos orçamentos deles.

A intenção política não deve e não irá se distanciar da realidade do país. Ainda que esta intenção seja a equiparação proporcional do PIB da defesa à observada pelos BRICS, permanece no Brasil atual discrepâncias sociais e desequilíbrios estruturais que demandam atenção e investimentos. Assim, ainda que o ideal não esteja sendo viabilizado, pode-se notar uma folga orçamentária no Ministério da Defesa que favorece a modernização das FFAA.

A intenção da política atual é de alinhar o projeto de defesa brasileiro ao projeto de desenvolvimento do país, pois projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento (END, 2008).

Nesse sentido, tem-se buscado estimular grupos industriais nacionais melhor estruturados para disputar os projetos disponíveis. A reorganização empresarial para fazer frente a estes projetos tem criado novas empresas para explorar o setor. Desta maneira, foram criadas a Embraer Defesa e Segurança, a Andrade Gutierrez Defesa e Segurança, a Odebrecht Defesa e Tecnologia, dentre as de maior destaque.

Estas empresas, estáveis financeiramente, com larga experiência no comércio internacional de produtos e serviços, mostraram-se aptas a desenvolver projetos vencedores, buscando, para isso, parceiros nacionais e/ou internacionais.

Segundo a END (2008), buscou-se, assim, a independência nacional através da mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos para o investimento no potencial produtivo do país. Valorizou-se a capacitação tecnológica autônoma, em especial nos setores estratégicos: espacial, cibernético e nuclear.

O carácter social dos projetos não foi esquecido, sendo marcante assegurar, em todas as fases deste grande empreendimento, o benefício social decorrente da democratização de oportunidades educativas e econômicas para o povo brasileiro.

Esse eixo estruturante da END focou, assim, a construção da Base Industrial de Defesa brasileira. Grandes projetos nasceram e estão sendo implementados, conforme a palestra⁴³ ministrada pelo MD no Congresso Nacional, de onde se pode observar:

⁴³ Palestra ministrada pelo chefe de Operações Conjuntas (Choc), do EMCFA, brigadeiro Ricardo Machado Vieira, na abertura do painel “Os grandes projetos estratégicos das Forças Armadas” em 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas->

- Por parte do Exército

- Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);
- Família de carros de combate Guarani;
- Projeto Astros 2020;
- Projeto Proteger, com foco nas 664 infraestruturas críticas nacionais;
- Projeto do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber);
- Projeto Recop (Recuperação da Capacidade Operacional); e
- Projeto Defesa antiaérea;

- Por parte da Marinha:

- Projetos na área nuclear, que se dividem no ciclo de combustível e no laboratório de geração núcleo-elétrico (LABGENE);
- Desenvolvimento de navios-patrolha de 500 toneladas;
- Projeto de construção de submarinos convencionais e a propulsão nuclear no polo de Itaguaí (RJ);
- Construção da 2ª Esquadra da 2ª Força de Fuzileiros que deverá ser instalada próximo à foz do rio Amazonas.

- Por parte da Aeronáutica:

- Modernização do F-5 M;
- Revitalização do A-1M (AMX);
- Projeto A-29 (caça leve);
- Projeto KC – 390 (avião de transporte de tropas e cargas);
- Projeto helicópteros H-XBR;
- Desenvolvimento doutrinário de veículos aéreos não tripulados (Vants);

O aspecto relevante em relação ao orçamento é a tentativa de torná-lo mais estável, assim como a busca por defender o aporte de recursos para o setor. Neste sentido, o governo federal tem procurado proteger de contingenciamento os principais projetos da defesa. A maneira encontrada para isso foi atrelá-los ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta medida tem tido o sucesso esperado, emprestando ao setor alguma estabilidade temporal⁶².

Outro ponto a ser considerado com relação ao orçamento é o apoio político ao aporte de recursos para a defesa. Tem-se notado, neste sentido, a busca por

descaracterizar estes recursos como gastos, procurando defini-los como investimentos⁴⁴. Reforça-se, assim o viés de indução do desenvolvimento tecnológico e industrial brasileiro, ponto de vista mais facilmente aceito e defendido pela liderança política brasileira.

1.7 O EMPREGO POLÍTICO DAS FORÇAS ARMADAS EM PERSPECTIVA

As Forças Armadas brasileiras, segundo o Art. 142 da CF, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. São instituições nacionais permanentes regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Apesar do exposto constitucionalmente, a ação das Forças Armadas variou ao longo da história. Assim, a ação dos militares no Brasil, segundo Brigagão e Proença (2007), pode ser definida dentro de seis perspectivas, quais sejam:

- Esteio da nacionalidade⁴⁵
- Poder Moderador⁴⁶
- Instrumento de classe⁴⁷
- Partido militar⁴⁸
- Desemprego estrutural⁴⁹
- A perspectiva instrumental⁵⁰:

⁴⁴ Entrevista realizada com o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, Sr Antônio Jorge Ramalho da Rocha por ocasião da VII ENABED – Belém – PA.

⁴⁵ O esteio da nacionalidade residiria no Exército em particular e nas Forças Armadas em geral, cuja tarefa seria a preservação e a busca da grandeza do Brasil;

⁴⁶ O Exército é visto como o herdeiro do Poder Moderador do Império, acima dos partidos e responsável pela estabilidade do sistema político.

⁴⁷ As Forças Armadas seriam um instrumento conservador de segmentos das classes sociais com as quais se identificam.

⁴⁸ As intervenções das Forças Armadas na política nacional são indicadores da existência de um partido militar, um partido apartidário.

⁴⁹ As Forças Armadas, em virtude das escassas ameaças externas ao Brasil desde a Guerra do Paraguai, perderam seu papel primordial, restando-lhe apenas seu papel político.

É bem verdade que cada perspectiva citada pode ter sua análise condicionada ao ponto de vista do observador, levando sempre em consideração o estrato social a que pertence, bem como o contexto histórico ao qual o observador estava inserido.

Para procurar enquadrar as atuais FFAA nas perspectivas apresentadas decidiu-se analisar as relações civis-militares atuais, trazendo para esta análise uma perspectiva política.

Segundo Amorim Neto (2010), as FFAA tiveram função política cambiante ao longo da história da PEB, o que evidencia o seu reposicionamento entre a burocracia governamental brasileira no decorrer das últimas três décadas, conforme gráfico abaixo. O autor observa ser impressionante a queda da participação ministerial dos militares a partir de 1995, chegando a seu ponto mais baixo, entre 1946 e 2008, sob a presidência de Lula.

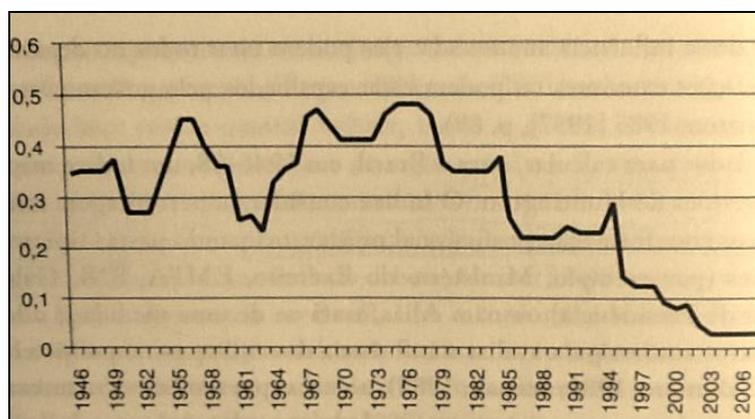


Figura 09- Participação ministerial dos militares de 1946 a 2008

Fonte: (Amorim Neto, 2011)

Este gráfico demonstra uma mudança de concepção tanto da sociedade, quanto do estamento militar, referente à participação direta de militares na política nacional.

⁵⁰ Crê que o cumprimento da destinação profissional das Forças Armadas serviria para prover o Brasil dos meios de força de que necessite quanto para criar um padrão de relacionamento democrático que afastaria a possibilidade de intervenções militares.

Menezes (1997) cita, retratando uma mudança de concepção militar:

de toda forma, a amplitude da intervenção dos militares no poder em 1964 não tem precedentes na história do Brasil. Todas as vezes, no passado, em que os militares intervieram na política, frequentemente, com um grande envolvimento da oficialidade mais jovem, foi para lutar por princípios e não efetivamente pelo poder... Vale dizer que há mais de três décadas o militar vem se sufocando e se omitindo da vida política do País. Esta clivagem que o próprio estamento militar criou foi aos poucos tornando-o estranho ao mundo político... Desse modo, nas últimas três décadas os militares vem se omitindo de contribuir de uma maneira produtiva, quanto a ideias, para a vida do país.

Destarte, os dados apresentados por Amorim Neto, que mostram o declínio participativo dos militares em posições chave do governo, só vêm a reforçar uma decisão tomada dentro das FFAA, qual seja: estar longe da política.

Ainda segundo Menezes, foi uma constante na história política brasileira os políticos cooptarem os militares nos momentos de crise. Afastá-los do centro das discussões políticas tornaria mais difícil vê-los tomar partido em questões não resolvidas institucionalmente.

está se exaurindo o modelo antigo de se ter nos militares o ponto de equilíbrio da estabilidade institucional... O peso específico dos grupos de pressão assegura o espaço necessário para que as crises sejam resolvidas sem radicalizações, diminuindo quase a zero a possibilidade, ou a necessidade, de uma intervenção militar no processo político.

Esta antiga realidade de intervenção militar, segundo Alsina (2009b) decorre da fragilidade da base institucional dos Estados da periferia. Não raro, esta fragilidade refletia na existência de instabilidade doméstica.

Assim, é evidente que o quadro apresentado acima não corresponde mais à realidade brasileira. Atualmente é notória a subordinação do poder militar ao poder civil democraticamente constituído, sendo isso, por si, um fator de estabilidade institucional tanto da figura do Presidente da República, quanto do Ministério da Defesa, sem contar, é claro, a estabilidade institucional proporcionada pelos Comandos das Forças Singulares.

Esta maturidade política, portanto, é uma realidade, o que permite ao país gozar o maior período democrático de toda sua história, sendo ele capaz de gerir por meio das instituições existentes seus problemas internos. Portanto, o momento político institucional brasileiro atual torna bastante improvável o enquadramento das FFAA de hoje nas quatro primeiras perspectivas levantadas por Brigagão e Proença.

Voltando para as perspectivas desses autores, resta identificar sob qual perspectiva o poder político brasileiro observa as FFAA atuais: sob o prisma do desemprego estrutural ou sob uma perspectiva instrumental?

A resposta deste questionamento encontra-se dispersa nas entrelinhas de diversos documentos e discursos, cuja capacidade de influenciar a tomada de decisão varia consideravelmente. Apesar disso, estes agentes conseguem organizar o setor e institucionalizá-lo através de marcos regulatórios. Tal afirmativa se ampara na existência da PND, a END e o LBDN. Estes documentos expressam a intenção da liderança política nacional quanto ao emprego das FFAA.

Tomando por base a Teoria da Polaridade Complexa de Buzan, a liderança política brasileira identifica o Brasil como uma potência regional com tendências a grande potência. Identificam que o Estado brasileiro tem a capacidade de atuar somente de forma regional em todos os campos do poder.

Apesar disso, nos últimos anos o país tem buscado criar capacidades de atuar de forma global em alguns campos do poder, como o energético, o ambiental, o econômico, e, até certo ponto, militar.

Este posicionamento fica evidente no pronunciamento de algumas lideranças políticas brasileiras, que destacam sistematicamente a necessidade de criar capacidades nacionais na área de defesa.

Segundo Nelson Jobim, ex-Ministro da Defesa, em palestra proferida em Lisboa, esclareceu para a Comunidade Europeia os interesses do Brasil, mostrando-se preocupado com a possível revisão do Conceito Estratégico da OTAN e o futuro da Comunidade Transatlântica.

Já o atual Ministro da Defesa⁵¹ destaca, também, a necessidade de serem criadas capacidades militares dissuasórias:

nesse quadro de persistente incertezas, o complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta... o poder militar é indispensável para a defesa desse modelo de projeção pacífica contra pressões de toda ordem...o Brasil não pode ser a quinta, sexta... economia do mundo... sem converter uma fração da riqueza que produz em meios de defesa...devemos estar equipados para indicar o custo (dissuasório) que poderíamos impor a eventuais adversários que pretendam dispor de nossos recursos...isso significa, em termos concretos, que necessitamos de aviões..., de meios modernos de detecção e de comunicações,... e de submarinos e navios de superfície. Mesmo sendo a nossa região de paz, não podemos excluir que forças estranhas a ela procurem utilizar, pela persuasão ou pela força, territórios dos nossos vizinhos com objetivos hostis...obviamente, tudo isso tem um custo, e caberá à sociedade, democraticamente, deliberar sobre as opções a serem seguidas.

Nesta mesma direção encontra-se o posicionamento da Presidente da República, Dilma Rousseff⁵², que definiu que a consolidação e a implantação da nova política de defesa, nos termos da Estratégia Nacional, aprovada em 2009, será acompanhada do reequipamento das FFAA e da plena implantação do Ministério da Defesa, iniciada no governo Lula.

O mesmo pode ser observado na PND (2012), onde estão definidos os Objetivos Nacionais de Defesa, dentre outros o de estruturar as FFAA em torno de capacidades, dotando-a de pessoal e material compatível com os planejamentos estratégicos e operacionais.

Já na END o mesmo objetivo pode ser identificado ao se elencar as capacidades desejadas para as FFAA, quais sejam:

- Permanente prontidão operacional para atender às hipóteses de emprego, integrando forças conjuntas ou não;
- Projeção de poder nas áreas de interesse estratégico;
- Aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei;

Para a confecção do LBDN foram realizados inúmeros debates públicos em todas as regiões do Brasil. Esse documento expressa a opinião da sociedade

⁵¹ Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura do IX Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional. A inserção estratégica do Brasil no mundo. Pirassununga, 22 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/outubro/discurso_insercao_estrategica_brasil_22_outubro_2012.pdf

⁵² 13 Compromissos programáticos – Coligação para o Brasil seguir mudando.

brasileira, fato este reforçado pela sua apresentação ao Parlamento brasileiro no mesmo ano. Este livro relaciona a criação de capacidades operacionais com a intenção de projeção de poder nacional através da ONU e por meio da cooperação com outras FFAA:

no que se refere ao cenário internacional, a vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de reconhecida capacidade militar, apta a gerar efeito dissuasório. Para ampliar a projeção do País no contexto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil promove ações que se destinam a: intensificar sua participação em missões de paz..., dispor de capacidade de projeção de poder.... intensificar o intercâmbio com as FFAA de outras nações, particularmente da América do Sul, da costa ocidental da África, ... com o IBAS e o BRICS, além de parceiros tradicionais.

Por fim, com o intuito de consolidar a nova visão que a sociedade tem da defesa, nada melhor do que se valer das palavras⁵³ da Deputada Perpétua Almeida, presidente do CREDEN da Câmara dos Deputados. Em seu discurso a Deputada considera que as ações e iniciativas ocorridas no último período, que incluem a realização do citado seminário, bem como o recente envio dos três documentos que esboçam o que ela denominou a “grande estratégia” brasileira: o LBDN, a PND e a END, terão sucesso na medida em que contribuirão para a tomada de decisões de vulto, resultando na melhor estruturação da defesa nacional.

sua realização (Seminário “Estratégias de Defesa Nacional”), é parte da novidade que vem se firmando nos anos recentes. Na medida em que avança e se consolida a democracia no país, os temas de Defesa, crescentemente, deixam de ser exclusividade dos brasileiros de farda, para ser um tema de interesse de toda a sociedade.... cresce na nossa convicção de que aumentada exponencialmente a compreensão dos brasileiros no fato de que, nosso recente processo de ascensão política e econômica no mundo, só se sustentará, na medida em que tivermos capacidade para compatibilizar ascensão econômica e social com a estratégia militar... precisamos dar passos ainda mais largos, para reaparelhar nossas FFAA, a partir de um programa que tenha coerência com a atual orientação estratégica brasileira, de forte poder de dissuasão...

