

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

HELDER PEREIRA DA SILVA

**A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E AS DIRETRIZES PARA O
PLANEJAMENTO MILITAR**

NITERÓI

2008

HELDER PEREIRA DA SILVA

**A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E AS DIRETRIZES PARA O
PLANEJAMENTO MILITAR.**

Dissertação apresentada à Coordenação do
Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais da UFF visando à obtenção do
título de Mestre em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR WILLIAMS GONÇALVES

NITERÓI

2008

FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, Helder Pereira da. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar.** Rio de Janeiro, 2008, 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense.

1- Relações Internacionais

2- Política de Defesa Brasileira

3- Política Externa Brasileira

4- Estratégia Naval

5- Marinha do Brasil

APROVAÇÃO

HELDER PEREIRA DA SILVA

A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E AS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO MILITAR

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFF visando à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Shiguenoli Miyamoto - UNICAMP

Professor Doutor Williams Gonçalves - UFF

Professor Doutor Victor Hugo Klagsbrunn - UFF

Aprovada em 12 de agosto de 2008.

Dedico este trabalho aos meus pais, Heitor e Ruth Silva (*in memorium*), cujos exemplos de vida sempre me orientaram e incentivaram na caminhada da minha existência, possibilitando galgar mais esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Williams Gonçalves, cuja forma amigável de trabalhar transformou minha árdua tarefa de pesquisa numa singradura tranqüila e agradável.

Ao Almirante Reis, cujo incentivo e apoio contribuíram positivamente em momentos críticos do meu trabalho.

À Coordenação e ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense pelo tratamento cordial, sempre prontos a realizar sacrifícios pessoais visando o cumprimento de sua nobre missão no ensino, com excelência digna da instituição a qual pertencem.

À minha família, em especial meus filhos Isabella Cristina e Lucas, pela compreensão nos momentos de ausência que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho, cujo tema “A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar”, busca verificar quais foram as alterações no foco da segunda Política de Defesa Nacional (II PDN), com relação à primeira Política de Defesa Nacional (I PDN), e os reflexos destas mudanças no planejamento da defesa nacional. Portanto, estabelecemos como objetivo principal a análise comparativa, investigando as alterações significativas entre a I PDN (1996), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, e a II PDN (2005), promulgada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, procurando determinar se as mudanças realizadas contribuíram para que a PDN seja o instrumento balizador eficaz na área de defesa, a partir dos paradigmas delineados pela Política Externa Brasileira, testando a nossa hipótese que afirma que a II PDN não forneceu as diretrizes necessárias para ser um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos estratégicos delineados pela Política Externa Brasileira. Considerando as principais vertentes do pensamento das Relações Internacionais, o modelo teórico de Buzan, Waever e Wilde (1998) foi selecionado como marco teórico. Estudamos a Política Externa brasileira para o período entre 1996 e 2006, para verificarmos quais suas implicações e diretrizes principais. Verificamos que a defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, uma vez que as metas principais dos governantes neste período foram concluir a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macroeconômico, seguindo um modelo orientado para o campo econômico, levando a queda nos investimentos governamentais em setores estatais estratégicos, interferindo diretamente no sucateamento das Forças Armadas. Observamos que o Brasil, em marcha para o desenvolvimento, poderá sofrer pressões internacionais, precisando contar com capacidade militar que promova os interesses do Estado brasileiro. Apontamos que a política externa vigente no Brasil considera essencial à obtenção de um assento permanente no CSNU, portanto o país deverá ser chamado a contribuir mais ativamente com tarefas relacionadas às operações implementadas pela ONU, sendo importante uma Política de Defesa bem estruturada para orientar o preparo destas forças. Constatou-se que a I PDN teve como principal finalidade permitir a institucionalização do Ministério da Defesa, enquanto a II PDN, não foi capaz de agregar as diretrizes adequadas para o planejamento da defesa não sendo um instrumento balizador eficaz do poder militar. Finalizando, assumimos uma visão prospectiva da Política de Defesa e da estratégia militar, focada na Marinha do Brasil, estudando uma série de conceitos envolvendo o emprego do poder militar, a RAM e seus desdobramentos, a possibilidade de cooperação com uma Marinha amiga de maior porte,

assim como de estruturarmos a Marinha do Brasil apenas como uma força de defesa, verificando se estas estratégias atendem as necessidades brasileiras. Por fim apresentamos dois modelos que nos serviriam como base para gerar os subsídios para a formulação de uma nova PDN, sugerindo que a cisão da PDN em dois documentos do mesmo nível, permitiria compartimentar e simplificar a estruturação de diretrizes para o planejamento da defesa.

Palavras chave: Relações Internacionais. Política de Defesa Brasileira. Política Externa Brasileira. Estratégia Naval. Marinha do Brasil.

ABSTRACT

This research, which theme is “The National Defense Policy (PDN) and the directions of military plan”, is oriented to identify the modifications in the second National Defense Policy (II PDN) against the first National Defense Policy (I PDN), and their consequences in the Brazilian defense planning. Therefore we have established as our main goal the comparative analysis in order to investigate the significant changes between the I PDN, promulgated by Fernando Henrique Cardoso government (1996), and the II PDN, promulgated by Luis Inácio Lula da Silva government, trying to determinate, based on the Brazilian External Policy paradigms, if those changes have contributed to make the National Defense Policy a more efficient toll concerning the defense area. In order to do so, we have tested the hypothesis which postulates the II PDN do not provide enough guidelines needed to be an effective instrument to discriminate the military power, in accordance to the strategic objectives delineated by the Brazilian External Policy. Considering the main streams of Internationals Relations, the theoretical model of Buzan, Waever and Wilde (1998) has been selected as ours theoretical benchmark. We have studied the Brazilian External Policy from 1996 to 2006, in a way to verify its principal implications and directions. We have observed that the defense area has been relegated as a second priority plan since the principal goals from those governments at that period were the financial stability and to make the process of macro-economic adjustment, following a model oriented to the economic field, which had decreased the government investment in strategic state sectors and has been interfered directly on the obsolescence of the Military Forces. We observed that Brazil, in its development march may suffer international pressures, and so will need military capacity to promote its state’s interests. We also have observed that the Brazilian External Policy have a essential point today: to achieve a permanent place on the United Nations Security Council. Therefore Brazil probably will be called to contribute more effectively in the United Nations operation tasks, being important to have a structured Defense Policy in order to guide the Military Forces preparation. We also have noted the I PDN had as its principal aim to allow the Defense Ministry institutionalization, but the II PDN could not give the adequate directions to the defense planning, and so, was not an efficacy military power instrument. Finally, we have made a prospective view of the Defense Policy and Military Strategy focused on the Brazilian Navy, studying a series of concepts about military power uses, the “Revolutions in Military Affairs” and its development, the possible cooperation with a friendly and more powerful

Navy, as well as the Brazilian Navy being just a small defense force, in order to verify if those strategies would filled the Brazilians requirements. At least we have proposed two models which could be used as a base to subsidize a new PDN formulation, suggesting that the PDN scission in two documents with the same political level, would allow simplification and structuring of the defense planning directions.

Key-Words: International Relations. Brazilian Defense Policy. Brazilian External Policy. Naval Strategy. Brazilian Navy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BIS	Bank for International Settlements
BRICS ou BRICAS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Critical Security Studies
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
EPPM	Emprego Político do Poder Militar
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo de 20 países em desenvolvimento da África, Ásia, Europa, América do Sul, no qual o Brasil se inclui como membro efetivo
G4	Brasil, Índia, Japão e Alemanha
G7 ou G8	Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá, acrescido da Rússia
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
I PDN	Primeira Política de Defesa Nacional
II PDN	Segunda Política de Defesa Nacional
MAD	Mutual Assured Destruction
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPNA	Movimento dos Países Não-Alinhados
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Sem-Terra
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NAE	Navio-Aeródromo
NAFTA	North-American Free Trade Agreement
NMS	National Military Strategy
NSS	National Security Strategy

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Economico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PEI	Política Externa Independente
PT	Partido dos Trabalhadores
RAM	Revolução de Assuntos Militares
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TSS	Tradicional Security Studies
UE	União Européia
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZPCAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

Resumo.....	5
Abstract.....	7
Lista de abreviaturas e siglas.....	9
Introdução.....	12
Capítulo 1 – Fundamentos para o Estudo da Política de Defesa.....	17
1.1 A estrutura da defesa segundo as teorias das Relações Internacionais.....	17
1.1.1 A teoria construtivista de Buzan, Waever e Wilde.....	19
1.1.2 Segurança ou defesa?.....	27
1.2 A Política Externa Brasileira e a Política de Defesa.....	29
1.2.1 A Política Externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	32
1.2.2 A Política Externa do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006).....	41
1.2.3 Considerações finais sobre a Política Externa Brasileira.....	46
1.3 Considerações finais do capítulo 1.....	48
Capítulo 2 – As Políticas de Defesa Nacional e a Política Externa Brasileira.....	51
2.1 A primeira Política de Defesa Nacional (I PDN).....	52
2.1.1 Contextualização da I PDN.....	52
2.1.2 Análise da I PDN.....	56
2.2 A segunda Política de Defesa Nacional.....	61
2.2.1 Contextualização histórica da II PDN.....	62
2.2.2 Análise da II PDN.....	65
2.3 Considerações finais do capítulo 2.....	78
Capítulo 3 – A Política de Defesa e a Marinha do Brasil.....	79
3.1 A construção de uma estrutura da defesa e a visão estratégica naval.....	80
3.1.1 A estrutura da defesa e a Revolução dos Assuntos Militares.....	80
3.1.2 A possibilidade da cooperação na segurança e defesa marítima entre o Brasil e os Estados Unidos da América.....	89
3.1.3 A visão estratégica naval da Jeune École.....	98
3.2 Propostas para a formulação de uma nova PDN.....	101
3.3 Considerações finais do capítulo 3.....	107
Conclusão.....	109
Referências.....	115

INTRODUÇÃO

Em decorrência de uma visão imediatista que considera a situação de paz que se estabeleceu no sistema regional da América do Sul como irreversível, a defesa tem sido contemplada com menor prioridade na agenda política nacional. Tendo em vista os grandes desafios a serem enfrentados pelo nosso país, em áreas como justiça social e desenvolvimento sustentado, tal fato pode nos parecer justificável, em princípio.

Contudo, o Brasil é apontado, em conjunto com os outros “BRICS”¹, como tendo uma das economias que poderá alcançar um lugar de destaque mundial, em curto espaço de tempo. Ao analisarmos a história recente, veremos que os países economicamente desenvolvidos não abdicaram do seu potencial de defesa autônoma. E, se o fizeram, hoje perseguem com empenho este propósito.

De acordo com Hedley Bull (2002), todas as grandes potências se equiparam militarmente, ocupando o primeiro plano em poder militar. Esta afirmativa pode nos parecer trivial, mas em outubro de 1970 ela foi negada pelo Primeiro Ministro japonês Sr. Eisaku Sato, na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. De acordo com sua perspectiva, o Japão seria o primeiro país na história a atingir o status de grande potência, sem necessitar do aparato militar, que foi indispensável para isto no passado. Para sustentar seu argumento, o Premier Sato poderia ter se referido a grande influência política do Japão, baseado em seu poder econômico, bem como às restrições impostas pelo Direito Internacional, que limitam o emprego da força.²

Entretanto, Bull adverte que não há motivo para acreditar que um país consiga atingir uma posição de preeminência política, sem o respaldo de uma força militar adequada ao grau de importância almejado no sistema internacional³. O tempo se encarregaria de comprovar a tese realista.

¹ BRIC é um acrônimo criado pelo grupo Goldman Sachs que nomeia os quatro principais países emergentes do mundo: Brasil, Rússia, Índia e China. A este grupo, podemos acrescentar a África do Sul, formando a expressão final “BRICS” ou “BRICAS”. A partir das projeções demográficas, modelos de acumulação de capital e crescimento de produtividade, foram projetadas as dimensões que poderão alcançar as economias destes países até 2050. Eles são considerados os tijolos (bricks em inglês) com os quais a economia mundial construirá sua base de expansão. Desta maneira, especula-se que esses países poderão ser a maior força na economia mundial, até a metade do século XXI. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquepordentro/temasanteriores/bric>. Acessado em: 20/03/2008.

² BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p 230.

³ Sistema internacional: Segundo Raymond Aron, “um conjunto constituído por unidades políticas, que mantêm relações regulares entre si e são suscetíveis de entrar numa guerra geral”. ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo, IPRI/ UnB/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

Trinta anos após aquela declaração, durante o 60º aniversário da Constituição pacifista do Japão comemorado em 3 de maio de 2007, o Premier Shinzo Abe apresentou uma proposta para realizar uma revisão da Constituição, escrita pelas forças de ocupação dos EUA na II Guerra Mundial, a fim de permitir que o Japão exerça um papel maior nas questões internacionais. Para tanto, considera que este será um dos principais objetivos políticos de seu governo. Numa iniciativa oriunda do governo do seu antecessor, o Primeiro-Ministro Junichiro Koizumi, o governo tem pressionado o Congresso para retirar os entraves constitucionais impostos às Forças Armadas Japonesas, considerando o direito legítimo do país de possuir uma força militar adequada à sua estatura econômica.⁴

Um dos pilares da soberania de um país assenta-se na capacidade de autodefesa. A determinação de uma política externa pragmática, afinada com os interesses nacionais, estará ligada ao poder militar, mesmo no século XXI. Junte-se a este fato, as reivindicações de “justiça” na distribuição da riqueza e bem estar, aclamada pelos países emergentes e de menor desenvolvimento. Está configurado o conflito com a ordem estabelecida na sociedade internacional, sustentada pelo equilíbrio de poder das grandes potências mundiais, pois esta ordem é alvo de permanente contestação pelos Estados da periferia do sistema internacional, nos diversos organismos internacionais.

Caso se confirme a projeção dos analistas, sendo consolidada a posição vigente de potência econômica regional, o Brasil poderá vir a assumir um papel de maior proeminência política da América do Sul perante a comunidade internacional. Neste contexto, torna-se fundamental o estudo das diretrizes de defesa, como marcos sinalizadores do planejamento militar do nosso país.

Ao verificarmos a Política Externa brasileira para o período entre 1995 e 2006, veremos que no campo econômico, ela oscilou entre o objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional, portanto cumprindo as regras impostas pelos países hegemônicos visando à globalização⁵ mundial, e estabelecer uma política desenvolvimentista pragmática, participando do mercado internacional, mas exercendo uma Política Externa com independência.⁶

⁴ Disponível em: <http://br.noticias.yahoo.com/s/03052007/25/mundo-premier-japones-pede-mudan-na-cons-titui-pacifista.html&printer=1>. Acessado em: 03/05/2007

⁵ Entendemos “globalização como os vários processos de integração global, na área política, econômica, cultural e social, motivados em grande medida por avanços tecnológicos, com efeitos transformadores para as experiências humanas”. Silva, Guilherme A. e Gonçalves, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**, São Paulo. Editora Manole. 2005. p 82.

⁶ SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Política e comércio exterior** IN: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2005. Pág. 296.

Os objetivos da política econômica influenciaram as demais áreas da Política Interna e Externa brasileira, através da contenção dos gastos e investimentos públicos. Desta maneira, a área de defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, uma vez que as metas principais dos governantes deste período foram consolidar a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macro-econômico.

Junte-se a isto o fato que as carências sociais do povo brasileiro, aliadas ao ambiente de estabilidade política na América do Sul que dificultaram a identificação de ameaças no âmbito internacional, contribuíram para que as Políticas de Defesa Nacional fossem meros documentos retóricos.

Neste contexto, as instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional⁷ não lograram sucesso em influenciar a formulação de uma Política de Defesa em conformidade com as orientações delineadas pela Política Externa Brasileira. Desta forma, a II PDN estabeleceu uma base tênua para o planejamento do poder militar.

A I PDN foi promulgada antes da criação do Ministério da Defesa (MD)⁸. Até esta data, não há notícia de qualquer documento público formal sobre o assunto.⁹ Alsina Jr. (2006), em sua tese que trata sobre a I PDN, argumenta que esta foi elaborada com um objetivo implícito de deixar aberta uma porta que justificasse o processo da criação do MD¹⁰.

Ao contrário da maioria dos países democráticos, o Brasil possuía até 1999 cinco ministérios militares, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cada qual tratando dos assuntos relacionados à defesa sob a ótica particular da instituição militar considerada.¹¹ Portanto, a criação do MD no segundo mandato de FHC (1999), contribuiu para que fosse estabelecido um diálogo mais consistente sobre defesa, face aos novos desafios da sociedade brasileira, dentro de um regime democrático¹².

Cabe considerar que, com o fim da Guerra Fria, a perspectiva de novas ameaças, chamadas de não-convencionais¹³, passaram a ser o alvo da preocupação legítima da sociedade

⁷ As “instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional” são os “atores de securitização”. O conceito de “atores de securitização” e a descrição nominal destes atores serão apresentados no primeiro e segundo capítulo deste trabalho.

⁸ A I PDN foi promulgada em 1996. A criação do MD e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) somente aconteceu em 1999. ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Pág. 16.

⁹ *Ibidem*, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 16.

¹⁰ *Ibidem*, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 125.

¹¹ PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. Pág. 17.

¹² *Ibidem*, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 16.

¹³ As novas ameaças para o século XXI : “(...) as ameaças transnacionais, terrorismo, pirataria, tráfico de armas, drogas e pessoas, (...) a degradação do meio ambiente”. SHUFORD, J. L. **A New Maritime Strategy: Admiral Mullen’s Challenge**, Naval War College Review, Autumn 2006, v. 59, n. 4. Pág. 1.

civil, uma vez que interferem na base dos direitos essenciais à vida, verdade e propriedade.¹⁴ Esta mudança tornou difusa a identificação das ameaças à defesa nacional. Dentro desta abordagem, a Política de Defesa Nacional visa estabelecer os marcos principais que balizarão a ação do Estado, representado pelas Forças Armadas, para a formulação de estratégias na administração da violência, a fim de garantir os direitos essenciais¹⁵. Sendo assim, a definição de uma PDN deverá estar inscrita no contexto da delimitação dos objetivos da Política Externa Brasileira, no que concerne à atuação das Forças Armadas.

Desta maneira, estabelecemos como hipótese deste trabalho que a II PDN não forneceu as diretrizes necessárias para ser um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos estratégicos delineados¹⁶ pela Política Externa Brasileira.

A fim de testarmos esta hipótese, verificaremos quais as alterações no foco da II PDN, com relação à I PDN, e os reflexos destas mudanças na segurança internacional do Brasil frente aos países da América do Sul. Portanto, verificaremos se este segundo documento constituiu uma base plausível para fundamentar o planejamento militar no Brasil, analisando as possíveis distorções que poderão ser geradas na execução de suas diretrizes. Identificadas as alterações no foco da II PDN, intencionamos estabelecer um cenário prospectivo, tomando como ponto central às alterações que afetam a Marinha do Brasil.

Sendo assim, durante a nossa argumentação, pretendemos atingir o objetivo de realizar uma análise comparativa, investigando quais as alterações significativas entre a I PDN (1996), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, e a II PDN (2005), promulgada no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Desta maneira, determinar se as mudanças realizadas contribuíram para que a PDN seja o instrumento balizador eficaz na área de defesa, traçando as diretrizes adequadas para instruir o planejamento e preparo militar brasileiro, conforme os paradigmas delineados pela Política Externa Brasileira, considerando prioritariamente o subsistema da América do Sul. Para a realização deste estudo, estabeleceremos como moldura temporal o período entre a publicação da I PDN e um ano após a promulgação da II PDN (1995-2006).

¹⁴ BULL, Heddley. **A Sociedade Anárquica**; Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

¹⁵ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. Manoele, São Paulo, 2005, pág 340.

¹⁶ Utilizamos propositalmente o verbo “delinear”, com o sentido de “traçar linhas gerais” ou “esboçar”, uma vez que não conhecemos qualquer documento oficial ostensivo que explicita a Política Externa Brasileira. Contudo, consideraremos como fontes de referência adequadas para o nosso trabalho, os diversos discursos realizados pelos representantes do governo federal e trabalhos acadêmicos realizados por eminentes pesquisadores da Política Externa Brasileira.

Secundariamente, alcançar os objetivos de realizar uma revisão bibliográfica, buscando os antecedentes históricos relacionados à formulação da I PDN, descrever as transformações políticas e institucionais que deram origem a II PDN, investigar a mudança dos paradigmas de segurança e defesa frente aos desafios das novas ameaças do século XXI, apresentar como elas são abordadas na I e II PDN, e finalmente, vislumbrar os horizontes e entraves, traçando um cenário prospectivo, face às novas ameaças mundiais, tendo em foco o cenário estratégico da Marinha do Brasil.

Para tanto, no primeiro capítulo, trataremos de alguns pontos da teoria das Relações Internacionais, na qual nos aprofundaremos nos detalhes necessários para estabelecermos o marco teórico para esta pesquisa e, partindo da posição de autores selecionados, buscaremos consolidar as características principais da Política Externa Brasileira, considerando o recorte temporal desta pesquisa, qual seja o período de 1995 a 2006, que corresponde aos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Nossa intenção será criar a base argumentativa para algumas questões centrais da Política Externa Brasileira deste período.

No segundo capítulo, apresentaremos a síntese histórica da promulgação da I PDN, criação do MD e das críticas a I PDN, a fim empreendermos uma análise dos parâmetros estabelecidos na I PDN, tendo em vista a Política Externa Brasileira vigente no período. Após também realizarmos uma contextualização histórica da II PDN, implementarmos uma análise comparativa na qual pretendemos apresentar quais alterações foram introduzidas na II PDN em relação a I PDN, verificando se estes documentos agregam as diretrizes adequadas para prover em nosso país uma estrutura de defesa compatível com a sua inserção mundial.

No terceiro capítulo, apresentaremos uma síntese dos principais aspectos estratégicos sobre a estrutura de defesa, limitando o nosso estudo à estratégia naval. Trataremos de abordar a Revolução dos Assuntos Militares e os conceitos sobre o tema da defesa, numa visão prospectiva. Testaremos a possibilidade de cooperação na segurança e defesa marítima entre Brasil e EUA e apresentaremos a estratégia naval chamada de “*Jeune École*”, destacando sua possível aplicação ao Poder Naval Brasileiro. Finalizando o capítulo, apresentaremos dois modelos que pretendem estimular a geração de subsídios que possibilitem a revisão da atual PDN.

Calcado nestes argumentos, empreenderemos a síntese conclusiva do trabalho, na qual pretendemos estar aptos a validar nossa hipótese, após ter cumprido todos os objetivos fixados.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS PARA O ESTUDO DA POLÍTICA DE DEFESA

Neste capítulo, abordaremos algumas linhas teóricas da disciplina das Relações Internacionais e pontuaremos os temas da Política Externa Brasileira, com o objetivo de estabelecer um arcabouço que nos permita analisar e concluir, no capítulo apropriado¹⁷, quanto à eficácia da estrutura política e arquitetura da defesa no Brasil com relação à América do Sul, contribuindo para estudarmos se as diretrizes traçadas na Política de Defesa Nacional são adequadas para balizar o planejamento militar brasileiro, em especial o da Marinha do Brasil.

Sendo assim, na primeira seção deste capítulo trataremos de alguns pontos da teoria das Relações Internacionais. Inicialmente, apresentaremos o conceito da paz universal aplicado ao modelo Estatal europeu, a fim de concluirmos quanto à possibilidade desta paz se tornar realizável. A partir deste ponto, após tangenciarmos a visão realista e idealista das Relações Internacionais, apresentaremos a teoria construtivista de BUZAN *et al*¹⁸, na qual nos aprofundaremos nos detalhes necessários para estabelecermos o marco teórico para esta pesquisa.