⁵³ Discurso da Deputada Perpétua Almeida no Seminário “Estratégias de Defesa Nacional” realizado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, onde estiveram presentes os Ministros de Estado da Defesa, Embaixador Celso Amorim, e o Ministro de Estado, chefe da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Senhor Moreira Franco, os Comandantes Militares, membros do Corpo Diplomático estrangeiro, assim como representantes da sociedade civil, de empresas brasileiras e estrangeiras do setor de Defesa, além de acadêmicos e universitários. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/discurso-deputada-perpetua-almeida-no-seminario-estrategias-de-defesa-nacional>. Acessado em 09 jan 2013.

Conclui-se, desta maneira, que a decisão de capacitar as FFAA é parte da grande estratégia brasileira, citada por Perpétua. Alinha-se, assim este pensamento ao que prescreve Beaufre (1998), onde a grande estratégia está no topo das estratégias, viabilizando, conforme os meios disponíveis, os objetivos fixados pela política. Para isso, é necessário ter capacidade de tomar decisões coerentes e viáveis.

Ainda com relação aos princípios que regem a Grande Estratégia brasileira Celso Amorim comentou, em palestra dirigida a estudantes da Universidade de Brasília⁵⁴, as questões de política externa e de defesa. Segundo o ministro “uma defesa robusta é complemento de uma política externa pacífica”, pelo reforço do multilateralismo e pela integração sul-americana, onde se encontra o “entorno geoestratégico imediato” do país. Amorim voltou a ressaltar também a importância de o povo brasileiro ter parte ativa na construção de seu destino como nação independente. “O problema da política externa brasileira é um problema de atitude”, afirmou, ao rechaçar a ideia de que o Brasil deve se abster de se posicionar em questões importantes.

Ademais, evidencia-se que o processo de tomada de decisão levou em consideração opiniões de lideranças do governo e de representantes da oposição, na medida em que permeou, durante esse processo, estâncias políticas do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Considera-se, assim que a opinião pública está representada nas diversas correntes políticas, emprestando a esta política pública características de Política de Estado, o que lhe oferece maior estabilidade para ser implementada.

Valendo-se, ainda, dos conceitos do neoinstitucionalismo, evidencia-se, neste caso, que as instituições políticas se somam no processo decisório, fazendo a evolução institucional de forma não planejada, ou seja: decorrente de diversas evidências e de oportunidades para a ação.

Valendo-se da teoria de Hermann (1989) para analisar a construção do Livro Branco, ficou evidente a ação dos líderes institucionais, na figura da Presidente da República, do Ministro da Defesa, do Ministro da SAE, da presidente da CREDEN e dos Comandantes das Forças Singulares.

⁵⁴ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8650-18-04-2013-defesa-defesa-robusta-e-complemento-de-politica-externa-pacifica-diz-amorim>. Acessado em: 18 de abril de 2013.

A burocracia participativa também se mostrou atuante, pois o quadro técnico das instituições assessorou as lideranças acima citadas no processo de tomada de decisão. No caso específico das FFAA, inúmeros oficiais participaram da elaboração do Livro Branco, contribuindo para isso com a construção da nova mentalidade de defesa nacional, expressa neste documento⁵⁵.

Ficou evidente, ainda, a reestruturação doméstica, na medida em que a sociedade nacional identificou a necessidade de melhorar o sistema de defesa brasileiro, criando para isso o MD. Esta instituição passou a ser gerenciada pela liderança civil do Poder Executivo, assessorada por representantes das Forças Singulares e por lideranças políticas próximas aos grupos de interesse do setor de defesa.

O caminho escolhido para a reestruturação da defesa trilhou o debate democrático. Esta política pública tem a finalidade de implementar um projeto de poder militar baseado em capacidades, direcionando para esse fim uma parcela orçamentária crescente em valores absolutos, ainda que constante no que tange à percentagem do PIB.

É evidente a pressão, tanto de setores do Poder Executivo, quanto do Legislativo, apoiados nos grupos de interesse/pressão, para que esta parcela percentual seja aumentada, aproximando o Brasil do investimento de defesa dos países do BRICS. A grande inovação desse projeto é, segundo a END, associar segurança com desenvolvimento, incluindo no seu contexto forte aparato de justiça social.

Desta maneira, ainda que de forma subjetiva, pode-se supor que a há convergência de interesses dentro da liderança política brasileira de enquadrar as FFAA nacionais dentro da perspectiva instrumental delimitada por Brigação e Proença.

1.8 O PODER MILITAR BRASILEIRO EM FOCO

Possuir poder militar na medida certa é ter a capacidade de tornar a vida diplomática mais atraente na solução de controvérsias, evitando, assim, o caminho da pressão inaceitável, da ameaça ou da imposição.

⁵⁵ Entrevista realizada no dia 13 de dezembro de 2012 com o Richard Fernandez Nunes, Chefe do Instituto Meira Matos - ECEME, participante da elaboração do LBDN.

Com estas palavras⁵⁶ o Comandante da Marinha do Brasil, Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto defendeu a importância para o Brasil de construir um submarino de propulsão nuclear, demonstrando a complexidade do assunto, que extrapola o ambiente da caserna.

Alsina (2009) procura, em sua obra “Politica externa e poder militar no Brasil” , verificar se o poder militar importa no caso brasileiro. O domínio de capacidades militares específicas possibilita ao poder político nacional gerenciar o poder brando concomitante ao poder duro, o que Nye (2012) denominou como poder inteligente. O mesmo se pode dizer de Beaufre (1998), que destacou a estratégia direta e indireta para chegar aos objetivos traçados pelo Estado.

Outra vertente importante de poder é a situação econômica. Segundo Nye (2002), o crescimento econômico provê não só a energia do poder bruto como também lustra o prestígio e a autoconfiança do país, contribuindo igualmente como o poder brando.

Desta maneira, o sábio equilíbrio entre a diplomacia e o poder militar potencializam as capacidades nacionais, facilitando que o Estado alcance seus objetivos nacionais, defende seus interesses e aumenta o bem-estar de seu povo.

Alsina (2009) delimita campos de atuação direta e indireta do poder militar, procurando aproximar esta análise ao pensamento de Nye e Beaufre. Desta forma, chega a levantar atuações diretas e indiretas possíveis do poder militar brasileiro.

O emprego direto⁵⁷, segundo Alsina, pode ser delimitado nas seguintes situações: defesa contra ameaças externas; defesa contra ameaças internas (segurança interna); dissuasão; coerção; ações encobertas; inteligência; ações antiterroristas; controle de fronteiras; cooperação militar internacional; operações de manutenção ou de imposição da paz; ações de reforço da imagem do poder estatal; reforço da presença do Estado em áreas inóspitas; apoio a ações policiais em circunstâncias excepcionais; e apoio logístico em ações assistenciais em situações excepcionais.

⁵⁶ Disponível em: http://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/cm/Aimportanciadaconstrucaodo submarinodepropulsaonuclearbrasileiro/Aimportanciadaconstrucaodosubmarinodepnb.htm. Acessado em Nov 2012.

⁵⁷ Emprego direto do poder militar é entendido como aquele que depende de ações claramente identificáveis, do ponto de vista empírico, por parte da(s) estrutura(s) institucional(is) responsável(is) pela produção de segurança e defesa (Alsina, 2009).

Já a utilização indireta⁵⁸ do poder militar brasileiro fica evidente quando: aumento genérico de capital político internacional; aumento do poder de pressão em contextos específicos; aumento do poder de sedução em contextos específicos; sinalização de firmeza de propósito na defesa dos interesses nacionais; incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico; incentivo ao desenvolvimento industrial; incentivo ao desenvolvimento organizacional; fortalecimento da autoestima nacional; formação de coalizões militares ad hoc; e formação de alianças militares.

Diante do exposto, fica o questionamento: qual o poder militar ideal para o caso brasileiro? Quais as capacidades militares que devem ser prioritárias?

Sem ter a intenção de delimitar com precisão o cenário de capacidades e de poder militar, podem-se aventar algumas ideias que até certo ponto são consensuais.

Um ponto de vista é o que Paiva (2012) observa em seu ensaio sobre o futuro da dissuasão brasileira. O autor, que é General de Brigada do Exército Brasileiro, define que um parâmetro de poder militar para as FFAA nacionais é o apresentado pela França e pela Grã-Bretanha. Segundo o General, o Brasil deve buscar alcançar o poder militar convencional destes dois países em um lapso de tempo de três décadas.

O general afirma que possuir poder militar comparável ao destes dois países é ter a capacidade de garantir projeção de poder que dê suporte à política externa, seja em operações de paz, seja em operações humanitárias, seja compondo forças expedicionárias.

Nesse sentido, com tal nível de dissuasão, só uma superpotência [os EUA], isolada ou coligada à outras potências, constituiria ameaça ao Brasil. Nesta situação, a força oponente teria chance de ter êxito na ameaça aos interesses vitais nacionais. Mesmo neste caso, o custo desta intervenção seria proibitivo e sua implementação arriscada.

⁵⁸ O emprego indireto do poder militar não depende de forma óbvia de ações empíricas. Assim, a própria existência dos meios materiais e humanos passíveis de gerar poder militar é capaz de produzir efeitos. Isso ocorre desde que estes meios sejam de conhecimento público e possuam dimensões apreciáveis em termos comparativos, assim como haja instituições organizadas capazes de manipular esses efetivos em favor dos interesses da nação (Alsina, 2009).

1.9 CONCLUSÃO PARCIAL

O Ministro da Defesa é o gerente principal da política de defesa brasileira. O ministério a ele subordinado está se estruturando para suportar a demanda do setor, adquirindo capacidades de tomar decisões coerentes com o interesse nacional.

A política de defesa brasileira, expressa através da PND, da END e do LBDN demonstra relevante amadurecimento institucional, induzindo a criação de leis regulamentadoras para o setor. Esta estruturação tem tido reflexos positivos, tanto na manutenção do poder político civil no setor de defesa, quanto na atratividade do setor para dispor de capital financeiro e novas tecnologias.

O principal mentor desta evolução tem sido o Ministério da Defesa, através da liderança de seus dois últimos Ministros, Nelson Jobim e Celso Amorim. Estas duas figuras tem colaborado sobremaneira para incrementar a autoridade política civil sobre o estamento militar, mantendo, para isso, um ambiente harmônico, de baixa conflitualidade.

A presença de militares e civis na administração do MD é uma realidade, ainda que o efetivo civil não sejam, na sua maioria, especialistas em defesa. Apesar disso, o fato do segmento civil controlar a maior parte das secretarias reforça o controle político civil sobre o setor.

Quanto ao conceito de segurança, coexistem no MD tanto o Conceito de Segurança Humana, quanto o de Segurança Nacional. O primeiro, importado da alta administração pública brasileira e internacional, é mais evidente na cúpula civil do MD. A visão de Segurança Nacional é mais evidente nas Forças Singulares, ainda como um reflexo dos pensamentos advindos da ESG. Apesar disso, não há indícios de choques entre as correntes de pensamento, prevalecendo o possível equilíbrio entre elas, realidade que pode ser observada no corpo da PND, da END e do LBDN.

O reaparelhamento das FFAA tem sido uma prioridade da política de defesa. Baseada em um modelo desenvolvimentista, com relevante prioridade para o domínio nacional da tecnologia empregada nestes equipamentos, tem possibilitado o soerguimento da Base Industrial de Defesa nacional.

A tecnologia buscada tem sido prioritariamente dual, sendo possível seu emprego tanto na indústria de defesa, quanto na indústria civil. Perfaz-se, assim, um plano economicamente desenvolvimentista, assim como um verdadeiro projeto de indução tecnológica.

A política de defesa brasileira, ademais aos principais aspectos citados, não tem se dissociado dos benefícios sociais que deve propiciar ao povo brasileiro. Desta maneira, têm-se procurado formar especialistas na área industrial e de serviços, a fim de atender à grande demanda da Base Industrial de Defesa.

Ademais, têm-se procurado estimular a participação da academia, possibilitando o incremento de debates da política setorial, tudo com o objetivo de maximizar os ganhos para o país.

A questão orçamentária continua sendo um obstáculo a ser superado. O investimento percentual do setor de defesa brasileiro ainda continua abaixo do apresentado pelos BRICS. Ainda assim, tendo em vista o crescimento econômico do Brasil, o valor bruto de recursos tem sido maior, possibilitando a ampliação de investimentos em equipamentos.

Cabe destacar que os recursos direcionados para a defesa estão sendo rotulados com o investimento, encontrando maior suporte político para sua aplicação na defesa. Diante desta nova realidade, os principais projetos do setor estão encontrando proteção no PAC do Governo Federal, tendo assim seu orçamento preservado⁵⁹.

Apesar disso, o passivo de obsolescência do material de emprego militar continua elevado, demandando maior previsibilidade orçamentária para o setor. Este é um ponto que deve receber a atenção das autoridades brasileiras.

A participação do Parlamento brasileiro nas questões de defesa tem sido mais evidente. O principal mentor desta nova fase tem sido a renovada Base Parlamentar de Defesa, assim como o CREDEN. Esta aproximação tem possibilitado o debate democrático sobre este relevante assunto, emprestando transparência e legitimidade à defesa brasileira, assim como ampliando a qualidade da mentalidade de defesa do poder político nacional.

A política pública de defesa é, antes de tudo, uma eficiente ferramenta de desenvolvimento econômico, tecnológica e social. A despeito da projeção de um poder militar renovado, a efetividade desta política possibilitará ao Brasil maior autonomia no cenário internacional, sendo, por isso, uma das facetas mais evidentes do Estado brasileiro moderno.

⁵⁹ Entrevista realizada com o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha por ocasião da VII ENABED – Belém – PA

2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira tem sido construída sobre pressão de diversos atores políticos, que têm respondido de maneira diferente à conjuntura política, econômica e militar de sua época. A efetividade deste último como ferramenta da política externa é uma questão que deve ser estudada, já que não alcança consenso no seio da elite política nacional.

Segundo Pinheiro, a política externa é definida pelas ações de atores políticos, governamentais ou não governamentais, em relação a outro Estado ou ator externo, formulada por intermédio de demandas de origem domésticas e/ou sistêmicas.

O autor qualifica o debate do assunto em estudo como relevante para a consolidação de uma mentalidade de defesa brasileira. Seu interesse encontra amparo na necessidade da discussão democrática de tema tão sensível, embora pouco explorado. Acredita, ainda, que os reflexos do amadurecimento do setor de defesa em sintonia com a política exterior nacional gerarão inúmeras oportunidades para o país, o que certamente beneficiará sua sociedade.

A teorização do assunto encontra-se descortinada nos postulados básicos do pensamento do Estado brasileiro em relação à defesa, definidos pelo Ministro Celso Amorim (2012-b):

o Brasil deve construir uma capacidade dissuasória crível.....a prudência exige capacidade defensiva e dissuasória; ser pacífico não equivale a ser indefeso; e a defesa do Brasil não pode ser delegada.... Essa constatação suscita a questão da relação entre política de defesa e política externa.

Essa premissa também encontra amparo nas palavras do presidente Lula (2003) perante a Assembleia-Geral da ONU:

não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes no cenário internacional, muitas vezes exercendo papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. O Brasil está pronto para dar sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial.