Na segunda seção, partindo da posição de autores selecionados, buscaremos consolidar as características principais da Política Externa Brasileira, evidenciando o recorte temporal desta pesquisa, qual seja o período do primeiro e segundo mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). Nossa intenção é gerar subsídios que nos permitam destacar algumas questões centrais, fazendo um balanço das observações e críticas das posições dos autores selecionados, construindo um mosaico representativo da Política Externa Brasileira durante estes governos. Este quadro nos permitirá estudar, no capítulo específico, até que ponto as Políticas de Defesa promulgadas nestes governos guardam relação com as respectivas Políticas Externas, ou seja, se estavam harmonizadas com a forma do Brasil se relacionar com mundo.

1.1 A estrutura da defesa segundo as teorias das Relações Internacionais.

Ao estudarmos o Sistema Internacional, cuja definição segundo Aron (2002) nos indica a possibilidade do conflito, definindo como “um conjunto constituído por unidades políti-

¹⁷ Este capítulo servirá como base teórica para o capítulo 2 e 3, nos quais realizaremos a análise das políticas de defesa brasileira.

¹⁸ BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. **Security: A New Framework For Analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers. 1998.

cas, que mantêm relações regulares entre si e são suscetíveis de entrar numa guerra geral”¹⁹, uma grande questão nos vem à tona: seria possível erradicar a guerra do plano internacional?

Podemos citar alguns nomes de grandes pensadores que ao longo dos séculos de história do Ocidente, buscaram encontrar caminhos que estabelecessem a paz universal considerando o modelo composto a partir do sistema de Estados europeus. Como exemplos, podemos destacar Rousseau e Kant.

Gelson Fonseca (2003) argumenta que, segundo o pensamento de Rousseau, não seria possível estabelecer uma autoridade internacional de maneira a compor uma sociedade civil, seguindo o modelo consagrado no interior dos Estados. Portanto, ele considerava que a paz universal baseada na federação europeia era utópica.²⁰

Kant considerava que a paz não é natural aos homens, portanto deverá ser conscientemente conquistada. É a racionalidade que força os homens a sair do seu estado natural e constituir uma sociedade, realizando um pacto. Da mesma maneira, é a razão que auxilia na consolidação do dever de não realizar a guerra.²¹ A paz seria um princípio jurídico, sobre o qual um pacto entre os Estados deveria ser estabelecido, visando à formação de uma federação. No entanto, ele considerava a paz universal uma idéia irrealizável se mantidas as condições vigentes na Europa, pois julgava que a instauração de federação mundial exigiria o estabelecimento de um governo central, podendo levar ao despotismo.²²

Tendo em vista que o modelo estatal europeu serviu de fundamento para a formação da sociedade internacional vigente e sendo a paz universal considerada utópica, o conceito de conflito adquiriu uma importância relevante no estudo das Relações Internacionais. Bartolomé (2006) nos propõe dois conceitos para conflito, sendo que, primariamente, ele considera que o conflito entre Estados corresponde a uma interação antagônica que surgirá sempre que existirem duas aspirações para se conseguir a mesmo bem, num objeto social. O segundo conceito nos remete a uma disputa a respeito de valores e direitos, sobre Estados, poderes e recursos escassos. O propósito desta luta seria neutralizar, danificar ou eliminar o rival.²³ Ambos conceitos serão importantes para a análise que realizaremos ao longo deste trabalho.

A necessidade de resolver os conflitos internacionais situa-se como uma importante motivação para as principais correntes teóricas das Relações Internacionais. O modelo Liberal Idealista, proposto no período entre as guerras mundiais (1918-1939), sugeria para a solução

¹⁹ ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo, IPRI/ UnB/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

²⁰ FONSECA Jr, Gelson. **Rousseau e as Relações Internacionais**. São Paulo: IPRI. 2003. Pág XVIII-XX.

²¹ KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. Madri: Tecnos, 1998. Pág XII.

²² Ibidem. KANT. Pág XIV e XVII.

²³ BARTOLOMÉ, Mariano. **La Seguridad Internacional Post 11-S: contenidos, debates y tendencias**. Buenos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006. Pág 23.

dos conflitos internacionais a implantação de um sistema coletivo, com a finalidade de assegurar a defesa de seus componentes. Seria organizada uma estrutura militar alternativa conjunta, com representatividade internacional, sendo reduzido o poder militar autônomo dos Estados. Entretanto, este modelo amargou o descrédito, por não conseguir impedir a II Guerra Mundial.²⁴

No modelo realista clássico o sustentáculo do sistema seria composto pela balança de poder, onde a defesa de um Estado isolado ou coalizão buscará a concentração de força militar superior à ameaça externa, representada por outro Estado ou coalizão.²⁵ Contudo, este modelo tenderá a gerar o chamado dilema da segurança²⁶, pois quando um Estado concentra poder militar, seu movimento poderá ser percebido como uma ameaça à defesa dos Estados vizinhos, mesmo que não possua um objetivo ofensivo.²⁷

Se retornarmos ao cenário da Guerra Fria, estabelecido após a II Guerra Mundial, o armamento nuclear era a peça fundamental na balança de poder bipolarizada. Com a queda da URSS e o fim da Guerra Fria o sistema internacional tendeu a ser mais abrangente, com a inserção dos antigos países da “cortina de ferro” e a globalização. Outros atores além dos Estados passaram a ser considerados dentro do cálculo de poder nas relações internacionais.

Sendo assim, o estudo das Relações Internacionais tem caminhado para uma linha analítica alternativa a dos Realistas e Liberais, sob a alegação que elas são insuficientes para a análise da situação mundial. A argumentação se baseia na posição que a ótica realista tradicional não permite uma compreensão adequada dos acontecimentos mundiais, enquanto os racionalistas ou liberais, analisam as questões internacionais de uma postura não participante, assumindo uma capacidade de interpretação facilmente contestável pela realidade.²⁸

1.1.1 A teoria construtivista de Buzan, Waever e Wilde.

Linhas mais recentes de análise das relações internacionais buscam os ideais de democracia e a constituição de organizações multilaterais, com o objetivo de evitar conflitos estatais, assim como a democratização das organizações multilaterais de governança global

²⁴ VILLA, Rafael Duarte; REIS, Rossana Rocha. **A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de Pesquisa**. BIB, São Paulo, 2006.

²⁵ Ibidem, VILLA, Rafael Duarte; REIS, Rossana Rocha.

²⁶ Para manter a coerência com o nosso trabalho, traduziríamos como dilema da defesa. Contudo, por se tratar de uma tradução já consagrada na literatura especializada, preferimos manter a forma original consagrada.

²⁷ HERZ, J. H. **Idealist internationalism and the security dilemma**. Princeton: World Politics, 1950.2: 157-180.

²⁸ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 24.

existentes. Referem-se a uma “democracia cosmopolita”, que promova políticas adequadas ao nível local, estatal, regional e global. No caso das Nações Unidas o processo de democratização visa adaptar o conselho de segurança à realidade do atual sistema internacional. A vértebra de sua argumentação propõe que a verdadeira democratização no nível internacional deverá proporcionar a cada cidadão uma vida digna.²⁹ Desta maneira, contestam o caráter belicoso dos Estados no sistema internacional.

Os construtivistas consideram que a anarquia do sistema internacional, além de não implicar automaticamente num contencioso violento dos Estados, não acarreta necessariamente o estabelecimento da balança de poder, como argumentou Waltz³⁰. O modelo da balança de poder seria somente uma das alternativas possíveis, cuja definição dependerá da identidade intersubjetiva gerada no processo histórico, onde se considera a realização de um conhecimento mútuo. Quando são construídas identidades positivas, a segurança coletiva poderá ser uma opção viável. Entretanto, a construção de identidades negativas levará a solução da balança de poder.³¹

Desta maneira, a discussão das questões de segurança e defesa nas relações internacionais orientou-se para um sentido mais amplo. Dentro da visão construtivista, existem linhas de pesquisa que abordam os novos desafios da defesa de maneira mais descentralizada do que o Realismo ou o Liberalismo. Com este objetivo, a nova ênfase será nos aspectos regionais, com tendência à multipolaridade política, além da incorporação dos setores econômico, ambiental e social, ao lado dos tradicionais setores político e militar. A justificativa para esta nova abordagem se baseia no argumento da progressiva securitização destes novos setores. Sendo assim, ao ponderarmos sobre a defesa, seremos compelidos a responder a questão da possibilidade da continuação da natureza estatal, com a eficácia explicativa, levando em conta os conflitos que criam ameaças não estatais.³²

²⁹ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 39 e 40.

³⁰ Waltz, arquétipo do realismo estrutural ou neo-realismo, preocupado com a análise da estrutura do sistema internacional, estabeleceu o respaldo à hierarquização das questões políticas internacionais, que constituiu uma concepção realista da Guerra Fria. Ele considera a estrutura do sistema internacional anárquica, sendo que apenas formalmente todas as unidades são iguais e não mantêm relações de subordinação. Waltz identifica dois modelos para o Estado nacional alcançar seus objetivos de defesa, tendo em vista o caráter anárquico do sistema internacional. O primeiro modelo seria estabelecer coalizões estatais, buscando compensar o desequilíbrio da balança de poder favorável a outros Estados concorrentes, configurando um realismo defensivo. O outro seria o incremento do próprio poder do Estado, portanto mais ofensivo. WALTZ, Kenneth. **The Emerging Structure of International Politics** IN: *International Security*, N° 18, 1993. Pág 44-79. Verificar também: MEARSHEIMER, John. **Tradegy of great power politics**. Nova York / Londres, W.W Norton and Company, 2001.

³¹ WENDT, Alex. **Collective identity formation and the international State**. Washington, DC: American Political Science Review, 1994, 22(2):384-394.

³² BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. **Security: A New Framework For Analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers. 1998.

Ao analisarmos as teses construtivistas, concluímos que o modelo teórico formulado por Buzan, Waever e Wilde (1998) é o que melhor se adapta ao objetivo traçado para nosso trabalho. A justificativa para nossa escolha se baseia no fato de que estes autores estabelecerem uma estrutura de análise para a defesa, que abarca um vasto campo de novos atores internacionais. Sua teoria buscou contemplar com respostas tanto às questões tradicionalistas, quanto às novas questões, incorporando os setores econômico, ambiental e social na discussão dos assuntos de defesa, além dos setores militar e político. Seu objetivo foi analisar as novas questões, dentro de um universo de estudo multipolarizado, sem perder a coerência intelectual com a proposta original, que era estudar o sistema de defesa no âmbito internacional.³³

Portanto, Buzan *et al* considera:

- a) Adequado manter aberta à agenda da segurança para os novos tipos de ameaças;
- b) Que o foco do estudo da defesa não seja apenas os assuntos ligados à área militar, como defendido pelos tradicionalistas;
- c) Que manter o núcleo das questões de defesa na área militar não é a melhor solução para evitar a incoerência intelectual da agenda internacional ampliada, na abordagem das questões ligadas à defesa; e
- d) Adequado estudar a lógica da segurança e o processo de securitização em outras áreas, além da tradicional ótica da área política.

Os setores alvos do estudo desta linha de análise das relações internacionais, que estabeleceram uma agenda abrangente nas questões de segurança e defesa, têm significados específicos dentro da teoria proposta. O propósito desta desagregação em diversos setores é reduzir a complexidade, a fim de facilitar a análise. Portanto o objetivo é, num primeiro momento desagregar, para ao final reagrupar. A desagregação visa apenas à simplicidade e à clareza de raciocínio, identificando as variáveis do problema com maior precisão.³⁴

Numa rápida apresentação, definiremos o setor militar, político, econômico, social e ambiental, sob a ótica da teoria de Buzan *et al*, essencial para entendermos o modelo proposto.

O setor militar é um dos mais tradicionais e institucionalizados no estudo das questões de defesa. Este setor atua na área das relações de força e coerção. A segurança militar compreende dois níveis inter-relacionados de forças armadas ofensivas e capacidades defensivas do Estado. Considerando apenas o setor militar, o objeto de referência será o Estado. As teorias tradicionais tendem a considerar todas as forças militares como instrumentos para a defesa,

³³ *Ibidem.* BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J.

³⁴ *Ibidem.* BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 7 e 8.

entretanto as forças armadas de alguns países, principalmente das grandes potências, têm sido empregadas em missões de paz e outras atividades subsidiárias que não sejam “ameaças existenciais” ao Estado. Tal fato pode representar uma tendência das democracias avançadas, onde a defesa do Estado é uma das funções constitucionais das forças armadas, contudo não sua única função, sendo empregadas em “funções de não-guerra”.³⁵ Entendemos como funções de não guerra alguns tipos de operações militares que estão incluídas no “emprego político do Poder Militar”. A preparação para este tipo de operação é diferente da operação de guerra, contudo a sua realização pode contribuir para o treinamento para as operações de guerra.³⁶

O emprego político do Poder Militar abarca as ações militares que apóiam a política do Estado, realizando a dissuasão³⁷, coerção ou a “coerção branda”.³⁸ Podemos citar entre outras formas de emprego político do poder militar as Operações de Paz, de cunho humanitário e sob a bandeira da ONU, e as Operações de Resgate, onde uma força militar poderia ser empregada para retirar os nacionais de um país de uma área de risco, dentro ou fora do seu território, por exemplo, a evacuação de civis brasileiros de uma área de conflito no Oriente Médio.

No Brasil, temos também as Operações de garantia da lei e da ordem (GLO) previstas na Constituição Federal Brasileira, que visam apoiar as autoridades civis contra o terrorismo, narcotráfico, pirataria, poluição, atividades de caça ou pesca ilegais, garantia de serviços públicos essenciais, ou em casos de comoção interna a realização de operações policiais e de defesa civil, quando acionadas pelas autoridades federais competentes. Outras modalidades do emprego político do poder militar no Brasil envolvem a segurança da navegação marítima e aérea, controle de poluição ambiental e as ações sociais, onde as forças militares realizam

³⁵ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 22.

³⁶ Palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval pelo Vice-Almirante Armando Vidigal – “Metodologia para a elaboração de uma PDN”, durante o II Seminário realizado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos, sob o tema “Elementos para uma Política de Defesa Nacional”.

³⁷ Um conceito importante para este trabalho é o da dissuasão. Na forma clássica, esta definição estabelece que será necessário demonstrar ao inimigo uma capacidade militar que implique um custo superior ao ganho, caso o adversário opte pelo conflito armado, tendo sua aplicação normalmente ligada à posse de armamento nuclear. Neste trabalho o conceito de dissuasão será empregado no sentido do poder militar nacional representar um custo elevado ao inimigo que, mesmo não implicando um adiamento indefinido de um conflito militar, como no caso do armamento nuclear, concorra para diminuir a probabilidade da ocorrência do emprego da força, mesmo se tratando de conflitos que envolvam somente armamentos convencionais. CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Estratégia e Defesa (1960-1990)** IN: ALBUQUERQUE, José A. G. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). vol. IV. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. pág 142.

³⁸ Sendo a coerção o emprego direto da força militar, a coerção branda ou “influenciação” corresponderia a uma posição intermediária entre a dissuasão e a coerção, correspondendo a uma dissuasão pró-ativa, como enviar navios de guerra para realizar exercícios militares em áreas que permitam a visualização do poderio bélico pelo vizinho inóspito, contribuindo para convencê-lo que a solução pelas armas seria ineficaz, ou ainda demonstrar a capacidade tecnológica do nosso país. Na Marinha do Brasil, esta ação é conhecida como “mostrar bandeira”. Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, pelo Vice-Almirante Armando Vidigal.

ações de ajuda as populações de baixa renda em regiões de difícil acesso, como as populações ribeirinhas existentes na calha do Rio Amazonas.

O setor político, em conjunto com o militar, compreende a área limitada para o estudo das questões de defesa dos TSS,³⁹ atuando na área da relação de autoridade, status do governo e seu reconhecimento. A segurança política compreende a estabilidade organizacional do Estado, do sistema de governo e a ideologia que lhe forneçam legitimidade. Neste setor, as ameaças tradicionais são definidas em termos de princípios constitutivos do Estado. A soberania poderá ser ameaçada por qualquer indivíduo ou grupo que questione o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental. Regimes internacionais poderão ser ameaçados por situações que venham minar as regras, normas e instituições que constituam a base daquele regime.

O setor econômico compreende as relações comerciais, a produção e as finanças. A segurança econômica compreende o acesso aos recursos, financiamento e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem estar e poder⁴⁰ para o Estado.

O setor social abrange as relações de identidade coletiva. A segurança social compreende a sustentabilidade, com aceitáveis condições para evolução dos padrões tradicionais de linguagem, cultura, religiosidade, identidade nacional e costume.

Por último, o setor do meio ambiente é focado por Buzan **et al** na área da segurança quando toca na relação entre a atividade humana e a biosfera planetária. A segurança do meio ambiente compreende a manutenção local e planetária da biosfera, como sistema de suporte da vida essencial do qual todo o empreendimento humano depende.

Estes setores se encaixam na discussão quanto ao imobilismo de determinadas questões e atores das Relações Internacionais. Se tomarmos como exemplo as forças armadas nacionais como instrumento da política externa dos países, poderemos constatar a pequena mobilidade setorial, uma vez que o Estado soberano é o ator central. Contudo, se abordamos o setor econômico, a mobilidade das empresas transnacionais é intensa, podendo abarcar diversos países, influenciando em variados níveis de análise e setores.

Outra questão importante para explicitarmos diz respeito à definição de como identificarmos uma ameaça existencial. A linha que limita esta definição atravessa diferentes setores de análise. Como já apresentamos, para o setor militar, a ameaça existencial está diretamente ligada à sobrevivência do Estado, diante da ação ofensiva de outro Estado. No setor político,

³⁹ TSS: Tradicional Security Studies.

⁴⁰ Entendemos “poder”, neste contexto, como a capacidade do Estado para gerar e manter a estrutura política necessária à sobrevivência e desenvolvimento da sociedade da qual é responsável.

esta se comporta de maneira mais difusa, podendo se estender a qualquer ameaça que interfira com o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental. No setor econômico as ameaças existenciais podem ser de natureza legal, como a mudança de legislação ou acordo internacional, que inviabilize a continuação de um empreendimento comercial. Um paradoxo no setor comercial se configura quando os Estados declaram o direito de sobrevivência de sua economia, realizando ameaça de emprego de força militar para garantir este direito, contudo o que mais afeta a economia de um Estado é a situação de guerra, quando o comércio se torna perigoso, ou mesmo inexequível. Se abordarmos o setor social e o ambiental, as ameaças e vulnerabilidades poderão se estender deste o nível do sistema internacional, até a garantia dos direitos individuais. Neste trabalho, pretendemos nos ater as ameaças existenciais que interagem com o Estado e os complexos de segurança que interagem com os Estados nacionais.

Para tanto, teremos que nos voltar para teoria clássica (TSS) e abordarmos o conceito dos complexos de segurança homogêneos. Esta teoria define os complexos de segurança como estruturas de análise concentradas em setores específicos e compostos por formas específicas de interação. Sendo assim, existem grupos de países cuja percepção de segurança e interesses se encontram tão interligados que os problemas de segurança nacional não poderão ser razoavelmente analisados separados dos outros componentes do grupo.

Num parêntesis nesta análise, consideramos que a integração regional transforma o complexo de segurança, eliminando-o e transformando-o num único grande ator global. Contudo, o nível de integração irá comprometer esta abordagem, pois existem diversos graus de integração a serem considerados. Como exemplo, podemos citar um complexo de segurança composto apenas por Estados aliados, como aquele formado pelos países da América do Sul ou rivais, ou os situados na região da palestina.⁴¹

Cabe ressaltar que a teoria clássica apontada por Buzan **et al** tem como característica o foco primário no Estado, explicitando a relativa autonomia da segurança regional e amarrando as relações internacionais no contexto do Estado. Nesta teoria, todos os Estados estão imersos numa rede de interdependência na área de segurança. Entretanto, como as ameaças políticas e militares são mais atuantes com a proximidade física, a insegurança é associada à proximidade. Desta maneira, concluímos que a interdependência na segurança não será uniforme. Sendo assim, como padrão de segurança internacional, a teoria clássica propõe a diversidade geográfica, num sistema internacional anárquico baseado em grupos, que foram rotulados como

⁴¹ *Ibdem.* BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 16.

complexos de segurança homogêneos, conforme já definimos. A interdependência é maior entre os Estados dentro do complexo do que fora deste.

Seguindo por outra lógica de análise, a teoria dos CSS⁴² considera fundamental abandonarmos a visão de que os complexos de segurança estão fechados nos setores homogêneos e específicos. Desta maneira, propõe a teoria dos complexos de segurança heterogêneos, argumentando que a lógica regional poderá integrar tipos diferentes de atores, interagindo em um ou mais setores. Como exemplo, podemos observar o setor do meio ambiente que propõe para atores os Estados, nações, firmas, confederações políticas, grupos econômicos, movimentos sociais, entre outros, com os quais podemos estabelecer um complexo de segurança, visando realizar uma análise sobre um assunto securitizado⁴³ por um destes atores, como por exemplo, o aquecimento global e o papel das Organizações Não-Governamentais (ONG).⁴⁴

Algumas características dos complexos de segurança podem ser utilizadas para estabelecermos parâmetros que servirão para nossa análise quanto à anarquia internacional. Três componentes presentes neste esquema nos permitem esta abstração:⁴⁵

- a) O arranjo das unidades e a diferenciação entre elas.
- b) Os padrões de harmonia e hostilidade.
- c) A distribuição de poder entre as unidades principais.

Não há motivos para nos definirmos quanto a empregarmos apenas um dos modelos, seja o homogêneo ou o heterogêneo, podendo ser utilizadas as duas formas, conforme o caso, uma vez que pretendemos abordar tanto a visão clássica como a crítica. Em nossas análises, utilizaremos o modelo do complexo de segurança homogêneo ou heterogêneo, conforme o nível que análise suscitar.

Visando avaliar o impacto que uma alteração poderá ocasionar dentro de um determinado complexo de segurança, Buzan **et al** enumera quatro estruturas que servem como parâmetros nesta avaliação. O primeiro diz respeito à manutenção do *status quo* entre os países que compõe o complexo de segurança considerado. Este parâmetro visa testar se a estrutura do complexo de segurança local permanece intacto, depois de ocorrida alguma mudança, e se esta alteração tendeu a fortalecer ou enfraquecer a estrutura do complexo avaliado. Como segundo parâmetro, a avaliação quanto à transformação interna, ou seja, quanto às mudanças

⁴² CSS: Critical Security Studies.

⁴³ Entendemos por “securitizar questões” a proposta de atores de setores não tradicionais (fora do âmbito político-militar) de trazerem para pauta da defesa os temas considerados urgentes, a partir de novas fontes de ameaças não militares. Buzan **et al** comenta que a visão clássica da defesa se tornou extremamente vulnerável às pressões dos que pretendiam ampliar o campo da defesa para áreas não tradicionais, após o término da Guerra Fria. *Ibidem*. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 3.

⁴⁴ *Ibidem*. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 16.

⁴⁵ *Ibidem*. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 12.

que porventura ocorreram dentro das fronteiras do complexo de segurança, seja a integração política, mudanças na distribuição de poder ou alterações nos padrões de harmonia e hostilidade. O terceiro ponto diz respeito às transformações externas, verificando se a estrutura do complexo é alterada pela expansão ou contração das fronteiras, seja pela adição ou saída de Estados. Por último, temos o conceito que o autor denomina de “overlay”, que visa observar a atuação direta de uma força, representada por uma potência externa ao complexo, sob os países do complexo, e a supressão da dinâmica de segurança na região.⁴⁶

Cabe ressaltar que um complexo de segurança existe independentemente dos Estados que compõe admiti-lo, podendo ser de natureza cooperativa ou conflitiva, pois é apenas uma ferramenta de análise das relações dos membros que compõe o sistema. No entanto, é fundamental que as questões securitizadas pelos membros componentes estejam de tal forma interconectadas que não permitam uma análise compartimentada.