Para estudar a Política Externa Brasileira (PEB), o autor toma por base as reflexões de Vargas (2010), em seu livro intitulado “Campanha Permanente”, que discorre acerca do pleito brasileiro por um assento no principal foro de segurança coletiva mundial.

A análise aborda também o prisma da cientista política Leticia Pinheiro (2004), que afirma que os temas centrais da PEB tem sido a busca por autonomia e desenvolvimento.

Ademais, com o intuito de buscar compreender a efetividade do poder militar como ferramenta da PEB, serão utilizados os ensaios do cientista político Octavio Amorim Neto (2011), que relacionam a busca por autonomia na política externa como decorrência de um maior ou menor poder político e militar do Brasil em sua história.

Não é foco deste trabalho realizar uma análise aprofundada da Política Externa Brasileira. Para tanto, para se ter uma visão geral desta política será conduzida uma abordagem histórica da PEB, para, em seguida, elencar dados dos seus principais agentes políticos. O passo seguinte será qualificá-los, com base nos pensamentos de Amorim Neto (2010), que buscou identificar a influência de cada um deles na PEB, assim como definir os princípios gerais desta política.

No final deste capítulo, de posse dos principais traços da política externa atual, será possível identificar a efetividade militar brasileira para o fortalecimento da política externa brasileira.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A abordagem histórica da PEB tem por finalidade embasar o levantamento dos principais agentes políticos, assim como seus principais traços. Objetiva-se, ainda, destacar a influência do poder militar para a condução da política externa brasileira.

Para melhor elucidar este estudo, a abordagem temporal será dividida em dois períodos. Um até 1947 e outro a partir desta data até os dias atuais. Desta forma, o estudo será mais abrangente na primeira fase, passando a uma abordar mais detalhes na segunda.

A diplomacia brasileira nasceu sob grande influência da diplomacia portuguesa. Esta, segundo Menezes (1997), era periclitante, haja vista a situação de submissão de Portugal à proteção militar e econômica da Inglaterra. A política externa portuguesa passou a ser uma política de sobrevivência, já que não possuía um poder militar que sustentasse qualquer política autônoma. Buscava-se, assim, evitar o enfrentamento.

Após a independência, a chancelaria brasileira se deparou com uma situação bastante adversa, até certo ponto similar á situação portuguesa. Havia, à época, a necessidade de afirmar e proteger sua soberania, assim como inseri-lo no cenário internacional de forma favorável.

Ainda segundo Menezes:

a existência de um Estado distanciado da nação atenuava a sinalização política que deveria receber [a política externa brasileira]. O poder central vivia acuado pelas oligarquias regionais, as quais desejavam vê-lo enfraquecido, tirando-lhe a substância nas áreas em que deveria atuar... essa constante instabilidade em que viviam os políticos no cenário interno, perturbava qualquer tentativa de imprimir uma orientação mais segura no cenário externo.

Desta forma, a política externa nacional se direcionou, inicialmente, para sanar as questões de fronteira, sendo neste período, marcante a figura do Barão do Rio Branco. Em seguida, buscou-se a manutenção do *status quo* que lhe fosse favorável, oscilando entre alianças diversas.

Segundo Pinheiro (2010) a proclamação da república não trouxe grandes alterações à política externa brasileira. Ela continuou a defender a aproximação com os Estados Unidos, atendendo ao verdadeiro interesse nacional de valorização do café.

o melhor meio para o Brasil aumentar seus recursos de poder no sistema internacional era estabelecer com Washington uma relação preferencial buscando obter vantagens desta aproximação.

O primeiro passo brasileiro, ainda que limitado, de ocupar seu espaço no cenário internacional, decorreu da ação da sua diplomacia nos anos seguintes à primeira guerra mundial. Na Conferência de Paz de Paris o Brasil manifestou sua intenção de ocupar um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, intenção esta que não logrou o êxito esperado.

Segundo Pinheiro (2010) o americanismo continuou presente nos anos de industrialização por substituição de importações, buscando-se esta aproximação como uma forma de reservar um lugar de destaque para o País.

A busca brasileira por autonomia internacional continuou sendo prioritária. No período Pré-II GM inaugurou-se um período de equidistância pragmática, onde se buscou tirar proveito entre os dois blocos em conflitos.

O envolvimento do Brasil na guerra foi calculado, uma possibilidade de participar do arranjo da paz, o que propiciaria fazer parte da construção de uma nova ordem internacional. Viu-se, mais uma vez o alinhamento com os EUA. Esse

contexto perdurou até a eclosão da segunda guerra mundial, ocasião em que o país se viu diante de novos desafios e oportunidades.

O governo de Vargas trouxe novidades. A industrialização brasileira caminhava a passos largos, levando o paradigma americanista a se adaptar ao nacional-desenvolvimentismo. Esse movimento caracterizou o período de Getúlio Vargas como um período de *barganha nacionalista*. Negociava-se com o capital internacional ajuda econômica e financeira para tocar o desenvolvimento do Brasil.

A década de 1960 testemunhou a evolução do americanismo de outrora. O Brasil deixou de observá-lo como uma forma de aumentar o poder de barganha. A aproximação com os EUA passou a ser consequência da própria ampliação desse poder de negociação. Segundo Pinheiro (2010), nascia o *globalismo*⁶⁰.

No período dos governos militares ficou latente o binômio segurança e desenvolvimento. Almejava-se aumentar a autonomia da PEB, sem, contudo, romper com o alinhamento político e militar com o ocidente.

O crescimento da economia brasileira, decorrente do milagre econômico, levou a choques do interesse nacional com o de potências dominantes, com ocorreu com a decretação do mar territorial brasileiro de 200 milhas, assim como o rompimento do acordo de cooperação militar com os EUA.

A falência do Estado brasileiro, evidenciada com a crise da dívida externa, foi marcante na política externa do país. A busca por diversificação de parceiros comerciais foi a saída para a crise da dívida, mais intensa no final da década de 1970 e durante a década de 1980. A globalização foi acentuada, relativizando questões ideológicas, como ficou evidente no reconhecimento da independência de Angola.

Nesse contexto, a busca pela universalização da PEB, dentro de preceitos pragmáticos, levou o Brasil a se aproximar dos países em desenvolvimento, ditos do Terceiro Mundo. A procura por novos mercados, Sul-Sul, passaria a ser uma constante, sendo destacada pelo governo Lula anos depois.

A aproximação da diplomacia brasileira com os países vizinhos também passou a ser prioritário. Nova modalidade de condução diplomática foi inaugurada: a

⁶⁰ Buscava-se a preservação da paz, aproveitando o poder de barganha decorrente da possibilidade de o País optar por uma postura neutralista, além de buscar a dissociação da Guerra Fria, focando sua atenção no desenvolvimento (Pinheiro, 2010).

diplomacia presidencial. Esta nova modalidade foi bem sucedida ao aproximar o Brasil da Argentina, consolidando as bases do Mercosul.

O contexto mundial, na década de 1990 havia mudado. A rodada de negociação do GATT, denominada Rodada Uruguai, presenciou maior participação de países com o Brasil, que passaram a apoiar maior liberalização do comércio internacional, cobrando das economias maduras abertura proporcional a que oferecia com relação ao seu mercado. A partir desse momento, segundo Pinheiro (2010) eventuais benefícios resultantes da liberalização do comércio internacional teriam um custo a ser negociado. O Brasil passaria, na medida dos benefícios recebidos, a arcar com os ônus da ação coletiva.

O final da década de 1980 presenciou nova evolução na PEB. O retorno ao americanismo, como decorrência da busca de modernização pela internacionalização da economia brasileira, abrindo caminho ao que se chamou de *autonomia pela participação*⁶¹.

Pinheiro destaca a acentuada presença do Presidente da República na condução da política externa. Ao Itamaraty sobrou a possibilidade de acompanhar os passos da diplomacia presidencial, assessorando quando possível. A ação destacada desta linha política pode ser observada no governo de FHC.

A questão do desenvolvimento dos países, sempre polêmica e relevante, passou a ser discutida na ONU, o que foi denominado “Agenda para o Desenvolvimento”, uma evolução à denominada “Agenda pela Paz”.

A busca por autonomia e por desenvolvimento, duas constantes da política externa brasileira, tomou contornos mais evidentes quando o Brasil passou a demandar a ampliação do Conselho de Segurança da ONU.

A maior participação brasileira em Missões de Paz da ONU veio a reforçar esta iniciativa nacional, posicionamento histórico da diplomacia brasileira, como visto à época da Liga das Nações.

Apesar disso, o alinhamento aos preceitos de governança internacional do Itamaraty não foi total e automático. Segundo Menezes (2010), o Brasil se colocou

⁶¹ Segundo Pinheiro (2010) autonomia pela participação foi a busca do Brasil de aumentar sua credibilidade internacional com vistas à renegociar a dívida externa, buscando, ainda, um passaporte para o Primeiro Mundo, através da adesão aos regimes internacionais de comércio, controle de tecnologias sensíveis, proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos.

contrário às práticas consideradas neointervencionistas, como o denominado dever de ingerência.

Portanto, as décadas de 1990 e de 2000 marcaram a demarcação de novo paradigma, o *institucionalismo pragmático*. Segundo Menezes (2010) este novo paradigma retratava a estratégia brasileira de se valer das instituições de governança mundial para implementar sua diplomacia de forma pragmática.

O objetivo desta nova corrente diplomática, segundo Menezes (2010) era aumentar os ganhos absolutos no entorno global, enfatizando, para isso, a cooperação regional, uma constante na política externa brasileira nos últimos 30 anos.

Segundo Cervo (2002) o governo FHC direcionou sua política externa sobre um prisma idealista de vertente grotiana e kantiana, distanciando-se do realismo, praxe do Itamaraty. A política exterior desqualificou, assim, a força como meio de ação em favor da persuasão.

Fernando Henrique, segundo o autor, aplicou a mesma visão multilateralista no trato das questões econômicas-comerciais às questões de defesa externa. Assim, o país abandonou a tendência iniciada no anos 1970, de estruturar capacidades nacionais visando afastar-se do conceito de segurança coletiva para o de segurança nacional, o que, em termos de esforço industrial, significava ter capacidade de produzir meios de defesa e dissuasão.

O autor observa ainda que, por decisão de política exterior, o governo brasileiro movimentou-se na esfera da segurança global.

com uma iniciativa pacifista...desmontou o sistema nacional de segurança e renunciou ao realismo da ação na área internacional...renunciou à construção da potência e ao exercício da força como instrumento de política.... imbuído do idealismo Kantiano, agiu com determinação nos foros de negociação no sentido de regular o sistema multilateral de segurança.

Já Soares (2012) observa que FHC não abraçou completamente o idealismo pretendido pela chancelaria, por acreditar que não atenderia aos interesses do Brasil, apresentando no seu segundo mandato traços de realismo político. Nesse sentido, segundo o autor, FHC tomou três iniciativas importantes para criar mecanismos de coordenação entre diplomatas e militares:

.... criar mecanismos de coordenação dos esforços entre diplomatas e militares no âmbito externo: i) a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo; ii) a PDN; e iii) o Ministério da Defesa.

Desta maneira, segundo Cervo (2002) o governo FHC obteve o êxito no propósito de manter a estabilidade econômica interna e elevar a produtividade. Entretanto seu governo confundiu abertura com estratégia, sacrificando a política externa, que deixou de servir ao desenvolvimento e à superação de dependências estruturais.

Segundo Gonçalves (2010) os princípios que orientaram a execução da PEB no governo Lula foram estabelecidas no início da década de 1960, quando a diplomacia brasileira inaugurou a Política Externa Independente, praticando o Pragmatismo Responsável.

Esse autor julga que, no período do governo Lula, a PEB foi *nacionalista*. Sustenta sua afirmação por considerar que ela esteve comprometida com a promoção do desenvolvimento do país, com a busca da autonomia decisória e com a luta para tornar a ordem internacional menos desconfortável para os países em desenvolvimento.

Esta política encontrou apoio principalmente na burocracia de Estado, justamente a que mais se preocupava com a sorte do país no longo prazo e com a autonomia decisória do Estado no contexto internacional. Dentre outros, destacaram-se no apoio a esta política, segundo Gonçalves, a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as FFAA e as universidades públicas.

A diplomacia presidencial levada a cabo por Lula foi inovadora, pois se mostrou capaz de romper os protocolos impostos pelos países desenvolvidos, o que foi prontamente noticiada pela mídia internacional. O Brasil passou a ser apresentado com uma democracia consolidada, galgando status para debater a reforma da ordem internacional.

O pensamento nacionalista de Lula derivou a visão liberal de FHC, adotando uma postura político-estratégica. Objetivou-se a inserção brasileira no sistema mundial de poder através da luta pelo desenvolvimento e pelo rompimento do bloqueio imposto pelas potências. Essa peleja por espaço deixou de ser interpretada como uma questão que dependesse do consenso político dos Estados, passando a uma visão realista de poder.

Gonçalves (2010) cita:

em síntese, na dimensão do sistema internacional o grande objetivo da política externa de linhagem nacionalista é contribuir para a democratização das relações internacionais.

O Brasil passou a dar mais importância à relação com a América Latina em geral, e a América do Sul em particular, pois considerava que para o país se projetar como interlocutor respeitável no sistema internacional era fundamental possuir boa articulação com seus países vizinhos.

A visão do Mercosul, que havia sido concebida através de um prisma eminentemente econômico-comercial, passou a priorizar o caráter político. Nesse contexto, incorporou-se a Venezuela, sendo este um movimento estratégico para aproximá-la do Brasil, visando, segundo Gonçalves (2010), a conter um pouco seus arroubos retóricos anti-imperialistas.

Ainda nesse contexto, em 2007, o governo Lula avançou mais na integração sul-americana ao criar a UNASUL, formada por doze países. Assim como, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em dezembro de 2008.

Com relação ao CDS, é certo ter havido um grande avanço. A adesão da Colômbia no conselho foi um passo marcante, apesar da grande influência dos EUA nesse país. Dessa maneira, a criação do conselho abandonou a ideia de defesa hemisférica, evoluindo para a concepção de defesa a partir dos interesses exclusivamente Sul-americanos, regionais. Esta é uma evidência, segundo o Ministro Baena⁶², de que a Diplomacia Militar tem estado mais presente, contribuindo diretamente com a PEB.

Ademais, o Brasil tem buscado valorizar as relações com a África, sobretudo com os países que integram a CPLP. Afinal, com estes países existe sempre a afinidade cultural, que abre caminho para cooperações técnicas e avançadas relações comerciais.

O marco institucional deste movimento estratégico brasileiro ficou registrado com a criação das ZOPACAS e com a realização da Cúpula América do Sul – África, inaugurada em 2006⁸¹.

Fora do contexto regional, houve uma forte movimentação brasileira com relação a criação de novas coalizões, como a consolidação do bloco político BRICS

⁶² Palestra proferida pelo Ministro de Segunda Classe (Secretaria Geral do MRE) Rodrigo de Lima Baena Soares em 30 de julho de 2013 na ECEME.

e do IBAS, já mencionados. O mesmo pode se dizer do G-20, esse no campo econômico.

Um ponto de relevante significado foi a decisão brasileira de estreitar relações com a China, atualmente seu principal parceiro comercial. Esta manobra política não excluiu os EUA da lista de prioridades, com o qual o Itamaraty manteve diálogo fluente e aberto, ainda que não tão produtivo.

Para finalizar o intenso trabalho da política externa brasileira na era Lula se destacou a participação do país no G-4⁶³, grupo de países que demandam um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Pareou-se, assim, o país com outras três grandes potências, abrindo um movimento consistente e institucionalizado para a democratização da ONU.