Considerando ainda a tipologia proposta por Buzan **et al**, o autor cita como exemplo uma análise realizada em cinco níveis. No primeiro nível teríamos o sistema internacional; no segundo, os subsistemas internacionais, onde estão inseridas as organizações regionais de defesa; o terceiro nível seria uma composição de subgrupos, como as empresas multinacionais; o quarto nível seria composto de subunidades definidas como grupos de indivíduos capazes de afligir a conduta da unidade; no último nível, o indivíduo, uma referência para grande parte das análises das ciências sociais. Esta estrutura proposta não constitui uma teoria em si, contudo nos permite identificar e isolar as fontes e os produtos de cada um destes, permitindo uma análise compartimentada. Portanto, não é um esquema rígido, devendo ser erigida a estrutura analítica adequada ao tipo de pesquisa que desejamos realizar.

É importante ressaltar que Buzan **et al** classificou três tipos de atores que permitiram estruturar a sua análise, quais sejam os objetos de referência, os atores de securitização e os atores funcionais.⁴⁷

Os objetos de referência serão as unidades que podem vir a ser ameaçadas existencialmente e que possuem uma relevância legítima e significativa, para qual desejamos garantir a sobrevivência.

Os atores de securitização são aqueles responsáveis por securitizar os temas de defesa, declarando que pelo menos um dos objetos de referência encontra-se ameaçado. Buzan **et al** considera que a definição de securitização seja constituída pelo estabelecimento intersubjetivo entre o que é uma ameaça existencial e a relevância dos efeitos políticos. Quando um assunto,

⁴⁶ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 13 a 14.

⁴⁷ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 36.

envolvendo uma ameaça existencial, é tão prioritário que seja capaz de levar os atores a quebrar as regras estabelecidas realizando ações emergenciais ou extremas, podemos dizer que o assunto está sendo securitizado. Contudo, o processo de securitização somente se completa quando o público alvo aceita esta securitização. Como exemplo, numa guerra as ameaças à sobrevivência de um Estado seriam grandes o suficiente para que os atores quebrassem acordos internacionais, pois o objetivo principal passa a ser a eliminação da ameaça identificada. A mobilização da nação para o esforço de guerra ratifica a aprovação da securitização da questão que gerou o conflito.⁴⁸

Por último, atores funcionais serão todos aqueles que tenham a capacidade de alterar a dinâmica do setor. Excluindo a possibilidade de enquadrar a unidade nos outros dois casos, este ator será classificado nesta tipologia caso influencie significativamente as decisões no campo da defesa.

1.1.2 Segurança ou defesa?

A fim de tornar coerente a nossa argumentação, é necessário nos posicionarmos quanto ao contexto deste trabalho, que aborda a segurança internacional, realizando a distinção conceitual entre as definições de defesa e segurança. Buzan **et al** considera que a distinção entre os assuntos de defesa e os domésticos não são tão rígidas, contudo a defesa, por envolver variáveis exógenas ao complexo de segurança analisado, tem sua agenda distinta.

Bartolomé considera que segurança tem um duplo significado, podendo representar uma estado ou situação, significando a ausência de ameaças, assim como a ação que busca estabelecer a segurança, neste sentido representada pelo conjunto de medidas e políticas que conduzem ao objetivo final de segurança.⁴⁹ Desta forma, segurança é um vocábulo genérico que possui diferentes significados, variando na forma dependendo do setor que estamos considerando como objeto do nosso estudo, podendo abarcar desde a segurança da pessoa humana, como preconiza o segundo degrau da hierarquia das necessidades de Maslow⁵⁰, até de uma região ou mesmo do sistema internacional. Sendo assim, a securitização poderá ser **ad**

⁴⁸ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 25.

⁴⁹ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 129.

⁵⁰ De acordo com Chiavenato (2000), a hierarquia das necessidades humanas de Maslow são, seguindo a ordem das mais primárias até as secundárias: necessidades fisiológicas, necessidade de segurança, necessidades sociais, necessidade de estima e de auto-realização. Enfocando a segurança, ele observa que esta necessidade leva o indivíduo “a *proteger-se de todo perigo, real ou imaginário, físico ou abstrato*”, estando conectada, em conjunto com as necessidades fisiológicas, com a sobrevivência do indivíduo. CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo e Prática**. São Paulo: Markon Books, 2000. Pág 304 e 305.

hoc, quando se refere ao indivíduo, ou institucionalizada, como no caso da segurança estatal. Neste último caso, dependendo se a ameaça é persistente ou recorrente, poderemos encontrar mecanismos e instituições para enfrentá-la, como no setor militar.

Conforme preconiza Cepik (2003):

Estados têm primazia como objetos de segurança porque sua existência é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia. (...) O desempenho relativo de um Estado no provimento de ordem pública e na defesa nacional constitui o elemento mínimo a partir do qual se pode julgar suas pretensões de obter lealdade e obediência dos seus cidadãos.⁵¹

Quando usamos o termo “defesa” estamos em princípio nos referindo à segurança externa, portanto estatal. Se objetivarmos como núcleo dos estudos de segurança a sobrevivência de unidades coletivas e as formas de ameaças existenciais contra estas unidades, teremos a base para aplicarmos este tipo de análise em diversos setores, sem perder a qualidade essencial do conceito. Desta maneira, englobar tanto aqueles que pretendem manter os estudos da defesa apenas na tradicional área política-militar, como aqueles que buscam ampliar o conceito de segurança abrindo espaço para conceitos que envolvem a segurança humana, envolvendo setores não tradicionais no estudo da defesa.

Neste ponto, devemos alertar que alguns autores defendem que a introdução do conceito de segurança humana, envolvendo questões como abuso infantil e eliminação da fome, entre outros, tem sido arrolado no escopo de programas de pesquisa de segurança apenas para tornar mais confusa uma agenda que já estaria muito ampliada.⁵² Portanto, para nossa pesquisa, uma questão será tratada como de interesse da agenda da defesa, quando a ameaça considerada atinge a sobrevivência do objeto de referência, portanto uma ameaça existencial contra um Estado ou complexo de segurança. A identificação da natureza da ameaça possibilita o Estado, ou ao complexo de segurança considerado, empregar o que for necessário para bloquear o desenvolvimento desta ameaça. Sendo assim, esta definição se correlaciona diretamente ao setor militar-político.⁵³

Cabe observar que alguns procedimentos de segurança, ou especificamente de defesa, não podem ser tornados públicos mesmo em democracias, devido a razões óbvias. Contudo, não se pode manter um programa secreto fora do orçamento sem uma forte razão para utilizar este procedimento, ou seja, ele necessita ser legitimado pelo Estado, através de mecanismos

⁵¹ CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Pág 142.

⁵² Ibidem, CEPIK, Marco A. C. Pág 147.

⁵³ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 21 a 27.

claros que permitam o controle pelos poderes constitucionais. Nem todas as áreas podem ser aprovadas pelos critérios de urgência e prioridade públicas, contudo alguns procedimentos terão que ser definidos pelo poder público, delimitando as áreas consideradas de segurança. Como exemplo, em países considerados avançados ou desenvolvidos, as forças armadas e os serviços de inteligência são separados da vida política normal e seu uso está sujeito a procedimentos elaborados para autorização. Verificamos um contra exemplo em países atrasados ou menos desenvolvidos, onde este tipo de institucionalização não ocorre, acabando por considerar a maioria das questões do setor político como domínio da segurança, criando aparelhos anti-democráticos e repressivos.⁵⁴

Entretanto, desvincular totalmente a defesa do campo interno é tarefa impossível, pois os problemas externos têm como origem as instabilidades oriundas de decisões internas dos Estados. Sendo assim, a linha divisória clara entre o externo e o interno se torna obscura, causando problemas para o estudo das questões securitizadas, principalmente no modelo teórico proposto por Buzan *et al.*⁵⁵ No entanto, como já defendemos, consideramos ser este o modelo que melhor abarca o espectro de questões de segurança e defesa, envolvendo tanto as ameaças tradicionais como as novas ameaças, sendo consistente com o nível de análise que pretendemos realizar neste trabalho.

1.2 A Política Externa Brasileira e a Política de Defesa.

Uma vez que o objeto de uma política de defesa é o ambiente externo, cabe a pergunta de como as questões de defesa se orquestram com a política externa de um Estado. De acordo com Eliézer Rizzo (2005):

*A Política de Defesa, que passa a orientar a preparação militar, orquestra-se com a política externa, ambas procurando a construção de um perfil estratégico do Brasil no plano internacional.*⁵⁶

Sendo assim, a fim de contextualizar a Política Externa empreendida pelos governos inseridos na moldura temporal fixada, nos auxiliando na tentativa de estabelecermos um padrão de articulação com a Política de Defesa, se faz necessário apresentarmos um resumo de alguns pontos da Política Externa.

⁵⁴ Ibidem. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. Pág 28.

⁵⁵ ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Pág 27.

⁵⁶ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC.** São Paulo: Manoele, 2005. Pág 337.

Consideramos que uma política de defesa será bem articulada, quando produzir a orientação necessária para que as forças singulares possuam o poder combatente capaz de atingir os objetivos traçados pela política externa. Para Alsina Jr. (2006) a coerência entre a declaração política e a prática é fundamental para a credibilidade perante o sistema internacional.⁵⁷ Esta posição é essencial, principalmente em questões de defesa, onde já existe uma propensão natural à desconfiança. No entanto, esta articulação não é tão óbvia quanto parece, carecendo de passar por cima de alguns óbices, como estruturas burocráticas de agências rivais, dentro do próprio Estado. Cabe ao Estado estabelecer um arranjo institucional adequado que permita a integração sinérgica destas forças concorrentes, dentro do próprio Estado.⁵⁸

Desta forma, será necessário para a realização dos objetivos deste trabalho, delinear-mos os contornos da Política Externa Brasileira dentro da moldura temporal proposta, a fim de estabelecermos alguns parâmetros necessários à nossa análise. Pretendemos destacar algumas questões centrais, fazendo um balanço das observações e críticas e constatar, quando possível, a convergência de posições dos autores com relação à Política Externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva (Lula), traçando um quadro da Política Externa Brasileira durante estes governos. Não pretendemos defender a tese que a nossa seleção de autores forma um panorama inquestionável sobre um assunto tão controverso, contudo buscamos construir alguns elementos nos setores de interesse para nosso estudo, que nos permitam analisar a Política Externa Brasileira, dando oportunidade às diversas tendências analíticas. Alsina Jr, na sua tese “Política Externa e Política de Defesa no Brasil, síntese imperfeita”, argumenta:

*Ao enumerarmos suas características centrais (da Política Externa), pretende-se explicitar os condicionamentos gerais incidentes sobre a articulação com a política de defesa. Embora não se pretenda estabelecer nexos de casualidade entre os planos doméstico e internacional, supõe-se que o plano externo possui incidência sobre a formulação das políticas estudadas. A compreensão da forma pela qual o País busca se relacionar com o mundo, portanto, constitui elemento essencial para que se possa contextualizar a política de defesa.*⁵⁹

Para atingirmos este objetivo, se faz necessária uma síntese histórica que nos introduza ao processo que gerou o quadro que desejamos retratar.

Retornando a um passado pouco distante, consideramos que a história da política externa brasileira nos últimos 80 anos foi marcada pela estabilidade e continuidade propiciada pela diplomacia gerenciada no Itamaraty. Realizando um retrospecto a partir da Revolução de

⁵⁷ Ibidem. ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág 36.

⁵⁸ Ibidem. ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág 35.

⁵⁹ Ibidem. ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág 77.