Pode-se dizer que o governo Dilma, no que tange a PEB se caracteriza como uma continuidade do governo Lula. Ainda que, até os dias atuais, sua diplomacia presidencial seja menos enfática, os princípios básicos de Lula estão sendo seguidos.

Seu governo definiu, segundo os 13 compromissos programáticos elencados na campanha presidencial, que o Brasil continuará dando ênfase especial ao processo de integração sul-americano e latino-americano, promovendo a cooperação Sul-Sul, em especial com os Brics e o Ibas.

Segundo Dilma, a política externa continua a ser importante indutor do desenvolvimento nacional. Ademais, esta política continuará a defender os princípios já consolidados da PEB, quais sejam: a não intervenção, a defesa dos Direitos Humanos, a luta pela paz mundial e pelo desarmamento.

A alcunha do instrumentalismo pragmático tem lançado a PEB na busca de participação nas principais instituições representativas da governança internacional. Assim, o país tem se valido da ONU, do FMI, do Banco Mundial e do G20 para promover um diálogo construtivo e soberano com os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Objetiva-se, claramente, a construção de um mundo multilateral, bem como a consolidação de organismos internacionais mais democráticos.

⁶³ Brasil, Alemanha, Japão e Índia.

2.2 AGENTES POLÍTICOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O estudo dos agentes políticos da Política Externa Brasileira é relevante para se ter a capacidade de compreender as decisões que vem sendo tomadas ao longo dos anos nesse setor.

As análises realizadas por Octavio Amorim Neto sobre a PEB serão apresentadas resumidamente, pois considera-se que este autor foi capaz de elencar de forma sintética os principais agentes políticos desta política pública. Esta contribuição será enriquecida com outros pensadores, tentando aproximar diversas teorias para o estudo que está sendo realizado.

Cabe ressaltar que Amorim Neto concentrou sua pesquisa no espaço temporal de 1946 a 2008. Com a intenção de ajustá-la a este trabalho, buscou-se identificar quais de suas conclusões ainda são válidas para os dias atuais, já que esta diferença temporal, quando se analisar a PEB, é relativamente curta.

Para se identificar os principais agentes políticos, faz-se necessário integrar os ambientes sistêmico e doméstico para a análise da política externa, sendo o primeiro nível a referência a partir da qual se avalia a importância das variáveis presentes no segundo nível. O autor parte do pressuposto de que não são os Estados que tomam as decisões de política externa, mas, sim, os líderes e os atores coletivos que dirigem o aparato estatal.

Desta maneira, os principais atores políticos da PEB são o Presidente da República, o Ministério das Relações Exteriores, as FFAA, representadas pelo Ministério da Defesa, o Ministério da Fazenda, o Congresso, os Partidos e os Grupos de Interesse.

O organograma a seguir apresenta a síntese do poder decisório dos principais atores políticos brasileiros entre o período de 1946 a 2012. Tem como referência o organograma de Amorim Neto (2012, p.81), apresentando duas adaptações: a inclusão do agente MD, no lugar das FFAA, feita por considerar que o MD ocupou o espaço político das Forças Singulares. A ligação do MD com a opinião pública, realizada em tracejado, se fundamenta na grande atenção dada por esta instituição e pelas Forças Singulares que a compõe, preocupadas sempre em bem servir o cidadão brasileiro⁶⁴.

⁶⁴ Integração à Nação identificando suas necessidades, interpretando seus anseios, comungando de seus ideais e participando de suas realizações, conforme nossa Missão

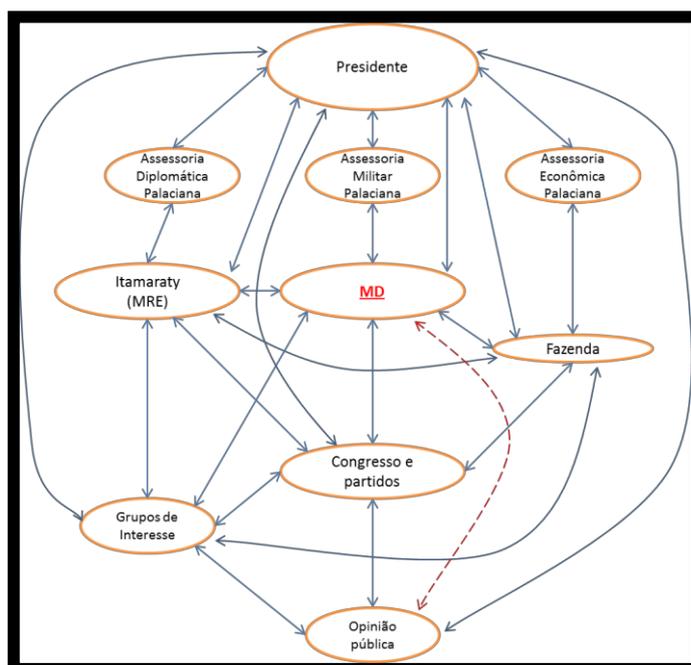


Figura 10 - Organograma das influências sobre o processo decisório da política externa brasileira.
Fonte: Amorim Neto (2011) modificado pelo autor.

O organograma acima sintetiza a influência do processo decisório da política externa brasileira. A distância de cada ator com relação ao Presidente da República, assim como a área ocupada pela elipse, define o peso relativo do agente político.

Assim, observa-se no topo o Presidente da República, com a maior elipse. Próximo a ele, mas com elipses pequenas, estão as assessorias palacianas. A seguir, pode-se notar a dimensão das elipses do Ministério das Relações Exteriores e do MD, as mais evidentes. O Ministério da Fazenda, ainda que influente e centrado em um dos objetivos principais da PEB, qual seja o desenvolvimento econômico, tem um peso político menor, estando assim representado por uma elipse menor e um pouco mais distante da presidência.

Um pouco mais distante ainda, encontra-se o Congresso Nacional e os partidos, influenciando de forma secundária a política externa. Os grupos de interesse e a opinião pública também estão representados, estando mais longe do presidente.

Haja vista o objetivo deste trabalho, será abordada a ação política do presidente da República, do MRE e do MD, não sendo objeto de investigação os demais atores citados, que serão apenas apresentados.

2.2.1 O Presidente da República

Segundo Amorim Neto (2011) o presidencialismo brasileiro é de coalizão, pois o partido do presidente não governa sozinho. Apesar disso, este agente político é o supremo responsável pelas relações diplomáticas do país, conforme consta nas Constituições de 1946, 1967 e 1988.

Segundo estes documentos, cabe ao presidente, de maneira exclusiva, manter relações com Estados estrangeiros e nomear seus representantes diplomáticos. Ademais, estes documentos conferiram-lhe o poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, assim como celebrar a paz e declarar a guerra.

A Carta de 1988 melhorou as condições gerais de efetividade do Executivo, pois permitiu maior poder de agenda nas mãos do presidente da República e de líderes partidários. Desta maneira, esta maior capacidade de organizar e estruturar o processo decisório favoreceu as propostas do poder Executivo, fortalecendo-o. Segundo Figueiredo e Limongi (2007), a percentagem de projetos de leis de autoria do Executivo que foram aprovadas pelo Congresso foi de 75,1% entre 1988 e 2007, claramente contrastante à realidade das Cartas de 1946 e 1964, que era de 29,5%.

Cabe destacar, ainda, conforme o Art 84 da CF de 1988, que o Presidente da República também é a principal figura do sistema de defesa, sendo o comandante supremo das FFAA. No que tange à ação diplomática militar, o presidente tem delegado poderes ao Ministro da Defesa, permitindo certa autonomia à pasta no contexto da política externa.

Nos últimos governos a diplomacia presidencial tem sido intensificada, sendo notório seu sucesso. Os presidentes FHC e Lula foram os dois principais agentes desta forma de diplomacia.

2.2.2 O Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores⁶⁵, órgão da administração direta, tem como área de competência a política internacional; as relações diplomáticas e serviços consulares; a participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; os programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e o apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Seu ministro tem a responsabilidade de auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurando sua execução e a manutenção das relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais. No modelo brasileiro o chanceler é indicado diretamente pelo Presidente da República, o que limita sua autonomia ao estilo da diplomacia presidencial.

Segundo Amorim Neto (2011), os Chanceleres brasileiros, no período compreendido entre 1946 a 2008 foram na sua maioria tecnocratas, estando costumeiramente afastados da política doméstica. Esta tendência aumentou em relação direta à ingerência diplomática do Presidente da República.

a presidencialização significa a condução da política externa diretamente e de maneira rotineira pelo presidente, implicando também na redução da autonomia decisória do Itamaraty.

Ainda segundo Amorim Neto, a presidencialização da diplomacia chegou a seu ápice nos governos de FHC e Lula. Nesse último, a ação da assessoria diplomática palaciana (figura 01) foi mais ativa, limitando ainda mais a autonomia do Itamaraty.

o atual regime democrático tem como atributos a maioria de chanceleres advindos dos quadros do Itamaraty, alta frequência de visitas internacionais feitas pelo chefe de Estado e um quadro relativamente volátil de titulares das principais embaixadas, atributos que implicam uma considerável perda de autonomia decisória pelo MRE.

Apesar da influência presidencial, o Itamaraty continua sendo um dos principais agentes políticos da PEB. A consequência evidente desse perfil é sua credibilidade, decorrente de seu traço pragmático e responsável.

⁶⁵ Informações constantes no site do MRE. Disponível em : < <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>>. Acessado em 10 jan 2013.

Esta qualificação advém do elevado nível técnico de seus quadros, principal fonte de recursos humanos utilizados para ocupar os postos mais elevados deste sistema burocrático.

Outro ponto relevante a ser abordado é a capacidade de gestão de informações do MRE. Segundo Menezes (1997), a diversidade de conhecimento e a necessária velocidade de sua atualização não permitem o manejo romântico da política externa. É, portanto, fácil de perceber a dificuldade que o MRE tem para interpretar a imensa diversidade da agenda interna e a enorme demanda que cada assunto gera nos múltiplos grupos envolvidos.

Observando o organograma do MRE, pode-se notar que este ministério é dotado da Coordenação Geral de Assuntos de Defesa⁶⁶ (CGDEF), órgão de assessoria ligado diretamente ao Gabinete do Secretário-Geral, sendo responsável por articular os assuntos de defesa com o MD.

Segundo Cláudio Medeiro Leopoldino⁶⁷, o posicionamento desta coordenação diretamente subordinada ao Secretariado Geral, mostra a relevância que o Itamaraty deposita na articulação com a defesa, ficando a pasta em condições de permear as diversas áreas de interesse brasileiro abordadas pela estrutura do MRE.

Ainda segundo Leopoldino, a CGDEF é composta atualmente por quatro diplomatas de carreira e um Coronel do Exército Brasileiro, ligação do MD. A aproximação entre o MRE e o MD, portanto, está institucionalizada. Observa, entretanto, que há muito a ser implementado, sendo o objetivo do Itamaraty construir uma estrutura de integração próxima do modelo francês, onde um grupo considerável de militares trabalha em coordenação fina com outro grupo de diplomatas. Este modelo, segundo o assessor, tem permitido à França tomar decisões complexas rapidamente, na medida em que centraliza informações entorno de um quadro de profissionais multidisciplinar.

⁶⁶ Quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, conforme redação dada pelo Decreto nº 7557, de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acessado em 15 dez 2012.

⁶⁷ Entrevista realizada com o Coordenador Geral Adjunto de Assuntos de Defesa do MRE, Sr Cláudio Medeiros Leopoldino.

Esta realidade vai ao encontro do que observa Menezes (1997):

o MRE deveria incentivar a criação de quadros de especialistas em produção de conhecimento, com analistas especializados nas áreas de política, econômica, psicossocial, militar e tecnológica. Sendo a guerra a falência da atuação diplomática e o maior fenômeno que a diplomacia deve saber evitar, o estudo das guerras clássicas do passado é algo indispensável de constar no currículo de um diplomata. Conhecer os motivos que levaram às guerras, as razões políticas que as motivaram e conduziram, como a ação diplomática influiu no seu desdobramento, quais as estratégias utilizadas, qual a relação de forças empregadas.

A principal característica do MRE, segundo Amorim Neto (2011), tem sido fazer da política externa brasileira uma política estável, emprestando continuidade às decisões tomadas ao longo do tempo, ou um nível mínimo de coerência na ação internacional, sejam em consequência da rotina, como em decorrência de sua credibilidade na condução desta política pública.

Apesar disso, segundo Alsina (2009), o pacifismo e o jurisdicismo, característicos da política externa conduzida pelo Itamaraty, estariam fundados, ao mesmo tempo, numa identidade conciliatória e numa concepção realista a respeito da incapacidade de projeção internacional do poder militar brasileiro.

Logo, há de se considerar, segundo Menezes (1997), a necessidade do Itamaraty possuir um corpo permanente de assessores em estratégia militar. Afinal, é fundamental que o MRE tenha a capacidade de formular políticas externas que sejam respaldadas pelo poder nacional em sua plenitude. Neste sentido, a atuação do Itamaraty no ajuste da estrutura militar do governo central é necessária e urgente.

Nota-se, portanto, que a questão ideológica de não considerar a defesa como uma ferramenta que potencializa a diplomacia brasileira ainda é consistente no Itamaraty. No entanto, segundo Leopoldino⁸⁶, esta realidade tem sido impactada por iniciativas simples por parte deste ministério, como implementar uma cadeira de defesa junto ao Instituto Rio Branco, o que contribui para a formação de massa crítica capaz de entender a defesa e sua ligação com a diplomacia. Outra iniciativa inovadora é o maior debate dos assuntos de defesa dentro do MRE, consequência do fortalecimento do CGDEF.

2.2.3 O Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa, que resume em si as atribuições dos antigos Ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do EMCFA, é outro agente político relevante na política externa nacional.

Soares e Silva (2012) destaca que o poder militar é um recurso de poder à disposição do Estado, o qual deve empregá-lo com finalidade de assegurar a conquista de objetivos políticos, notadamente em âmbito externo.

Para compreender o peso político do estamento militar no contexto da política externa brasileira foram considerados dois pontos de vista: um de cunho doméstico, outro sistêmico.

No ambiente doméstico o estudo se valeu de Amorim Neto (2011). Ele observa que o aumento do número de militares ocupando posições de autoridade do governo, em ramos normalmente preenchidos por civis, indica aumento no grau de influência militar na política. Segundo o autor, no período recente da histórica republicana brasileira, quando os militares tiveram maior participação política doméstica a política externa brasileira tendeu a ser mais autônoma.

No âmbito externo, Soares e Silva (2012) observou que o emprego militar pode impactar, geralmente de forma indireta, a política externa nacional, valendo-se da cooperação militar, da coerção e a dissuasão.

Segundo o autor a cooperação militar é obtida quando há entre dois ou mais países intenção de estreitar o relacionamento e/ou atingir objetivos comuns. A cooperação é obtida quando são realizadas: ajuda humanitária em outros países; participação em fóruns e conselhos; visitas envolvendo outras FA; intercâmbio; exercícios conjuntos; ação conjunta contra ilícitos transnacionais e terrorismo; operações de manutenção de paz (ONU); operações de imposição de paz (ONU);

A coerção, por sua vez, é obtida através de ações militares violentas que visam impor ao oponente tomar uma atitude favorável à nação que empreende a coerção. Para isso, a coerção é obtida através de bloqueios navais ou terrestres e zonas de exclusão aérea; ações militares limitadas; e a guerra.