1930, observamos que Getúlio Vargas (1930-1945) alcançou o poder firmado numa plataforma que almejava lançar um projeto de desenvolvimento econômico-social para o Brasil. Conforme Murilo de Carvalho (2005), este projeto se caracterizava pela nacionalização da política, pelo industrialismo e pela ideologia não liberal, contudo alinhada às demandas burguesas, conquistando assim o apoio de uma importante parcela da sociedade.⁶⁰ Gerson Moura (1980) sustenta que a Política Externa do período Vargas caracterizou-se como “autonomia na dependência”, pois o país, realizando uma política externa pragmática, buscava retirar vantagens de sua posição de aliança pendular entre os Estados Unidos da América (EUA) e a Alemanha, com a perspectiva de implantar as indústrias de base necessárias ao processo de industrialização.⁶¹

Com o fim da II GM a política desenvolvimentista permaneceu motivando os executores da política externa brasileira, mesmo com a deposição do ditador pelos militares, em 1945. Após o governo Dutra (1946-1951), quando o alinhamento incondicional com os EUA trouxe poucas vantagens para o Brasil, Getúlio (1951-1954) retornou eleito pelo povo. Contudo, seu modelo de política externa pendular não se adequava mais aos padrões rígidos estabelecidos pela Guerra Fria, que fixara escassas margens de manobra diplomática.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o “degelo” das relações internacionais do mundo bipolarizado permitiu o exercício de um nacionalismo com características grocianas. Esta diplomacia de base presidencial, que propôs aos EUA a Operação Pan-Americana (OPA), buscava a congruência com o desenvolvimentismo do plano de metas de Kubitschek. Dentro do continuísmo tradicional do Itamaraty, a OPA foi a rampa de acesso que teria preparado as condições para a implementação da Política Externa Independente (PEI) do governo Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964).⁶²

Durante o regime militar, iniciado em 1964, a bipolaridade sistêmica se manteve. No entanto, a partir da Crise dos Mísseis (1962) a rivalidade entre o capitalismo e o comunismo se deslocou para as áreas periféricas, onde proliferaram as guerras de baixa intensidade. Após um curto período de alinhamento explícito com os EUA, praticado no governo Castelo Branco (1964-1967), o nacionalismo volta a guiar a Política Externa, havendo alcançado no governo Geisel sua maior expressão. Mediante a execução do Pragmatismo Responsável, o Itama-

⁶⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005. Pág. 100.

⁶¹ MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: A política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. Pág. 14.

⁶² LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001. Pág. 95-100.

raty promoveu a reedição da Política Externa Independente (PEI), que Lafer (2001) identifica como “*nacionalismo de fins*”.⁶³

A transição política para o regime democrático no Brasil foi gradual, tendo origem no próprio núcleo do governo militar. Podemos considerar que o processo se desenvolveu ao longo de três governos: Geisel (1974-1979), Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990). Neste período, apesar do agravamento da crise da dívida externa, potencializada pela crise do petróleo, o Brasil realizou os acertos necessários para continuidade do nacionalismo de fins, congruente com o modelo de substituição de importações vigente nesta época.⁶⁴

Segundo Cavagnari Filho (2000), para a diplomacia brasileira a guerra nunca chegou a ser admitida como instrumento para a conquista da hegemonia, pois não compensaria os custos políticos e econômicos. Sendo assim, o processo sempre foi conduzido de acordo com as restrições impostas pela política e não segundo as possibilidades geopolíticas, no qual a diplomacia sempre buscou promover interesses que não impusessem a perspectiva do emprego da força militar. Esta posição se conjugou ao baixo perfil político-estratégico do Brasil revelado na América do Sul, evitando confrontos desnecessários e não criando complicadores graves de difícil remoção. Portanto, a organização militar da defesa nacional, entre 1960 e 1990, não foi estabelecida para realizar um projeto geopolítico, nem para sustentar uma política ofensiva, tendo sido preparada apenas para atender as necessidades imediatas para fins específicos, trabalhando com hipóteses de guerra que expressavam uma atitude política defensiva. Como, na teoria, a ação militar se impõe para apoiar ou substituir a ação diplomática e em face da dificuldade de possuir uma capacidade militar plena, a perspectiva da diplomacia brasileira sempre foi da cooperação e não do confronto.⁶⁵

Com o retorno ao regime democrático, os governantes⁶⁶ mantiveram inalterados, com variações de empenho, os objetivos primordiais que identificam a Política Externa Brasileira, que são promover o desenvolvimento econômico do país e conservar a autodeterminação política perante o sistema internacional, especialmente com relação aos EUA.⁶⁷

1.2.1 A Política Externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2003).

⁶³ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 101.

⁶⁴ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 102.

⁶⁵ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. *Estratégia e Defesa (1960-1990)* (pág 119 a 148); do livro: ALBUQUERQUE, José A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol. IV. São Paulo: Anablume/NUPRI/USP, 2000. Pág. 144 a 146.

⁶⁶ Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995).

⁶⁷ SILVA, Carlos Eduardo Lins da. *Política e comércio exterior* IN: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2005. Pág. 296.

De uma maneira geral, é possível destacar três linhas de ação na Política Externa Brasileira durante os anos 90. Na primeira, o Brasil buscou consolidar o processo democrático e seus desdobramentos no sistema internacional, bem como, no caminho inverso, absorveu os reflexos das alterações do contexto internacional na formulação da política interna. A segunda linha caracteriza a tentativa de se inserir no mercado internacional de maneira competitiva absorvendo o receituário neoliberal, no qual a lógica de mercado seria o único reator eficaz para do desenvolvimento do país. Finalmente, como terceira característica, a consolidação das regras e pressupostos éticos dos direitos humanos.⁶⁸

Sendo assim, no início do governo de FHC havia a expectativa de mudanças na gestão da Política Externa Brasileira. Contudo, de acordo com Lins da Silva (2005), tal fato não se concretizou, pois a Política Externa Brasileira ao longo do século XX apresentou uma continuidade, que ainda permanece vigente neste século, não sofrendo rupturas significativas.⁶⁹ Este autor entende como traços característicos da Política Externa Brasileira a obsessão pelo desenvolvimento nacional, o afastamento dos grandes pólos de tensão mundial e a resolução rápida e pacífica dos problemas de fronteira, dos quais o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) não se afastou. Ele considera que o Brasil buscou não fomentar a imagem de nação hegemônica, junto aos demais países sul-americanos. Celso Lafer (2001), convergindo para a posição de Lins da Silva, considera que FHC no seu primeiro mandato conferiu consistência e racionalidade à agenda da Política Externa Brasileira. No início do segundo mandato de FHC, o desafio para a Política Externa brasileira era adensar o caminho escolhido da globalização assimétrica, conduzindo adequadamente o problema da exclusão social.⁷⁰ Discordando desta posição, Moniz Bandeira (2005) considera que FHC apenas buscou sintonizar os interesses nacionais brasileiros com os dos EUA, que o autor considerou assimétricos, discriminatórios e inadequados aos interesses do Brasil. Esta postura buscava continuar a política externa assumida pelo governo de Fernando Collor (1990-1992), que pretendeu inaugurar uma nova fase na Política Externa Brasileira conduzindo práticas liberalizantes, abrindo o mercado brasileiro à voracidade do capitalismo norte-americano. Este autor ressalva que Itamar Franco (1992-1995) moderou o liberalismo do antecessor, implementando um viés nacionalista.⁷¹

⁶⁸ Ibidem. ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág 77.

⁶⁹ Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 295.

⁷⁰ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 115-116.

⁷¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Política exterior do Brasil – de FHC a Lula**. IN: Plenarium, ano 2, n. 2. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, 2005. Pág. 65.

A partir da dialética destes autores, podemos destacar algumas características principais da Política Externa Brasileira que nos permitem traçar um esboço consistente. Sendo assim, a política externa no período do governo FHC se orientou, no campo econômico, para a prática liberalizante, continuando a abertura do mercado brasileiro, iniciada com o governo Collor, desta maneira contribuindo para a imersão brasileira no mundo globalizado. Neste caminho, a consolidação da democracia e da prática dos direitos humanos foi sendo implementada.

De acordo com Lins da Silva, FHC tinha como objetivo político encerrar com qualquer articulação do Brasil com países que fomentassem resquícios do terceiro-mundismo, desvinculando a imagem do Brasil do Movimento de Países Não Alinhados (MPNA). Este analista considera a permanência dos vínculos terceiro-mundistas como entulhos, sendo uma boa medida da diplomacia presidencial de FHC realizar sua eliminação definitiva, submetendo o Brasil ao consenso de Washington.⁷² Moniz Bandeira denuncia esta posição, apontando para as conseqüências nocivas para o Brasil da adoção das medidas neoliberais, impostas pela negociação da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), como um ponto marcante no governo FHC. Segundo Bandeira, o resultado desta postura foi aumentar a vulnerabilidade externa brasileira aos ataques especulativos cambiais, devido à dependência dos fluxos positivos de investimentos e capitais estrangeiros.⁷³ Numa análise crítica próxima à posição de Bandeira, Amado Cervo (2003) critica as experiências neoliberais na América Latina, pois considera que estas já davam sinais de fracasso desde sua origem, na década de 90. Para ele, esta tese foi comprovada com a derrubada dos governos de perfil neoliberal pelo voto popular na virada do milênio, por manterem inalterados os altos os índices de pobreza da América Latina, agregando a este fato que os países do núcleo duro do poder mundial não seguiram a receita neoliberal recomendada à periferia latino-americana.⁷⁴ Amado Cervo critica a expectativa gerada no setor empresarial pelo governo FHC, quando da transição para o Estado logístico, tendo gerado um forte impacto na economia nacional, sem o retorno esperado. O paradigma do Estado logístico pretendia fundir a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano, pretendendo o continuísmo da ordem estabelecida pelo sistema internacional. Desta maneira, transferiria a responsabilidade do Estado empresário para a sociedade e buscava a defesa dos interesses nacionais, sem se entregar docilmente às leis de mercado. Buscava equilibrar a interdependência global, atenuando a de-

⁷² *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 294-297.

⁷³ *Ibidem.* BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 65.

⁷⁴ CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático IN: Revista Brasileira da Política Internacional, ano 49, n. 2. Brasília: IBRI, 2003. Pág. 20.

pendência financeira, diminuindo a vulnerabilidade externa, abrindo caminho para a internacionalização sustentada da economia brasileira. Contudo, segundo este autor, o modelo não obteve o sucesso alardeado pela propaganda oficial.⁷⁵

Um ponto importante para a Política Externa que se conjuga a Política de Defesa foi o afastamento do Brasil da retórica Terceiro Mundista. Com este rompimento, o Brasil passa a ter uma postura mais independente, se afastando de qualquer envolvimento com posturas radicais que não contribuía para o desenvolvimento do país, uma vez que serviam como pólo de repulsa para o investimento direto estrangeiro no Brasil. Para tanto, a negociação da dívida externa foi um fator que afiançou as intenções brasileira.

Com relação à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) por parte do governo FHC, assunto que atua diretamente sobre a orientação estratégica brasileira quanto à segurança internacional, Lins da Silva a acolhe positivamente. Para tanto, considera que a Constituição de 1988 já previa que o desenvolvimento da tecnologia nuclear seria apenas para fins pacíficos, sendo que o governo FHC apenas eliminou o ônus de recusar o TNP perante a sociedade internacional⁷⁶. No entanto, Moniz Bandeira diverge desta posição, avaliando como inadequada a assinatura do TNP e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). Em sua avaliação estes tratados são assimétricos e discriminatórios, obtendo como resultado a subordinação dos interesses nacionais brasileiros aos dos EUA.⁷⁷ O autor os aponta como prejudiciais aos interesses nacionais, sendo o Brasil o único país que aderiu ao TNP mesmo tendo capacidade industrial para concorrer com os EUA na produção de urânio enriquecido, tendo citado como exemplos de não adesão justificada os casos da Índia, Paquistão e Israel. Estes países optaram em não prejudicar seus programas nucleares, permanecendo fora de um tratado tão restritivo.⁷⁸

Apesar do ônus de gerar alguns obstáculos para o uso da energia nuclear e muito embora os países de maior desenvolvimento nesta área tecnológica não terem cumprido sua parte no acordo, o Brasil conseguiu se adequar à regra imposta pela ordem estabelecida mundialmente sem prescindir de uma tecnologia estratégica de interesse para a produção de energia, desenvolvida e amadurecida a partir de tecnologia genuinamente brasileira. Desta forma, ob-

⁷⁵ Ibidem. CERVO, Amado Luiz. Pág. 21-22.