Já a dissuasão, como observa Soares e Silva (2012), é obtida quando se é capaz de produzir um sentimento que desencoraja um oponente a tomar atitudes, decorrente da ameaça de uma reação militar que traria custos humanos e materiais inaceitáveis. Esta é executada desde o tempo de paz, baseando-se na credibilidade do dispositivo militar do dissuasor, bem como na vontade de sua sociedade em empregar o poder militar no momento oportuno. A dissuasão é obtida quando há as seguintes condições domésticas: existência de dispositivo militar crível e ameaça de empregar o aparato militar.

Cabe ressaltar, entretanto, que qualquer das três alternativas apresentadas demandam FFAA equipadas e disponíveis para emprego, conforme o que prescreve a perspectiva instrumental de Brigagão e Proença (2007).

Paiva (2012), por sua vez, desenvolve uma linha de raciocínio próxima da apresentada por Soares e Silva, dividindo também em três escalas a relação de poder: a negociação, a coação e a imposição.

Na negociação, prevalecem relações amistosas entre os países. No campo militar, dentre outras, são implementadas intercâmbio militar em áreas de pessoal, ensino, operações, logística e inteligência; reuniões laterais; criação de órgãos regionais de cooperação; operações de paz e humanitária; exercícios e missões combinadas internacionais; e as parcerias em produção e venda de material de emprego militar, assim como em pesquisa científico-tecnológica.

Na coação, as relações envolvem situações de atrito, com a possibilidade de agravamento de tensões. As atividades de cooperação científico-tecnológicas, de produção conjunta de material militar e os intercâmbios são suspensos. Prevalece a paz armada e a diplomacia militar através de exercícios e do desdobramento de forças nas imediações da área envolvida no conflito. Ademais, podem ser implementadas ações de apoio à guerrilha ou movimentos contestatórios no país oponente, assim como ações punitivas.

Na imposição as relações ficam restritas ao nível diplomático, enquanto no militar são implementadas ações de guerrilha, ações punitivas; intervenção armada; operações cibernéticas; guerra convencional limitada; guerra assimétrica; e a guerra total.

Mais uma vez, como se pode notar, evidencia-se a relevância da capacidade militar para que se possa navegar entre os três níveis de relacionamento militar entre Estados.

Observando esta problemática sob outra ótica, Amorim Neto (2011) se valeu do Índice Composto de Capacidade Nacional (CINC) para analisar o comportamento da política externa brasileira. O índice CINC, baseado em uma visão neorrealista, hierarquiza os países pela comparação de indicadores de recursos considerados militarmente relevantes, quais sejam:

- produção de aço e ferro;
- gastos militares;
- contingente militar;

- consumo de energia primária;
- população total; e
- população urbana.

Segundo o autor, quanto maior for o índice CINC de um Estado, maior será seu poder em comparação com os demais.

De posse destes dados, Amorim Neto os relacionou com o nível de autonomia da política externa brasileira de 1946 à 2008. Concluiu que este índice é o mais relevante na determinação da orientação geral da política externa brasileira, ou seja: quanto maior for a capacidade nacional brasileira, maior é a autonomia da sua política externa.

Pode-se notar que a capacidade nacional referenciada no CINC está fortemente atrelada às capacidades militares, ao nível de orçamento destinado à defesa, ao nível de mobilização e ao dinamismo da Base Industrial de Defesa do país, dentre outros fatores. A existência destes fatores, quando majorados, produziram reflexos na condução da política externa nacional, tornando-a mais autônoma.

Portanto, o aumento do poder militar nacional, materializado pelo fortalecimento do MD, favorece a política externa brasileira, emprestando a esta política pública maior autonomia. Ademais, os benefícios de uma política de defesa eficiente tem a capacidade de criar um padrão de relacionamento democrático entre civis e militares, afastando a possibilidade de intervenção militar na política interna.

Desta maneira, pode-se aventar que as lideranças políticas nacionais, tanto da situação, quanto da oposição, vêm mantendo um direcionamento político favorável a constituir FFAA de médio custo (Figuras 3 a 8). Busca-se nivelá-la à demanda geopolítica brasileira, em conformidade com a perspectiva instrumental de Brigagão e Proença, sendo o MD o gerente deste processo.

2.2.4 O Congresso Nacional

O Congresso Nacional, conforme observa Amorim Neto (2011), não se valeu de suas prerrogativas constitucionais de modo a ocupar seu espaço na política externa brasileira. Isso não quer dizer que ele não tenha influência, mas que o faz de forma indireta.

Conforme as Constituições de 1946, 1967 e 1988, segundo o autor, as prerrogativas do Poder Legislativo com relação à política externa são muito

semelhantes. Esta última especifica a responsabilidade deste poder em fixar e modificar o efetivo das FFAA, sendo também sua responsabilidade exclusiva resolver definitivamente acerca de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvando os casos previstos em lei complementar; autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do país quando a ausência exceder 15 dias; e aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares. Ademais, cabe ao Senado Federal aprovar a escolha dos embaixadores.

Alexandre (2006) observa que no período de vinte anos 852 tratados internacionais foram enviados ao Congresso, sendo apenas dois rejeitados. Esta análise evidencia clara preponderância do Executivo Federal sobre o Legislativo em matéria de política externa.

Figueira (2009) retrata, entretanto, que o Congresso tem buscado, desde o fim da década de 1990, ocupar maior espaço na política externa. Isso pode ser notado pela ação da CREDEN da Câmara dos Deputados. Vê-se nesta comissão a participação de deputados nos debates e estudos dos assuntos atinentes ao setor, como ficou evidenciada na realização do Seminário Estratégico de Defesa Nacional, em novembro de 2012.

Atualmente a CREDEN⁶⁸ da Câmara dos Deputados é presidida pelo PCdoB, sendo composta por 32 deputados, dos quais 50% representam a base de apoio do governo central. Destaca-se a participação do PT com 6 cadeiras, seguida do PSDB com 5 cadeiras, PSD com 4 cadeiras, PMDB – PSC – PRB com 2 cadeiras e PP – DEM – PR – PSB – PDT – PTB – PCdoB – PMN – PSOL – PV – PPS com 1 cadeira.

A Frente Parlamentar de Defesa Nacional⁶⁹ (FPDN), composta por 208 deputados, foi relançada pelo então Ministro da Defesa Nelson Jobim em 2011. Segundo o Jobim, a formação da Frente ajudará a discussão da temática da defesa

⁶⁸Dados retirados do site do CREDEN. Disponível em: <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/colegiados/creden>

⁶⁹ Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/06/16/nelson-jobim-participa-do-relancamento-da-frente-parlamentar-de-defesa-nacional>> Acessado em: 10 jan 2013.

e significa a inclusão do parlamento na formulação de uma política nacional para o setor. Assim como o CREDEN, a FPDN também é presidida pelo PT e conta com o apoio de autoridades civis e militares, assim como da Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança (Abinde), pertencente ao grupo de interesse do setor.

Desta forma, ainda que a ação política do Presidente da República seja mais efetiva do que a do Congresso Nacional, este Poder tem buscado ocupar maior espaço dentro da política externa brasileira. Sua participação democrática transmite ao maior estabilidade à defesa, evidenciando transparência e consistência na gestão desta política pública.

2.2.5 Os partidos políticos e os grupos de interesse/pressão

Para que as políticas públicas sejam coerentes e estejam ajustadas aos interesses da sociedade é necessário que os partidos políticos e os grupos de pressão estejam bem organizados.

Conforme Bonavides (1993), tanto os partidos políticos como os grupos de pressão têm em comum o fato de constituírem categorias interpostas entre o cidadão e o Estado. Os dois conduzem os interesses de seus membros buscando uma decisão política que lhes seja favorável.

Com relação aos partidos políticos brasileiros, Oliveira e Onuki (2010) reafirmam a tese de que é baixa a capacidade de formulação e influência dos partidos na formulação da política externa.

Esta afirmação se fundamenta no fato de os partidos terem capacidade de influenciar de forma indireta a política externa nacional. Isso se dá devida sua proximidade com a administração direta do Poder Executivo, dentre eles os Ministros de Estado e o Presidente da República. Esta proximidade também é sentida no Congresso Nacional, outro agente político importante da PEB.

Os autores observam ainda, que alguns grandes partidos, como o PSDB e o DEM apresentam programas de governo bastante genéricos, não condizentes ao peso desses partidos no jogo político doméstico.

Apesar disso, segundo eles, há certa homogeneidade entre os partidos na manutenção dos preceitos tradicionais da PEB, como auto-determinação dos povos, não-ingerência e soberania.

Os autores citam, ainda, King (1986), que afirma em sua pesquisa que a postura suprapartidária na política externa dos EUA ocorrem na área de ajuda humanitária e comércio, onde mais de 70% dos legisladores de oposição votam com a situação. O mesmo não se verifica em defesa nacional, tão ou mais polarizada que os demais temas de política externa. Com base nas observações feitas, é de se supor que o mesmo ocorra no Brasil.

No tocante à defesa, Oliveira e Onuki (2010), relatam que o programa de governo do PT é mais consistente em comparação com os demais.

na área da defesa também há maior especificidade do que na média dos demais programas de governo. Figuram, entre os pontos de destaque no programa, a conclusão do processo de institucionalização do MD, a reconstrução da indústria bélica nacional, a continuidade das ações de vigilância e proteção do território nacional, sobretudo na região de fronteira por intermédio de instrumentos como o SIVAM e o SIPAM.

Com relação a PEB, Almeida, citado por Amorim Neto (2011) observa uma importante discrepância entre grandes partidos e pequenos partidos em relação à esta política.

uma análise formal e substantiva do 'discurso internacional' dos partidos brasileiros revela, desde logo, que, quanto menor e mais estruturado ideologicamente era o partido em causa, maior atenção era dada a questões de política externa. De forma inversa, quanto maior e mais politicamente difuso era o partido, a formulação dos princípios de política externa tronava-se menos explícita.

A conclusão de Amorim Neto é que os partidos fora do campo da esquerda, principalmente os conservadores, são os que mais relegam a política externa a um plano inferior, tanto em seus programas de governo como em sua ação legislativa, enfraquecendo também o papel do Congresso nessa política. Esta afirmativa pode ser comprovada pela composição partidária do CREDN, onde os partidos de esquerda são maioria.

2.3 CONCLUSÃO PARCIAL (TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATUAL)

A política externa brasileira tem por finalidade posicionar o Brasil autonomamente dentro do sistema de governança internacional. Sua pujança econômica e grande potencial tecnológico o coloca em condições de disputar o mercado internacional, sendo esta uma oportunidade clara de promover o desenvolvimento do país e o bem-estar de seu povo.

As diretrizes principais⁷⁰ da política externa nacional ganharam traços constitucionais, estando, assim, expressos claramente no Art. 4º da carta de 1988. Ademais, em parágrafo único, com o destaque cabido a esta assunto, encontra-se a prioridade da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Em análise mais aprofundada, como observou Amorim Neto (2011), evidencia-se um traço da PEB contemporânea, que dá importância ao fator sistêmico de natureza neorrealista na orientação geral da política

Desta forma, o conjunto de variáveis militarmente relevantes, resumidas no índice CINC, deu condições ao país gerenciar sua política externa com maior autonomia. Esta teoria evidencia a estrutura interna do Brasil, que deu suporte teórico às doutrinas do pragmatismo responsável e à política externa independente.

A busca pela autonomia, uma das principais características da PEB atual é evidenciada também no seu globalismo, ou seja, na tentativa de diversificar seus parceiros, privilegiando com maior intensidade o relacionamento Sul-Sul, sem, contudo, esquecer seus parceiros tradicionais.

A chancelaria brasileira continua extremamente profissionalizada, emprestando à PEB coerência, credibilidade, sempre baseada em uma visão grociana do sistema internacional. Sua autonomia, entretanto, tem dependido da atuação política do Presidente da República, que se destaca por meio da diplomacia presidencial.

Este agente político, por sua vez, cada vez mais se constitui o principal interlocutor da política externa, principalmente nos governos de FHC e Lula, dando maior dinamismo ao setor.

Esta estrutura institucional possibilita, entretanto, maior incidência de equívocos, haja vista a tendência à possível miopia ideológica do presidente e de seus assessores diretos, como ficou evidente no caso de FHC, que utilizou sua visão liberal econômica ao setor de defesa, provocando o desmonte de parte considerável da base industrial deste setor na década de 1990.

⁷⁰ Princípios da PEV: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político.

Outro aspecto a destacar, citando Soares (2012), é a relutância do Itamaraty, principalmente ao longo do século XX, em se apoiar no poder militar constituído, seja por convicção ideológica, seja por entender que ele não está adequadamente dimensionado.

Este quadro de desconhecimento do Itamaraty com relação à defesa tende a mudar, evoluindo como consequência do trabalho desenvolvido pelo CGDEF e pela inclusão da cadeira de defesa no Instituto Rio Branco. Apesar disso, esta realidade ainda é majoritária no MRE, que permanece pouco afeto à importância da Diplomacia Militar para o jogo de poder no sistema internacional. Os primeiros passos para consolidar uma mentalidade de defesa no corpo diplomático brasileiro foram dados, havendo, entretanto, uma longa caminhada a ser percorrida, para que as duas políticas públicas sigam em harmonia na defesa dos interesses do Brasil.

Contrariamente a isso, pode-se notar, ainda segundo Soares, uma tendência maior, por parte dos dois últimos presidentes, de retomar a visão realista, compreendendo que a defesa e segurança são variáveis importantes para a inserção internacional do País, o que vem ao encontro das afirmações de Amorim Neto.

Outra característica da PEB é o grande peso do Poder Executivo, relegando o Poder Legislativo a um plano secundário. Este, por sua vez, tem procurado ocupar maior espaço, o que pode ser visto pela atuação da FPDN, assim como do CREDEN, dois importantes atores políticos nos assuntos de política exterior e defesa.

A ação dos partidos políticos e dos grupos de interesse na PEB é secundária e indireta. Agem principalmente no Poder Legislativo e na cúpula do Poder Executivo, especialmente sob os Ministros de Estado e no Presidente da República.

No tocante aos partidos, valendo-se mais uma vez de Amorim Neto (2011), pode-se ainda observar a relevância dos partidos de esquerda, mais organizados e mais interessados em temas internacionais, conforme se observa na CREDEN, onde são maioria.

A busca por autonomia e desenvolvimento constitui, portanto, as duas constantes da PEB. Nesse sentido, o globalismo brasileiro, conforme observado por Pinheiro (2010) continua oscilando entre uma base hobbesiana e outra grotiana, sendo a segunda mais presente nos dias atuais.

Para reagir a esta realidade, o País tem envidado esforços para consolidar uma política única para a região Sul-americana, procurando valorizar ao mesmo tempo uma política de segurança e de desenvolvimento.

Ainda que em estágio mais atrasado, o mesmo esforço tem sido buscado com relação à África ocidental. Neste caso, objetiva-se a construção de uma área de estabilidade e segurança no Atlântico Sul, o que favorece ao Brasil.

Concomitantemente à ação regional, a ação da diplomática nacional, em base racional, tem buscado maior participação e autonomia nos foros de governança econômica e política internacional. Destacam-se, dentre outras, a busca por maior influência no FMI, na OMC e na ONU, onde demanda uma cadeira permanente no Conselho de Segurança.

Diante desta realidade, é cada vez mais evidente, no campo diplomático presidencial e do Congresso Nacional, o posicionamento da liderança política, à necessidade de se constituírem FFAA equilibradas com o nível de desenvolvimento geopolítico do país.

3 A ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DE 2007

A articulação entre políticas públicas é um problema recorrente na administração central brasileira. A dimensão da sua burocracia sofre influências diversas, havendo dificuldades estruturais para que a coordenação de políticas seja feita de maneira otimizada e simplificada.