⁷⁶ Consideramos a definição de “sociedade internacional” de Hedley Bull: “um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”. BULL, Hedley. **Sociedade Anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Pág.19.

⁷⁷ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 65.

⁷⁸ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 77-79.

tivemos uma credencial que nos apresenta como um país que não representa qualquer ameaça nuclear para a sociedade internacional.

Realizando a análise da diplomacia presidencial e a conseqüente imagem do Brasil perante a Comunidade Internacional, Lins da Silva considera que a diplomacia presidencial de FHC auxiliou gerar uma imagem estável de confiabilidade no país, visando incrementar a parceria com os países desenvolvidos, apontando o Chanceler Luiz Felipe Lampreia como um operador eficiente deste instrumento diplomático no governo FHC, permitindo alcançar os objetivos traçados para a Política Externa.⁷⁹ Esta afirmativa convergente com a posição de Celso Lafer, considerando positiva a diplomacia presidencial de FHC, contribuindo para inserção do país numa dinâmica mais ativa, num mundo em “*tempo real*”. Desta maneira, lidar com o “*impacto da internalização do mundo na vida brasileira*”, respondendo afirmativamente ao desafio de harmonizar o Brasil com o restante do mundo.⁸⁰

Como podemos observar, a diplomacia presidencial, ou seja, a presença do presidente da república nos fóruns internacionais explicitando a sua posição como chefe-de-estado e de governo contribuiu para formar uma imagem consistente de estabilidade institucional, política e econômica, junto à comunidade internacional.

Quanto à busca da estabilidade e independência econômica, Lins da Silva argumenta que FHC buscou a estabilidade macroeconômica para promover o desenvolvimento nacional, com o objetivo de tornar o país confiável na área econômica para captar maiores investimentos diretos externos. Desta maneira, o governo FHC impôs um papel protagonista para as questões macroeconômicas na política externa brasileira, iniciando sua participação no Bank for International Settlements (BIS) e no G22, neste último caso participando da composição do grupo dos sete mais ricos com os 15 países emergentes. A política externa do governo FHC utilizou o G22 como uma via de comunicação com os países desenvolvidos, para propor idéias e reivindicações.⁸¹ Coerentemente com esta posição, o autor avalia que FHC considerava o ingresso no G7 um objetivo mais interessante para o país do que o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.⁸² Esta posição converge com a de Celso Lafer, que aponta como objetivos importantes para o governo FHC à consolidação da democracia interna e a concretização do plano de estabilização monetária. Externamente, o objetivo seria a manutenção da economia aberta para o mercado globalizado. Lafer avalia positivamente estes pontos,

⁷⁹ Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 294.

⁸⁰ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 119.

⁸¹ Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 299-301.

⁸² Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 302.

considerando que foram alcançados pelo governo de FHC.⁸³ Moniz Bandeira considerou que a Política Externa de FHC na área econômica serviu apenas para consolidar os interesses dos EUA, projetando uma imagem de subserviência. O formato proposto pelos EUA para Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) não convinha aos interesses nacionais, mesmo num governo de orientação neoliberal como o de FHC. De acordo com estudos realizados pela Receita Federal, os EUA, Canadá e México seriam os maiores beneficiários do acordo, pois aquele modelo da ALCA promoveria a desindustrialização do país, atrelando definitivamente a economia brasileira à poderosa economia americana. Sendo assim, acertadamente, FHC buscou se aproximar comercialmente da Europa, a fim de equilibrar a pressão dos EUA.⁸⁴ Amado Cervo também realiza uma crítica contundente a este perfil da Política Externa de FHC. Para este autor, FHC foi o representante brasileiro de um novo paradigma econômico, quando pretendeu reformular a economia política clássica keynesiana, combinando uma abertura ampla da economia com a integração bilateral ou regional, a fim de controlar os efeitos negativos da abertura, e seguindo a tendência mundial da globalização. Desta maneira, o autor acredita que FHC professou sua fé nas fórmulas neoliberais, a partir de sua prática como indutora do desenvolvimento. O autor considera que, para FHC, a idéia do interesse nacional se diluía com a ordem multilateral da governança global, sendo que as ações promovidas por este governo destruíram o patrimônio nacional acumulado em 60 anos, provocando a estagnação da economia e a interrupção do desenvolvimento. Ele aponta apenas um aspecto positivo para esta política, pois a abertura econômica despertou nos empresários brasileiros a necessidade de modernizar a produção. Em contrapartida, aprofundou as dependências estruturais financeira, empresarial e tecnológica, gerando um retrocesso histórico quando empurrou a economia para o setor primário.⁸⁵ Desta maneira, Amado Cervo esboça o paradigma do Estado normal de FHC, revelando três características essenciais daquele governo: subserviência na esfera política, destruição da esfera econômica e retrocesso no ponto de vista estrutural e histórico.

A entrada do Brasil no G22 representou um passo importante para a formação de uma política externa voltada para os assuntos econômicos de interesse do país, sendo este grupo um fórum para expormos estes pontos de interesse, realizando uma política externa pró-ativa. Contudo o excesso na postura neo-liberal trouxe as seqüelas apontadas, levando a queda nos investimentos governamentais em áreas sensíveis e atingindo os setores estatais mais fracos

⁸³ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 117.

⁸⁴ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 68-69.

⁸⁵ Ibidem. CERVO, Amado Luiz. Pág. 17-19.

em conjunto com a desindustrialização das áreas menos competitivas. Esta conseqüência interferirá diretamente no sucateamento das Forças Armadas.

No campo das relações bilaterais com os EUA, para Lins da Silva, o governo FHC aceitava a centralidade da economia americana como um fato inquestionável. Portanto, priorizou os entendimentos para incrementar a parceria econômica com os EUA. Apesar disto, o autor considera que FHC não quebrou o paradigma de autonomia, estabelecido como um dos objetivos primordiais da Política Externa brasileira. Ele comprovou sua tese citando a posição de independência adotada pelo Brasil diante da proposta da ALCA e o alinhamento do Brasil com a União Européia nas reivindicações contra os EUA, junto a Organização Mundial do Comércio (OMC).⁸⁶ Lins da Silva observa que, o Brasil exerceu um papel fundamental para a criação da OMC, onde o governo FHC utilizou o mecanismo de solução de controvérsias de maneira cautelosa, porém freqüente. O autor avalia que FHC procurou intensificar as negociações comerciais com a UE de modo a contrabalançar a liderança dos EUA na OMC, intencionado obstruir a ALCA, objetivo que realizou com sucesso. Ele considera o discurso de FHC, realizado em Quebec, o ponto alto de sua Política Externa com relação a ALCA, onde o presidente brasileiro condiciona a aceitação da ALCA pelo Brasil somente se houvesse a possibilidade de garantir a prosperidade de todo o continente.⁸⁷ Após os atentados de 11 de setembro de 2001, temendo a ressurreição do espírito da Guerra Fria, FHC se postou do lado dos americanos, sem ratificar as retaliações violentas contra o terrorismo internacional.

Lins e Silva avaliou a amizade e respeito mútuo entre o presidente norte-americano Bill Clinton (1993-2001) e FHC como um fator que contribuiu para aumentar a aproximação bilateral, pois melhorou a imagem do país junto à opinião pública americana.⁸⁸ Considerou adequado o governo FHC invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) durante o episódio dos ataques terroristas de 11 de setembro, pois o governo conseguiu atuar com a energia no campo internacional, sem provocar desgastes políticos internos. Divergindo desta visão, Moniz Bandeira argumenta que as relações bilaterais com os EUA no governo de FHC eram subservientes aos EUA, apesar dos pronunciamentos incisivos e altivos. A ALCA, com seus evidentes conflitos de interesses comerciais, era um ponto de divergências entre Brasil e EUA, apesar do bom relacionamento do presidente Bill Clinton e FHC, acentuando o seu caráter contraditório a partir de George Bush (2001- 2008?). O autor argumenta que o objetivo dos EUA com a ALCA seria restabelecer a hegemonia norte-americana na América

⁸⁶ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 303-306.

⁸⁷ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 327-329.

⁸⁸ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 307-309.

Latina, enfrentando a crescente influência da UE.⁸⁹ Moniz Bandeira considerou inepta a ação o Chanceler Celso Lafer no episódio do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, quando invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) visando compor uma moldura jurídica compatível com as resoluções da ONU. Ele condenou esta ação, pois o ataque aos EUA não ocorreu a partir de um outro Estado, como definido pelo tratado, mas a partir de um inimigo difuso. As novas ameaças transformaram o mundo, tornando o TIAR obsoleto, sendo que a precariedade do tratado se tornou clara depois que o México resolveu denunciá-lo.⁹⁰

Nas relações bilaterais com os Estados Unidos é possível destacar a tendência ao alinhamento no setor político e econômico. Os norte-americanos buscaram pressionar o país para realizar a ALCA, segundo seus interesses. O TIAR foi utilizado para materializar a tendência ao alinhamento, num momento de comoção mundial, apesar de empregado erroneamente contra uma ameaça não estatal.

Comentando sobre as relações bilaterais com a Argentina e o MERCOSUL, Lins da Silva considera que desde 1985, com a Declaração de Iguazu, iniciou-se a distensão nuclear entre Brasil e Argentina, reforçando a confiança recíproca entre os países. Apesar da animosidade ter permanecido latente, na visão deste autor o governo FHC conseguiu melhorar a relação com os EUA, sem causar “ciúmes” nos argentinos. A diplomacia presidencial é ovacionada como uma das causas preponderantes para a montagem desta estrutura diplomática, evitando-se o antigo jogo de soma zero com os argentinos.⁹¹ As relações pessoais entre FHC, Carlos Menen e Bill Clinton tiveram papel central neste sucesso diplomático. Tal fato é comprovado quando da sucessão na Argentina (De la Rúa) e nos EUA (Bush), quando ocorreu um esfriamento das relações bilaterais. O autor indica positivamente que as relações com os Argentinos e MERCOSUL foram priorizadas por FHC, em detrimento das relações com EUA.⁹² Celso Lafer converge para esta posição, considerando que o Brasil viveu uma fase de afirmação de uma política externa de autonomia possível para uma potência média da América do Sul, sendo este um valor que constitui o mapa da ação diplomática brasileira.⁹³

Nas relações bilaterais com a Argentina, a quebra do paradigma de disputa e a consequente aproximação política e econômica, permitiram a distensão da corrida pelo domínio da tecnologia nuclear, criando um ambiente de maior cooperação, realimentado pelo

⁸⁹ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 66.

⁹⁰ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 67-68.

⁹¹ Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 311.

⁹² Ibidem. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 312.

⁹³ Ibidem. LAFER, Celso. Pág. 114.

MERCOSUL. Sendo assim, a estratégia brasileira quanto ao cone sul pode ser alterada, mudando o foco para a Amazônia e a extensão da Zona Econômica Exclusiva.

Em termos das relações do Brasil com países latino-americanos e a integração da América do Sul, Lins da Silva pondera que o projeto mais ambicioso do governo FHC era a proposta de integrar a América do Sul, a partir do modelo consagrado pela UE. A idéia consistia em integrar as matrizes energéticas, como ocorreu no gênese da UE com a integração energética do vale do Ruhr, viabilizando a integração da América do Sul a partir do MERCOSUL. Contudo, o autor critica que FHC foi um pouco tímido na implementação deste projeto.⁹⁴ Ele também sublinha o desgaste da diplomacia brasileira oriundo da decisão de não apoiar as intenções norte-americanas de sanções contra o Peru, na segunda eleição de Fujimori em 2000, principalmente após a precipitada queda de Fujimori.⁹⁵ No caso da Venezuela, Lins da Silva considera que o governo FHC realizou com habilidade uma política de aproximação e integração. No entanto, México, Cuba e China são utilizados como exemplos de países com os quais o Brasil avançou pouco nas suas relações comerciais.⁹⁶ Celso Lafer converge para esta posição, apontando como mérito do governo FHC o alcance e a coerência na diplomacia, assim como na opção de fortalecer as instituições internacionais, que favoreceram o entendimento entre seus pares sul-americanos. Desta forma, a diplomacia brasileira alcançou credibilidade junto à sociedade internacional.⁹⁷

O governo de FHC buscou realizar a integração da América do Sul, a partir do MERCOSUL, iniciando com a integração das matrizes energéticas, tendo como modelo a integração dos países europeus, que se deu a partir de uma comunidade cuja finalidade era promover o controle integrado do carvão e do aço do vale do Ruhr, sendo que o processo praticamente se estagnou, devido às barreiras políticas. O objetivo de prestigiar as instituições internacionais converge para a consolidação do MERCOSUL.