Detentor do poder democraticamente delegado, o governo central se vale da elite política nacional para mobilizar os principais cargos desta burocracia. Objetiva-se, assim, uma ação política constante, para que as decisões setoriais sejam exitosas e coordenadas.

Entretanto, a limitada eficiência dos agentes políticos reguladores delega às instituições setoriais o poder de legislar, redundando em um eventual descolamento das demandas da sociedade à política aplicada pelos ministérios.

Esta realidade pode ser vista também no setor de defesa, em especial com relação à articulação das políticas de defesa e externa brasileiras. Segundo Menezes (1997), é o Estado como um todo e o pensamento político em particular que devem definir qual a base doutrinária sobre a qual a defesa e a diplomacia precisam se articular.

Menezes (1997) comenta:

...a expressão militar do poder nacional, frequentemente, viveu desconectada da ação da política externa e, por isso, sempre formulou a sua doutrina isoladamente e muitas vezes xenófoba...diante da realidade que vivemos, duas questões se impõem: a primeira é tornar a linguagem militar compreensível aos políticos e a segunda é concatenar a doutrina militar com a política externa. Uma permite que os políticos deem dimensão exata ao poder militar, adequando-o às reais necessidades e possibilidades do País e, assim num segundo momento, aproximando-o da política externa.

Ainda segundo este autor, a ausência de uma política de defesa nacional explícita e de um órgão legítimo que a formule é a exposição mais visceral do desencontro dos atores partícipes de um tema crucial para a vida de um Estado democrático. Esta realidade retrata a configuração institucional brasileira anterior à criação do Ministério da Defesa, ambiente político em que a PDN de 1996 foi confeccionada.

Esta realidade persistiu, ainda que já existisse o MD, pois o ministério não exercia sua autoridade efetivamente. Eram constantes as crises entre civis e

militares, expondo desencontros de opiniões, assim como evidenciando a falta de autoridade do Ministro.

O quadro começou a mudar a partir da PDN de 2005. Entretanto, a autoridade do Ministro da Defesa só se fez sentir a partir do Ministro Nelson Jobim, em 2007.

3.1 PRINCIPAIS FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A INSUFICIÊNTE ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA COM A EXTERNA

A falta de articulação entre a política de defesa e a política externa brasileira é notória. Inúmeros fatores agem de modo a favorecer ou a dificultar esta articulação, englobando dentre eles fatores domésticos e sistêmicos.

De modo a possibilitar este estudo, Alsina (2009), em sua obra “A política externa e poder militar no Brasil”, graduou a articulação entre as ditas políticas em cinco níveis: incompatibilidade, divergência, harmonização, coordenação e integração.

Sua avaliação pessoal, neste sentido, era que a PD e a PEB possuíam uma articulação insuficiente, graduada por ele entre divergente e harmônica. Segundo o autor, há quatro fatores mais relevantes que ajudam a explicar essa desarticulação, quais sejam:

- a baixa prioridade da política de defesa;
- a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa;
- o perfil não confrontacionista da política externa;
- a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e de defesa.

Ainda segundo o autor, os fatores apresentados se inter-relacionam, sendo difícil definir o peso relativo de cada um deles dentro do sistema defesa. Assim como no caso de Alsina, esse quesito foge ao objetivo deste trabalho, não sendo foco de atenção pormenorizada.

3.1.1 A baixa prioridade da Política de Defesa

A baixa prioridade política, segundo Alsina (2009), decorre da imobilidade do sistema de defesa brasileiro frente à evolução que vem passando o sistema internacional atual. Relata que no caso brasileiro não houve motivos suficientes fortes, capazes de incentivar a liderança política nacional a identificar o aumento do

perfil estratégico do país. Esta situação de apatia e desinformação condena todo o setor ao ostracismo e à desorganização.

Observa, ainda, que o Itamaraty não cogitou a institucionalização de mecanismos formais de articulação, mesmo depois da criação da PND de 1996 e do MD, em 1999. E que o poder público nacional não se preocupou em securitizar as principais ameaças externas.

Destaca ainda, a ausência de diretrizes de longo prazo e mecanismos de articulação operacionais capazes de imprimir direção integrada às duas políticas. O relacionamento entre diplomatas e militares continua sendo processado de forma reativa e de maneira informal.

O desinteresse do Parlamento também tem contribuído para reduzir a prioridade do setor, resultando na carência de meios e de leis reguladoras para o setor.

3.1.2 A ausência de efetiva direção política sobre a Política de Defesa

A ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa pode ser analisada sobre vários pontos. No setor, a ação política se faz através do Ministro da Defesa, do Presidente da República e do Congresso Nacional.

Alsina destaca que a política pública de defesa não é prioritária e que estava sendo executada de forma inadequada. Relata a fraqueza política do MD, pois considera que a condução do setor permanece na mão dos militares. Observa que este fato decorre da decisão dos poderes Executivo e Legislativo de abrir mão, implicitamente, do controle sobre os resultados daquela política.

Somada a este quadro apresenta-se a incapacidade das forças singulares gerenciarem coordenadamente um projeto de defesa complexo. Esta afirmativa decorre da evidente inviabilidade orçamentária das forças, resultante do peso relativamente elevado da folha de pagamento de salários, aposentadorias e pensões.

Desta forma, segundo Alsina, a inexistência de controle político do setor faz a política de defesa refém da dinâmica corporativa de cada força singular. Portanto, a ausência de unidade dificulta a ação do MD, diminuindo sua contribuição potencial na articulação da política setorial com a do Itamaraty.

3.1.3 O perfil não confrontacionista da Política Externa

O perfil não confrontacionista da política externa brasileira decorre do firme posicionamento do Brasil em defender o jurisdicismo e o pacifismo. O Itamaraty, segundo Alsina (2009), tem um posicionamento tradicional a este respeito. Considera não ser necessário o incremento do poder militar, o que o leva a ser tratado com indiferença ou mesmo desconfiança dentro dos bastidores do MRE.

Esta instituição considera que o poder militar, além de não se útil para a política externa, teria a capacidade de desarticular o quebra-cabeça político do Conselho de Segurança Regional Sul-americano.

Desta forma, há uma corrente ideológica que afasta o Itamaraty do poder militar. Advoga que a fraqueza militar leva ao não confrontacionismo, o que tiraria a legitimidade do incremento de capacidades militares, e, por conseguinte, a legitimidade do pleito por uma política de defesa consistente.

Esta corrente ideológica predominante no Itamaraty, segundo Alsina, é um entrave de peso à plena articulação entre as políticas externa e de defesa. Esta miopia ideológica pode ser comprovada, por ocasião da abertura econômica da década de 1990, quando a visão liberal idealista aplicada incluiu o setor de defesa, gerando o aniquilamento de parte substancial da base industrial de defesa nacional.

3.1.4 A ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as Políticas de Defesa e Externa

A articulação entre as duas políticas em pauta constitui um problema em si. Segundo Alsina, é sabido que há entre militares e diplomatas canais de interlocução tanto formais (aditâncias militares em embaixadas, participação conjunta em conferências internacionais sobre temas de segurança e defesa, nas reuniões do CREDN, dentre outras) quanto informais, como as trocas de informações, palestras e consultas esporádicas.

O problema, segundo o autor, é que esta interlocução, mesmo quando formal, não é estruturada a partir de diretrizes de alto nível. Isso decorre da forma genérica em que foram confeccionadas a CF e a PDN de 2005.

A ausência de objetivos claros na alta política brasileira, segundo Alsina, faz com que haja mais interlocução do que efetiva articulação entre as duas políticas. Cita, por fim, o exemplo do CREDEN, que qualifica como inoperante na função articuladora do interesse do setor.

Outro pensamento importante nesse sentido é o de Menezes (1997), que relata o despreparo dos agentes da diplomacia em compreender a importância de se ter um poder militar proporcional à estatura econômica e política do país. Isso acontece, segundo o autor, por consequência da importância dada pelo MRE em formar sua burocracia.

Ademais, comenta que no curriculum do Instituto Rio Branco não são devidamente explorados temas relevantes, como o tratamento de informações, estudo de guerras clássicas, aprofundamento da cultura brasileira, liderança e amplo conhecimento do território nacional.

Constata-se, portanto, a possibilidade de falha de articulação ser decorrente, em parte, da incompreensão dos assuntos de defesa por parcela considerável da diplomacia brasileira. Desta maneira, ainda que haja comunicação entre as instituições, persiste no Itamaraty uma visão negativa quanto à utilização do poder militar como instrumento político internacional.

3.2 A AÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA PARA MELHORAR A ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA E EXTERNA

A ação do Ministério da Defesa para melhorar articulação da política de defesa com a política externa brasileira tem sido implementada através de um amplo espectro de iniciativas. Estas tomaram corpo nos últimos anos, sendo mais evidentes na gestão de Nelson Jobim e na atual gestão, de Celso Amorim, caracterizando certa continuidade da política de defesa.

A estruturação deste item seguirá os tópicos explícitos no item anterior. Assim, espera-se dar clareza às conclusões, respondendo a cada fator separadamente, para, em seguida, chegar a uma conclusão final.

3.2.1 A ação do MD para aumentar a prioridade da Política de Defesa

A ação do MD para aumentar a prioridade da política de defesa pode ser observada através de diversas variáveis.

1. O primeiro aspecto a ser considerado tem sido a mudança do referencial de política externa do próprio MD. Consubstanciado em uma perspectiva grociana, considera que, ainda que o país continue acreditando na efetividade dos órgãos de segurança internacional, e que o jurisdicismo seja a principal forma de equilibrar as contendas internacionais, há a necessidade de se possuir um poder militar de fato.

Esta concepção não é absoluta, mais apresenta força suficiente para mobilizar a Presidência da República, o Congresso Nacional, a SAE e o Ipea, além de outros ministérios, na empreitada de implementar o que prescrevem a PND e a END para reagir a esta demanda.

A ação do MD para aumentar seu orçamento tem impacto direto no nível de prioridade da política de defesa. Este feito tem tido sucesso, haja vista o aumento dos investimentos em projetos do setor de defesa, que saltaram de R\$ 2,5 bilhões de reais em 2006 para aproximadamente R\$ 6,5 bilhões em 2011.

Observa-se melhora importante na relação entre os investimentos em projetos e o orçamento total do MD, que no período destacado variou de 5,1% para 10,6%.

Outro dado relevante é a recuperação orçamentária do Ministério através da relação de gastos com investimentos em projetos, com os gastos no pessoal, onde pode-se notar uma melhora sensível do índice, que passou de 6,4% para 14%.

Apesar do quadro positivo apresentado, nota-se, também, a permanência do valor percentual do PIB dedicado para a defesa próximo ao valor histórico de 1.5% do PIB.

Portanto, a decisão política central em relação ao orçamento da defesa é de valorizá-lo de forma absoluta, mantendo o percentual histórico de investimento em relação do PIB. Constata-se, desta forma, uma melhora importante, mas incapaz de atender às demandas reprimidas do setor.

Assim, ainda que os dados não sejam de todo positivos, apresenta-se uma melhora orçamentária no valor absoluto despendido para o setor, bem como uma evolução, para melhor, da qualidade dos gastos feitos pelo MD. Este quadro fortalece o setor de defesa.

2. Outro fator que evidencia a ação do MD para aumentar a prioridade da política de defesa tem sido sua ação discricionária de regular o setor através de documentos transparentes, que expressam a intenção do Estado brasileiro para o setor. Neste sentido, em 2012 foram atualizados a PND e o END, assim como foi criado o LBDN, principais marcos regulatórios do setor.

3. A ação do MD para aumentar a prioridade da política de defesa fica evidente, também, na sua busca em envolver o Congresso Nacional no debate da defesa. Segundo o LBDN, o Ministro da Defesa já participou de 53 audiências públicas em comissões permanentes do Congresso, além de 3 seminários. O envolvimento do Congresso Nacional, por decorrência destas medidas, tem sido

maior, o que se comprova com criação de importantes leis reguladoras para o setor, dentre elas a Lei 12598/2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, além de dispor sobre regras de incentivo a áreas estratégicas de defesa.

A ação da assessoria parlamentar do MD e das Forças Singulares tem sido capaz de influenciar o Congresso Nacional na efetivação de políticas relevantes, como a Política Nacional da Indústria de Defesa e a Política Nacional de Exportações de Produtos de Defesa, que estabelecem parâmetros para incluir o setor de defesa no Programa de Apoio às Exportações. A criação destes mecanismos de regulação são permanentes, influenciando favoravelmente a política de defesa.

4. Visando reagir à mudança do perfil estratégico brasileiro, decorrente do destaque nacional em áreas como a agricultura, energia e a mineração, o MD tem procurado implementar projetos chave para a defesa nacional. Assim, este ministério conseguiu financiamento para projetos relevantes que irão garantir a soberania nacional nos anos vindouros.

Destacam-se, neste sentido, os projetos envolvidos na área espacial, cibernética e nuclear, como o Prosub, o Sisfron, o KC 390, o Calha Norte, o Proteger e a criação do Centro de Guerra Cibernética do Exército.

5. A questão de securitização das ameaças aos interesses nacionais também tem sido focado pelo MD. Estas ameaças há poucos anos passava despercebida pela grande maioria da elite política nacional. Ainda que não seja uma visão generalizada, é possível identificar movimentos no sentido de destacar a importância estratégica de áreas relevantes, como a Amazônia, a Amazônia Azul (o Pré-sal) e o espaço Cibernético.

Palestras e simpósios têm sido realizados nas diversas regiões do país, evidenciando uma crescente movimentação do Ministério de fomentar o debate em torno destas áreas.

Apesar de em menor escala, o mesmo pode ser observado com relação às fronteiras brasileiras e à proteção de pontos estratégicos da infraestrutura nacional. Nestas áreas identificam-se ameaça com potencial para desestabilizar o Estado, gerando insegurança para a população brasileira e do subcontinente.

Outra ação de destaque do MD tem sido a busca pela legitimidade de suas políticas. Envolto em um contexto democrático, o ministério tem procurado ouvir a

opinião dos diversos setores da sociedade politicamente organizada, tanto da situação, quanto da oposição. A finalidade é criar um consenso nacional entorno de um projeto apartidário de defesa de Estado.

Neste sentido, o MD submeteu o LBDN, a PND e a END ao veredito do Congresso Nacional, evidenciando transparência e emprestando legitimidade à esta política setorial.

6. A ação do MD em promover o emprego das FFAA em Operações de Paz da ONU é outra evidência do trabalho deste ministério na busca para aumentar a prioridade da política de defesa.

A participação das FFAA na missão da ONU no Haiti é um exemplo marcante. A manutenção deste efetivo por grande período de tempo no Haiti evidencia a capacidade militar brasileira, bem como sua intenção de contribuir com as nações irmãs mais necessitadas. Ressalta-se, desta maneira, a utilidade da diplomacia militar para o Brasil.

Nesta direção o MD sustenta um Centro Conjunto de Operações de Paz, responsável por preparar contingentes militares e civis para participar em missões da ONU.

Ainda neste sentido, há a participação da Marinha do Brasil na missão da ONU no Líbano, que, assim como a ação brasileira no Haiti, mostra a capacidade e a intenção do Brasil de participar da governabilidade do sistema internacional.

Os benefícios do emprego de efetivos brasileiros na ONU extrapolam o ambiente destas duas regiões, impactando fortemente o *smart power* brasileiro dentro do cenário internacional.

Com base no exposto, pode-se dizer que a política de defesa nacional não é a prioridade principal do país. Contudo, sua importância tem sido reconhecida, o que a retira do ostracismo.

O Ministério da Defesa tem procurado implementá-la, rompendo o imobilismo do setor, gerando oportunidades de desenvolvimento social, tecnológico e econômico, além, é claro, de impactar a segurança nacional e a política externa nacional.

O principal obstáculo, ainda remanescente, tem sido a resistência de parte do Itamaraty em se valer do poder militar nacional como ferramenta em sua política externa. A limitada participação de representantes deste segmento nos debates

promovidos tem impedido avanços mais substanciais na integração das políticas em estudo.

Apesar disso, valendo-se da escala gradativa de Alsina, pode-se aventar que com relação à baixa prioridade da Política de Defesa, a articulação das PD com a PEB aumentou.

3.2.2 A ação do MD para consolidar a direção política sobre a Política de Defesa

O setor de defesa passou, nos últimos anos, por uma reestruturação institucional. O controle político sobre o setor está fortalecido, havendo a ação direta do Ministro da Defesa, nomeado pelo Presidente da República, sobre o estamento militar, bem como sob a política setorial.

Atualmente o Ministro da Defesa enquadra os Comandantes das Forças Singulares e o EMCFA através do Conselho Militar de Defesa. O Ministro, presidente do Conselho, em coordenação com a presidência, mantém a última palavra no emprego operacional das FFAA. É esta a principal ingerência do meio civil no emprego operacional das FFAA.

A autoridade do Ministro da Defesa é reforçada, ainda, por ele fazer parte do processo de escolha dos Comandantes das Forças Singulares. Sai do Ministro da Defesa a indicação dos nomes dos Generais a serem escolhidos para exercer o Comando das Forças Singulares, cabendo ao Presidente da República escolher o General e nomeá-los comandante.

Destaca-se, também, o controle da administração indireta do MD, feito pelas secretarias em nome do Ministro. Todas elas, atualmente, são chefiadas por civis indicados pelo ele, havendo a presença de militares somente nos quadros intermediários destas secretarias.

Uma iniciativas relevante do MD é de envolver o Congresso Nacional nos assuntos atinentes à defesa. Assim, o ministério envidou esforços no sentido de submete o LBDN, as novas PND e END às casas do Congresso. O foco é tornar mais transparente o processo político da defesa, emprestando-lhe legitimidade democrática, estabilidade e continuidade.

A atuação do Congresso Nacional, ainda que menos evidente do que a do Ministro da Defesa e a do Presidente da República, têm sido encabeçada pelo CREDN e pela Frente Parlamentar Pró-defesa. Estas duas instituições políticas tem

sido capazes de analisar as demandas do setor e implementar mudanças que visam regular o controle do poder político sobre o estamento militar.

Cabe ainda destacar a participação de acadêmicos nacionais no estudo de assuntos de defesa. A estruturação de cursos de graduação e pós-graduação em defesa tem possibilitado o debate mais democrático dos problemas setoriais. O MD tem procurado estimular a produção de conhecimento nesta área estratégica, por considerar ser este caminho o único que possibilita romper os limites das verdades estabelecidas. Assim, o ministério tem apoiado a formação de civis especialistas em defesa, através do programa Pró-Defesa, da criação do Instituto Pandiá Calógeras, dos Centros de Estudos de Política e Estratégia das Forças Singulares e da ESG.

Segundo o LBDN, a produção de estudos acadêmicos relacionados ao tema Defesa Nacional tem aumentado significativamente e se tornou marcante após a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Fica evidente, assim, que a formação de especialistas em assuntos de defesa contribui para o debate democrático dos temas mais relevantes deste setor estratégico. A participação da sociedade aproxima o estamento político dos assuntos de defesa, solidificando pontos de vistas e consolidando uma mentalidade de defesa nacional endógena. Nesse contexto, pode-se dizer que a subordinação e o direcionamento do estamento militar pela política doméstica brasileira é uma realidade, sendo este, talvez, o fator que registra maior avanço institucional.

Na escala de Alsina, pode-se afirmar este fator se encontra no nível de coordenação, tendendo para integração.

3.2.3 A ação do MD para encontrar seu espaço ante o perfil não confrontacionista da Política Externa

O perfil não confrontacionista da política externa é um ponto sensível na articulação da política de defesa com a política externa brasileira. A base desta questão é teórica e será analisada em seguida.

A liderança política nacional, de uma maneira geral, não é capaz de separar o conceito de política externa não confrontacionista do conceito de utilidade do poder militar.

Há uma forte tendência a analisar a questão baseada nos extremos, ou seja: na visão realista ou liberal que regem os estudos de política externa, gerando o paradoxo do emprego do poder duro *Hard Power* ou do poder brando *Soft Power*,

segundo Nye. Há, contudo, a visão grociana, que parece preponderar na elite política do Poder Executivo, em especial no Ministério da Defesa e na Presidência da República, onde o poder duro e brando se fundem no poder inteligente, o *Smart Power*.

Desta forma, a visão construtivista do MD e de parte influente do Poder Executivo defende que o relacionamento entre Estados detentores de níveis de poder diferenciados, envoltos em um sistema internacional anárquico, é capaz, de maneira geral, de se auto-regulamentar. Entretanto, existe sempre a possibilidade do emprego real do poder, que pode ser utilizado de forma direta ou indireta, segundo a concepção estratégica preponderante.

Assim, a visão majoritária⁷¹ do MD, da SAE, da Presidência da República e do CREDEN sobre o assunto é de viabilizar uma PEB apoiada em um poder militar discreto, porém equilibrado com a estatura geopolítica nacional.

A tese preponderante, não absoluta, defende a estruturação de um poder militar em cooperação com as nações sul-americanas, de modo a formar um aparato militar, liderado pelo Brasil, que tenha a capacidade de dissuadir intervenções externas ao subcontinente, assim como articule soluções endógenas às questões de segurança regionais.

A ação do MD nesse sentido tem objetivado fortalecer a UNASUL, através do Conselho de Defesa Sul-americano. Espera-se gerar um ambiente regional seguro e pacífico, através da colaboração da Base Industrial de Defesa na produção conjunta de equipamentos de defesa, através do intercâmbio de instrução entre militares dos países da região, através da execução de exercícios combinados e através da ajuda, tanto de instrução como de doação de equipamentos, para as FFAA que se mostrarem mais necessitadas, como é o caso do Paraguai e da Bolívia.

A ação do MD tem sido enfática, também, na aproximação do Brasil com os países da CPLP e da África Ocidental. Objetiva-se a ação da Diplomacia Militar na execução de exercícios conjuntos, e na cooperação na instrução, na venda de equipamentos militares brasileiros e na promoção da paz no Atlântico Sul.

No que tange aos países mais desenvolvidos, o MD tem procurado direcionar sua Diplomacia Militar com a intenção de operacionalizar intercâmbios de instrução e

⁷¹ Colhido de entrevista realizada com o Sr Luiz Cezar Loureiro de Azevedo, presidente do IPEA.

a compra de equipamentos sofisticados, atrelando a esta a transferência de tecnologia sensível.

Desta maneira o MD identifica ser possível constituir um poder militar dissuasório, dotado de meios dimensionados à realidade geopolítica e econômica brasileira, que seja capaz de promover o desenvolvimento social e econômico do país, de acordo com as diretrizes políticas emanadas do poder civil.

Assim, o perfil não confrontacionista da política externa brasileira não é excludente à posse de um poder militar moderno e limitado. Esta tese é a que parece preponderar na elite política nacional, sem, contudo, ser uma unanimidade, em especial no Ministério das Relações Exteriores.

Cabe destacar, ainda, que há grande possibilidade de haver evoluções no ambiente doméstico. Esta probabilidade decorre da evolução do embate democrático, onde o Poder Executivo muda de mão conforme a vontade da opinião pública. Haja vista a relevância da Diplomacia Presidencial na gestão da política exterior, esta evolução tem a capacidade de impactar de forma marcante a política de defesa.

Há, portanto, evidências de maior maturidade no ambiente político nacional. É cada vez mais evidente o perfeito conhecimento da elite politizada brasileira da diferenciação do conceito de política externa não confrontacionista do conceito de utilidade do poder militar em tempo de paz.

3.2.4 A ação do MD para criar mecanismos operacionais de articulação entre a Política de Defesa e a Política Externa

O último fato a ser analisado é a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e de defesa. Segundo o próprio autor, existe estrutura institucional criada, capaz de implementar a coordenação das duas políticas.

Nesse sentido, atuam com influência no setor de defesa a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, as duas instituições das Comissões de Relações Exteriores de Defesa Nacional do Parlamento, além, é claro, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República.

Cabe destacar que o MD mantém no exterior 35 aditâncias militares⁷², um número 10% maior do que a apresentava em 2004. Ademais, este ministério é dotado da Subchefia de Assuntos Internacionais, cuja finalidade é de fortalecer as medidas de cooperação internacional no âmbito do MD. O mesmo pode ser dito do MRE, que mantém a Coordenação de Assuntos de Defesa na sua estrutura.

Estas instituições são dotadas de funcionários capacitados, habilitados a tomar decisões atemporais, relacionando as diversas variáveis que estruturam a política de defesa e externa nacional. Apesar disso, falta mão-de-obra especializada no setor, o que torna a coordenação e a articulação das duas políticas morosa, confusa, e, por vezes, pouco efetiva.

Desta maneira, quanto à ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e de defesa, fica evidente que a questão passa mais pela qualificação de profissionais especializados que mobilizam as diversas instituições capazes de pensar e articular a política de defesa com a política externa, do que pela ausência efetiva de instituições com esta finalidade⁷³.

Nesse sentido, cresce de importância a colaboração da academia, seguimento capaz de atuar, tanto para melhorar a qualidade dos fundamentos teóricos e operacionais que sustentam o sistema de defesa, quanto na formação de profissionais qualificados que irão mobilizar os recursos do setor.

Objetiva-se implantar uma rede de cooperação acadêmica, formar recursos humanos, estimular parcerias entre instituições e promover o diálogo entre especialistas, civis e militares, acerca de assuntos atinentes à Defesa Nacional.

Um importante fórum para isso tem sido a Associação Brasileira de Estudos de Defesa, onde especialistas se reúnem autonomamente para debater a defesa brasileira e o fortalecimento do setor.

Destacam-se, ainda, os congressos acadêmicos realizados nas escolas de formação de oficiais das três Forças, contanto com a participação de militares e civis e de estudantes universitários de todo o país.

⁷² Decreto 5294 de 1 de dezembro de 2004 e Decreto 7848 de 23 de novembro de 2012.

⁷³ Entrevista realizada com o Subchefe de Política e Estratégia do MD, Gen Divisão Carlos Cesar Araújo Lima.

A contribuição deste seguimento é indireta, haja vista que os profissionais que saírem dos bancos acadêmicos irão mobiliar as instituições citadas, facilitando ou dificultando a articulação entre as políticas em estudo.

Diante desta realidade, o que se discute é a capacidade da sociedade, representada por sua liderança politizada, de debater a defesa sob bases inteligíveis de conhecimento, fazendo da interlocução uma ferramenta que viabilize a efetiva articulação entre as duas políticas.

O exemplo mais notório da contribuição do MD na articulação das políticas de defesa com a política externa nacional foi a formulação do LBDN. Para sua confecção, o MD organizou cinco seminários nacionais, em diferentes cidades brasileiras, e um seminário internacional, contando com a colaboração da sociedade brasileira, representada por militares, acadêmicos, profissionais liberais, diplomatas e lideranças políticas, dentre outros.

Desta maneira, quanto a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e de defesa, fica evidente que a questão passa mais pela qualificação de profissionais especializados que mobíliam as diversas instituições capazes de pensar e articular a política de defesa com a política externa, do que pela ausência efetiva de instituições com esta finalidade.

Com relação a esta problemática, cabe destacar, por fim, a capacidade nacional de mobilização do grupo de pressão do setor, que vem se movendo no sentido de criar uma infraestrutura educacional capaz de formar os quadros especialistas que o Brasil necessita. Assim, já é possível observar avanços na formação de recursos humanos, civis e militares, cada vez melhor preparados, que começam a mobiliar os claros disponíveis nas diversas instituições governamentais e não governamentais. Esta realidade traz alento ao setor, sinal de mudanças substanciais no futuro.

Desta forma, seguindo a escala gradual de Alsina, é coerente considerar que este fator se encontra no nível “harmonização”, havendo, entretanto, importantes implementações a serem realizadas.

3.3 CONCLUSÃO PARCIAL

As demandas de segurança e defesa nacional estão presentes no ambiente político brasileiro, cobrando do Estado central providências concretas, somente possíveis de serem produzidas por instituições maduras, efetivas.

A gestão da violência entre Estados é observada por Nye (2012) através de quatro modalidades ou superioridades do poder militar. Os recursos militares podem ser usados para fisicamente combater e destruir; dar respaldo às ameaças na diplomacia coercitiva; prometer proteção, incluindo a manutenção de paz; e proporcionar muitas formas de assistência.

Já Sun Tzu Wu⁷⁴, ao buscar relacionar o poder com a guerra, remete esta à população, estabelecendo um elo importante para a consecução dos objetivos definidos pela política. Daí visualizava a tendência de um exército nacional, no tocante à mobilização e que, mais tarde, viria a se consagrar na França. Sun Tzu afirma que o Estado tem de ser forte, com condições de promover a dissuasão, conceito ainda presente entre os Estados modernos.

Em alinhamento com o pensamento de Sun Tzu, Aron (2002) em seu livro Paz e Guerra entre as Nações afirma:

a força de estudar o intercâmbio entre os Estados organizados, os especialistas terminam por esquecer que o excesso de fraqueza não é menos comprometedor para a paz do que o excesso de força.

De acordo com essa linha de pensamento Biddle (2006) conclui que a capacidade não é fundamentalmente uma questão material. É, sobretudo, um produto da maneira como os Estados usam seus recursos materiais.

Cabe, assim, aos agentes políticos internos definirem os limites desejados de emprego do poder militar, capacitando-o para que, em consonância com a diplomacia, sejam maximizados os ganhos do Estado, ou minimizados seus prejuízos decorrente da relação entre os diversos agentes do sistema internacional.

O alinhamento das política de defesa com a política externa nacional deve ser buscado. Aron (2002) cita que o diplomata e o soldado, somente eles, agem plenamente, não como membros, mas como representantes das coletividades a que pertencem: o diplomata, no exercício das suas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo da batalha, o soldado é a unidade política.

As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra das guerra, para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz.

⁷⁴ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Evolução da Arte da Guerra e do Pensamento Militar (coletânea e notas suplementares) – Coordenadoria de Ensino de Assuntos Estratégicos.

em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e neutros e com o inimigo, ameaçando-o da destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz.

Ainda segundo Aron (2002), o conhecimento das relações internacionais pode servir como base para a diplomacia e para a estratégia. Os dois métodos complementares, subordinadas à política, garantidora dos interesses nacionais.

Cabe destacar, valendo-se da teoria de Hermann, que no período em análise foram estruturadas as condições para que ocorresse a mudança de direção da política pública defesa de modo a aproximá-la da política externa nacional. Assim:

- a figura do líder dirigente foi ocupada pelo Ministro Jobim, fortemente sustentado pelo Presidente da República. Este ministro foi o primeiro a conseguir reunir os atributos necessários para promover a convergências de interesses do setor;

- a participação da estrutura burocrática ficou caracterizada pela colaboração dos comandantes das Forças Singulares, assim como a alta administração militar, no projeto de reorganização da defesa;

- a reestruturação doméstica pôde ser caracterizada pela própria consolidação institucional do MD e pelo reordenamento da cadeia de comando da defesa, posicionando hierarquicamente o Ministro da Defesa entre o Presidente da República e os comandantes das Forças Singulares; e

- o choque externo foi caracterizado, no âmbito internacional, pelos reflexos para o setor de defesa advindos do fim da Guerra Fria e, em âmbito nacional, pelos reflexos da redemocratização do Brasil.

Portanto, as condições para a mudança da política de defesa foram criadas e estão sendo aproveitadas na velocidade que a democracia brasileira permite. Afinal, é urgente coordenar as capacidades do Estado em proveito dos objetivos estratégicos traçados pelas forças políticas nacionais.

CONCLUSÃO

O Brasil, maior país da América do Sul, se consolida, nesse início de século, como uma das principais economias mundiais. A projeção econômica e política brasileira testemunhada na última década encerra uma época em que as instituições nacionais, ainda que operando sem articulação, eram capazes de dissuadir interesses estrangeiro sobre o país.

Esta citada pujança emancipou o país do grupo dos países do antigo terceiro mundo, colocando-o como uma potência regional, no rol das nações mais beneficiados pelo equilíbrio do Sistema Internacional. Assim, é de se esperar maior cobrança sobre o posicionamento brasileiro diante das principais questões econômicas, diplomáticas e militares internacionais. Para isso, a articulação entre a política pública de defesa com a PEB tem demandado do Estado brasileiro elevado nível de maturidade institucional para reagir a este novo cenário.

A articulação das políticas de defesa e externa antes de 2007 era limitada, mensurada por Alisina (2009) entre os níveis divergentes e harmônico. O MD não possuía força política para liderar o setor e para implementar uma política consistente. Não havia marcos regulatórios capazes de delimitar investimentos, aproximar o setor de defesa da sociedade nacional e internacional, bem como de promover o desenvolvimento social, tecnológico e industrial do país. O debate dos assuntos de defesa estavam, em sua maioria, restritos ao círculo dos militares, reconhecidos como os únicos responsáveis pela defesa.

Concomitante à realidade da época, o Itamaraty navegava sozinho no meio internacional, articulando com o Presidente da República as relações neste ambiente incerto. Assim, o MRE e o MD seguiam isoladas, em caminhos paralelos, defendendo a autonomia e o desenvolvimento nacional, cada um da sua maneira.

Havia, também, evidente incapacidade institucional das três esferas do poder nacional de promover reformas estruturantes, que viabilizassem melhor articulação das políticas públicas de defesa e externa acerca de um objetivo comum.

A articulação da política de defesa com a PEB depois de 2007 experimentou grande evolução, decorrente cada vez mais da maturidade institucional do MD, bem como de uma visão prioritariamente construtivista das relações internacionais, advindas da influência da diplomacia palaciana da Presidência da República.

A ação reguladora do Poder Executivo, encabeçado pelo MD, foi capaz de organizar um grupo de pressão. Composto por acadêmicos, industriais, empresários,

cientistas, militares e políticos, esse grupo tem estruturado leis regulatórias para o setor, possibilitando o renascimento vigoroso da Base Industrial de Defesa, assim como a construção de uma instâncias de defesa própria para a América do Sul.

A Política Pública de Defesa brasileira passou a ser vista como indutora do desenvolvimento econômico, tecnológico e social, sendo aquinhoadada com um orçamento, em valores absolutos, mais robusto. Esta mudança de mentalidade de defesa ficou evidente com a inserção de parte destes financiamentos no PAC do governo federal, protegendo-os de contingenciamento.

Os investimentos em defesa têm priorizado diversos setores, maximizando seu impacto em benefício do bem-estar do povo brasileiro. Neste sentido trabalha também a Diplomacia Militar, administrada pelo MD, na prospecção de mercados para seus produtos e na construção de laços militares entre o Brasil e os países elencados de interesse nacional.

O avanço mais evidente foi obtido no debate dos temas atinentes ao setor, o que tem possibilitado a formação de massa crítica capaz de pensar a defesa, consolidando uma mentalidade de defesa genuinamente brasileira.

Neste sentido, inúmeras universidades passaram a dispor de cursos de especialização nesta área, antecipando-se à maior demanda de profissionais qualificados para preencher cargos públicos e privados atinentes à defesa. Na mesma medida, as instituições de ensino militar se adiantaram, preparando oficiais para o debate acadêmico das principais questões atinentes ao setor.

Esse avanço setorial não foi homogêneo dentro da máquina pública, coexistindo instituições intergradadas ao tema defesa e outras ainda parcialmente alheias a este assunto, como é o caso do MRE. Parte desta realidade institucional decorre do desconhecimento e da falta de intimidade com os assuntos de defesa. Outra parte, ainda que minoritária, advém de posicionamentos ideológicos contrários a qualquer aproximação.

Cabe destacar, entretanto, que medidas têm sido implemenadas no MRE no intuito de tornar seu corpo de diplomatas melhor preparados para explorar o poder miltiar brasileiro em benefício do vicissitude da realidade diplomática e dos interesses brasileiros.

Portanto, a articulação da política de defesa com a política externa nacional é uma realidade em construção⁷⁵. Esta aproximação será capaz de produzir vantagens marcantes, seja para a política nacional, seja para a sociedade brasileira, assim como para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional.

O nível de articulação entre as duas políticas tem sido implementado sistematicamente, sanando desencontros, explorando oportunidades, aproveitando-se da participação da sociedade brasileira, validadora desta política.

Desta feita, pode-se afirmar que a ação do MD, a partir de 2007, foi capaz de contribuir para a organização do setor, a dinamização dos seus processos e da melhor articulação das duas políticas públicas em pauta.

Certamente há ainda muito trabalho a ser realizado. Apesar disso, já é possível observar melhoras na articulação entre as duas políticas públicas, que oscila aparentemente entre a coordenação pouca profunda e a coordenação adequada⁷⁶. Dentre os diversos atores políticos que influenciam nesta articulação, o mais proeminente é o MD, instituição central do sistema de defesa brasileiro.

Reinaldo Sótão Calderaro – Maj Inf

⁷⁵ Entrevista realizada com o Chefe do Departamento Geral do Pessoal do Exército Brasileiro, Gen Exército Sergio Westphalen Etchegoyen.

⁷⁶ Considerando os níveis definidos por Alsina, esta coordenação estaria atualmente entre a “harmonização” e a “coordenação”. Nos estudos realizados por este autor, o nível de coordenação estava enquadrado entre a ausência de articulação e a articulação deficiente, portanto delimitados entre os níveis “divergente” e “harmônico”.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham; e Zelikow, P. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. 2nd edition. Pearson Longman, 1999. 440p.

ALMEIDA, Carlos Wellington. **Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Opinião Pública, Campinas, vol.16, n° 1, junho,2010,p.220-250. Disponível em:<<http://interessenacional.uol.com.br/2009/04/a-estrategia-nacional-de-defesa-e-a-reorganizacao-e-transformacao-das-forcas-armadas/>> Acessado em : 29 out 2012.

_____. **A arte de não fazer a guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa**. Revista de Geopolítica, Ponta Grossa, v.1, n°2, p 5-20, jul/dez. 2010b.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares; **Política externa e poder militar no Brasil: Universos Paralelos**, Rio de Janeiro: FGV, 2009, 160p.

_____. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Int. 52 (2), p. 173-191, 2009b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200010&script=sci_arttext, Acessado em: 20 maio 2012.

AMORIM, Celso. **A inserção estratégica do Brasil no mundo**. In. Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura do IX Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, Pirassununga, 22 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discurso_cursos_avancados_defesa_sul_americano_novembro_2012.pdf> Acessado em 22 nov 2012-a.

_____. Celso. **Democracia, Política Externa e Política de Defesa: rumo à conformação de uma “Grande Estratégia”**. In. Aula magna proferida pelo Ministro da Defesa, Celso Amorim, no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, São Paulo, 06 de agosto de 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/agosto/discurso_6_encontro_nacional_abed_6_agosto_2012.pdf> Acessado em 24 nov 2012-b.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.200p.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Trad. Sérgio Bath (1^a edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 936 p.

BASTOS, Expedito Carlos Stephani. **A Marinha do Brasil e sua projeção no continente africano**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MBCA.pdf> Acessado em 31 de dezembro de 2012.

BAVA, Sílvio Caccia. **O império contra-ataca: preocupados com a inflexão de centro-esquerda dos governos da região, os EUA reativam sua IV Frota**. Le

Monde Diplomatique Brasil, Rio de Janeiro, p, 4-6, 04 jun. 2008, Matéria de capa/América Latina)

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Trad Luiz de Alencar Araripe. – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1998. 156 p.

BULL, Heddley / Trad, Sérgio Bath. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 361 p.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press, 2004.

_____. & HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Trad Flávio Lira. - São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 576 p.

_____. & LITTLE, Richard. **The English patient strikes back: a response to Hall's mis-diagnosis**. International Affairs, 77, 2001

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciências Políticas**. - São Paulo: Malheiros Editores, 1993. 10ª ed.

BRASIL. Decreto nº 373, de 26 de setembro de 2013. Aprova a **Política Nacional de Defesa**, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 setembro 2013.

_____. Decreto nº 373, de 26 de setembro de 2013. Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa**, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 setembro 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1998, Brasília, DF, 5 de outubro de 1998. Disponível em: < <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/crfb.pdf>>. Acessado em: 15 fev 2012.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa2.htm>>. Acessado em: 13 out 2012.

_____. Decreto nº 373, de 26 de setembro de 2013. Aprova a **Livro Branco de Defesa Nacional**, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 setembro 2013.

BRIGAGÃO, Clóvis; **PROENÇA Jr**, Domício. 2007. Os Militares e a Política. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

BONIFACE, Pascal. **Les Guerres de Demain**. – Paris: Ed. Pao Éditions du Seuil, 2001, 212 p.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. 580 p.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Ver. Bras. Polít. Int. 45 (1): 5-35, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci_arttext. Acessado em: 10 jan 2013.

CAMPOS, Íris Walquiria. Defesa Nacional. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002. p. 465.

COLIGAÇÃO “PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO”. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010. Disponível em: <http://deputados-democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf. > Acessado em março de 2012.

CHANDLER, David. **Constructing global civil society: morality and power in international relations**. Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

COSTA, Marco; COSTA, Maria. **Projeto de Pesquisa: Entenda e faça**. Petrópolis: Vozes, 2011.136p.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (BRASIL). **Formatação de Trabalhos Acadêmicos**. 2.ed. Rio de Janeiro, 2007, 92p.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro. v. I, p. 1-72, 2011.

FILHO, Edson Bendito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de, organizadores. **Defesa Nacional para o Século XXI – Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 346 p.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun 2000.

GONÇALVES, Williams. **Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva**. In: Freixo A, Pedone L, Rodrigues TM e Alves VC, organizadores. A política externa brasileira na era Lula: um balanço. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Apicuri; 2011. p.11-31.

HELD, David; **Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance**. Stanford University, 1996.

HERMANN, Charles F. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy**. The Ohio State University. p. 3-21. 30th Annual Convention of the International Studies Association, Londron, UK, March 30, 1989.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio, **Discurso perante a Assembleia Geral das Nações Unidas**, Nova York, 23 de setembro de 2003. Disponível em:<<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI147302-EI306,00-leia+o+discurso+de+Lula+na+Assembleia+Geral+da+ONU.html>> Acessado em: 17 abr 2012

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. **Institutional Perspectives on Political Institutions, Governance**, 1996. 247 p.

MESQUITA JR, Geraldo. **Política ao alcance de todos: curso completo**. Brasília: Senado Federal, 2005. 472 p.

MENEZES, Delano Texeira. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997. 142 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Escola Superior de Guerra (Brasil) **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. – Reimpr. rev. Rio de Janeiro, 2011. 3 v.

NELSON, Jobim. **A importância do Livro Branco de Defesa Nacional**: instrumento gerador de confiança na América do Sul. In: 2º Seminário: O ambiente estratégico do Século XXI. "O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa", Porto Alegre, 2011. Disponível em: < <http://www.rsinc.com.br/livrobranco/rs.php>>. Acessado em: 26 fev 2012.

_____, Jobim. **Política de Defesa do Governo Lula**. In. Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454058-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq.html>> Acessado em: 24 fev 2012.

_____, Jobim. **O Futuro da Comunidade Transatlântica**. In. Palestra do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim no encerramento de Conferência Internacional no Instituto de Defesa Nacional, Lisboa - 10.09.2010) Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf> Acessado em: 22 nov 2012

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - **Brasil 3 Tempos**. Cadernos NAE nº 1 (jul. 2004). - Brasília, 2004

NYE, Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

_____. **O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge & ONUKI, Janina. **Eleições, partidos e política externa no Brasil**. Revista Política Hoje, Vol.19, n.1, 2010. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/viewArticle/49>>. Acessado em: 11 jan 2013.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

_____. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das FORÇAS ARMADAS**. Interesse Nacional – abril/junho 2009. Disponível em:

<<http://www.resdal.org.ar/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>> Acessado em 30 de dezembro de 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Diretrizes para a elaboração de Livros Brancos da Defesa**, Ser.G, CP/ CSH- 496/00, de 18 out 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>> Acessado em: 20 nov 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PEREIRA, Priscila Rodrigues. **O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro?** Revista da Escola de Guerra Naval - Livro Branco de Defesa: reflexões. – Rio de Janeiro: v. 17, n. 1, p. 33-49 (jan/jun. 2011).

PETERS, B. Guy. **Institucional Theory in Political Science. The new institucionalism**. London and New York: Pinter, 1999. 183p.

PINHEIRO, Leticia de Abreu. **Política externa brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Coords.). **Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 235p.; 22 cm. – (Pensamentos brasileiro sobre defesa e segurança; v.1)

LLENDERROZAS, Elsa & GAITÁN, Guillermo Pacheco. **Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa**. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007. Disponível em: <http://www.resdal.org/ministerios/metodologia-ministerios-resdal.pdf>> Acessado em 20 out 2012.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**. Porto Alegre: Civitas, 2005. Disponível em : <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/1604>> Acessado em: 23 dez 2012.

SHAPIRO, Andrew J. **Political-Military Affairs: Smart Power Starts Here**. In. Palestra do Assistente Secretário do Departamento de Defesa dos EUA para assuntos políticos e militares, na ComDef, Washington, DC, 2009. Disponível em: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/128752.htm>> Acessado em: 14 set 2012.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: um esboço histórico**. In. FILHO, Edson Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de: organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 346 p.

SOARES, Samuel Alves. **A Defesa na Política Externa da Era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada**. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira; e ALVES, Vagner Camilo (Orgs.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. 1.ed. – RJ: Apicuri, 2011. p. 71 – 87.

SOAREZ E SILVA, Fernando José Sant'Ana. **O poder militar brasileiro como instrumento de política externa**. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES,

Rodrigo Fracalossi (Orgs.). Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar. – RJ: Ipea, 2012. 346 p.

UNDP. **Human development Report 1994: new dimensions of human security**. Oxford: Oxford University press, 1994. Disponível em : < <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>> Acessado em: 05 nov 2013

VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha Permanente – O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 130p.

Velásquez, Alejo Vargas (Coord.) **Seguridad en democracia : un reto a la violencia en América Latina** - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales - CLACSO, 2010. 374 p. ; (Grupos de trabajo de CLACSO)

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração** - sylviavergara.pdf. São Paulo: Editora Atlas, 2005

VIGEVANNI, Tullo; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo. **Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em :<http://www.iea.usp.br/iea/textos/vigevanietalglobalizacao.pdf>> Acessado em: 16 nov 2012.

WIGHT, Martin. **A política do poder**; Trad C. Sérgio Duarte (2ª Edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 329 p.

ZACHER, Mark. **Os pilares em ruína do templo de Vestfália**. In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo**. Brasília: UNB, 2000.