Sobre a realização de operações de paz, Lins da Silva considerou positiva a atuação do Brasil nas missões de paz em Angola e no Timor Leste. Em sua argumentação, ele comenta que estas participações ratificaram a disposição do governo FHC em participar de ações humanitárias capitaneadas pela ONU, desde que respeitado o limite da capacidade material das Forças Armadas brasileiras, projetando uma boa imagem no exterior.⁹⁸

⁹⁴ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 314-315.

⁹⁵ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 318.

⁹⁶ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 319-320.

⁹⁷ *Ibidem.* LAFER, Celso. Pág. 117.

⁹⁸ *Ibidem.* SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Pág. 324.

A participação em operações de paz é uma atividade de não-guerra⁹⁹ que, além de contribuir para o preparo das forças armadas em tempo de paz, permitem que o país se apresente com uma imagem positiva diante da comunidade internacional.

1.2.2 A Política Externa do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Numa visão preliminar do Secretário-Geral de Relações Exteriores do governo Lula, o cenário político mundial se caracteriza pela concentração de poder no núcleo duro de países que compõe a liderança mundial, configurando um centro de poder, e um conseqüente aumento da instabilidade na periferia. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2004), tal fato se deve ao crescimento das tensões de origem política, econômica e social, gerando crises de diversas naturezas, que se tornam intermitentes e imprevisíveis, como um subproduto da desintegração política de alguns países. É fundamental que a política externa, em harmonia com a política interna do país, contribua para a construção de um espaço econômico e político na América do Sul, fugindo das aspirações hegemônicas que acabam por impedir a parceria na resolução dos desafios que exigem nosso empenho. O Embaixador relaciona quatro desafios de afirmação para a América do Sul, sendo estes as disparidades sociais, as vulnerabilidades externas, o desenvolvimento do potencial de trabalho, capital e recursos e, por último, o fomento de democracias reais.¹⁰⁰

Enfocando apenas as relações bilaterais com os EUA, Moniz Bandeira considera que era conveniente aos dois países um bom relacionamento bilateral, apesar do governo Lula criticar abertamente os EUA na Guerra contra o Iraque. O objetivo principal era evitar que as divergências comerciais multilaterais, principalmente no âmbito da OMC e nas negociações da ALCA, contaminassem as relações bilaterais.¹⁰¹ Sendo assim, este autor avalia que, para o presidente Lula, a aceitação da ALCA nos termos propostos pelos EUA seria como realizar uma política de anexação do Brasil. Contudo, por uma questão de conveniência política, o Itamaraty não afastou o país das negociações. O Brasil buscava com os EUA uma parceria madura, com base no interesse mútuo. Na sua avaliação considerou que Lula não obteve sucesso em evitar os atritos e divergências com os EUA, apesar de cumprir a política de estabilização econômica herdada de FHC, que visava evitar a fuga de investimentos e o retorno da

⁹⁹ Conforme definido neste trabalho, as operações de não-guerra são uma forma de emprego do poder militar. Um exemplo são as Operações de Paz, de cunho humanitário, sob a bandeira da ONU.

¹⁰⁰ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Uma estratégia militar para o Brasil**. IN: PINTO, J. R. Almeida; et al, **Reflexões sobre defesa e segurança**: Uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág 40.

¹⁰¹ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 70.

inflação. No entanto, na contenda da ALCA versus MERCOSUL, os interesses nacionais brasileiros passaram a prevalecer na política externa, levando as negociações para um impasse. Os EUA insistiam em manter fechado o mercado americano para produtos em que o Brasil era competitivo, mantendo restrições para produtos como o açúcar, suco de laranja e o aço, enquanto buscavam abrir o mercado brasileiro para os produtos industrializados, principalmente nas compras governamentais. O fracasso dos EUA na tentativa de impor seus interesses indicou que o projeto da ALCA fora frustrado. Na tentativa de evitar o fiasco, os EUA aceitaram a proposta brasileira da “ALCA light” e “à la carte”, que contornaria os pontos de maior atrito, restringindo a discussão a um conjunto mínimo de obrigações comuns, deixando os temas mais conflituosos para as negociações bilaterais, apesar dos negociadores norte-americanos perceberem que o Chanceler Celso Amorim era um inimigo ideológico da ALCA.¹⁰² A vitória do Brasil na OMC, com relação ao algodão, levou os EUA a desistir da ALCA. Moniz Bandeira aponta que, devido à posição pragmática da política externa do governo Lula, os EUA iniciaram uma campanha de desgaste da imagem internacional do presidente, chegando a publicar no “The New York Times” uma matéria sobre um suposto alcoolismo de Lula, realizando uma conexão com o caso do presidente Jânio Quadros.¹⁰³

A construção de uma América do Sul integrada se tornou uma das bandeiras da Política Externa do governo Lula, no entanto, esta integração seria realizada sem ruptura com as linhas gerais da política externa gerenciada pelo Itamaraty, que sempre prestigiaram o Direito Internacional na resolução de conflitos e repudiam qualquer ação que pretenda interferir com a autodeterminação de outras nações. Entre os desafios apontados pelo Embaixador Pinheiro Guimarães, destacamos a solução para as “vulnerabilidades externas” que se aplica nos diversos setores de interesse da segurança, inclusive no setor político e militar. A aceitação da ALCA como estava sendo proposta pelos EUA, representariam um retrocesso para o Brasil e para América do Sul, pois encerraria qualquer possibilidade de realizarmos uma política externa autônoma. Entretanto, a manutenção da estabilidade econômica, com todas as mazelas que trouxeram nas diversas áreas que dependem exclusivamente do investimento de recursos públicos, foi essencial para o país, pois nos permitiu continuarmos no caminho do crescimento econômico.

Na avaliação da Política Externa de Lula com relação aos EUA, Guilhon de Albuquerque converge para a posição de Moniz Bandeira. Ele aponta três agendas do governo Lula: a agenda permanente da política externa, a agenda pessoal de Lula e a agenda ideológica. A

¹⁰² Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 69-74.

¹⁰³ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 80.

agenda permanente implicaria em medidas impopulares que poderiam afetar a política interna do país, sendo inconciliáveis com a agenda ideológica, que afetaria a relação com os EUA e com os países de desenvolvimento avançado. A agenda pessoal de Lula visa consolidar o papel do presidente como protagonista internacional, que é vista como essencial para sua credibilidade na política doméstica. A agenda ideológica tem a pretensão de realizar uma mudança na ordem internacional a partir da ação da política externa brasileira, também afetando sua postura nas relações internacionais, principalmente com relação aos EUA. Estas agendas, de acordo com Guilhon, apresentam inconsistências e objetivos conflitantes.¹⁰⁴

Destas três agendas citadas por Moniz Bandeira, consideramos importante ressaltar que a Política Externa do governo Lula, pelo menos quanto à sua ideologia, tem a intenção de mudar a ordem internacional, alterando a postura brasileira nas relações internacionais.

A questão da autonomia brasileira e sua possível hegemonia na economia sul-americana permaneceram em pauta. Moniz Bandeira considera que atuação do governo Lula na OMC, quando o Brasil liderou o G20, impediu que as negociações prosseguissem sem a liberação do comércio agrícola, demonstrando autonomia nas decisões na área econômica. O Chanceler Celso Amorim endureceu as críticas aos americanos, instando os outros países a não aceitarem as condições desiguais propostas pelos EUA e UE. Este autor comenta que, com o apoio do MERCOSUL, o Brasil propôs derrubar as barreiras alfandegárias em tempo menor que o proposto, deixando os temas sensíveis (proteção a investimentos, propriedade intelectual, abertura das compras governamentais e a área de serviços) para serem negociados separadamente. Contudo, os atritos ressurgiram quando os EUA estabeleceram um programa de controle de ingresso de visitantes, ao qual o Brasil reagiu estabelecendo as mesmas normas. Portanto, o antagonismo não ocorreu por motivos ideológicos, mas por contradição de interesses.

Segundo Moniz Bandeira, Lula ratificou sua autonomia com a visita presidencial à Havana, sendo fechados acordos comerciais e de investimentos significativos em Cuba. Outra sinalização foi a visita a cinco países árabes. Lula também visitou a Índia, em conjunto com a Argentina, demonstrando a intenção real do Brasil de realizar uma Política Externa harmônica com seu principal parceiro do MERCOSUL.¹⁰⁵ Entretanto, Guilhon Albuquerque critica a excessiva politização brasileira na busca de uma chamada liderança da América do Sul. Neste contexto, a posição brasileira de não apoiar a candidatura Uruguia para a presidência da

¹⁰⁴ ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. **Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente**. IN: Plenarium, ano 2, n. 2. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, 2005. Pág. 91-92.

¹⁰⁵ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 72-75.

OMC, propondo uma candidatura brasileira, provocou o isolamento brasileiro no continente, além de uma derrota humilhante.¹⁰⁶

Considerando esta postura, podemos observar que o governo Lula optou pela não ruptura com o governo anterior, mantendo o país em harmonia com o sistema internacional, contudo apresentando um perfil independente do núcleo duro de poder, composto pelos países de maior influência política e econômica. No entanto, tal atitude não evitou algumas falhas, como isolamento da candidatura brasileira à OMC.

Para Moniz Bandeira, a estratégia da diplomacia brasileira no período consistiu na construção de laços com a Argentina, visando gerar um pólo de poder na América do Sul. Simultaneamente, estabelecer aliança com a Índia e a África do Sul, fortalecendo o G21, criando obstáculos aos interesses das potências industriais na OMC. Em suma, esta estratégia pretendia mudar a geografia da negociação comercial, envolvendo também países como a Rússia e a China, a fim de obter uma forma de negociação equilibrada contra as potências econômicas, nas disputas vigentes na OMC. Bandeira observa que os EUA, para tentar neutralizar o movimento brasileiro, lideraram um grupo composto por Canadá, México, Chile entre outros, voltaram a insistir na ALCA abrangente, forçando um acordo que abriria os mercados de interesse para a hegemonia americana, sem a contrapartida da agricultura. O ápice da disputa ocorreu na reunião de Puebla (México - 2004), que acabou terminando em derrota para os EUA, pois o Brasil se recusou a ceder para fechar um acordo na área agrícola.¹⁰⁷

A crítica de Guilhon Albuquerque não converge para a posição de Bandeira, afirmando não ter identificado uma estratégia coerente na política econômica do governo Lula, considerando a política externa uma resultante de diversas políticas conflitantes, oriundas do Partido dos Trabalhadores (PT) e do governo, gerando um ambiente confuso. Neste sentido, aponta três visões na área da economia política que contenderiam entre si. A primeira é a dos movimentos de base, como o Movimento dos Sem Terra (MST) que condenam o comércio exterior como artificial, pregando a economia autárquica. A segunda é a visão do grupo da “economia do nacional populismo”, que assume uma posição nostálgica quanto ao processo chamado industrialização por substituição de importações, que vigorou na década 50 até 70. Apesar deste programa ter sido rapidamente escamoteado da opinião pública após a eleição por medo da reação negativa, de acordo com o autor este grupo está no cerne do processo decisório do governo Lula. A terceira e última visão é aquela inspirada nas concepções leninistas do imperialismo, que consideram as políticas econômicas um fruto direto dos interesses capitalis-

¹⁰⁶ Ibidem. ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. Pág. 91.

¹⁰⁷ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 75-76.

tas dominantes. Portanto, é necessário reverter a situação, se opondo as grandes potências capitalistas. Entretanto, tendo em vista a multiplicidade de tendências, Guilhon avalia que a equipe econômica do governo Lula foi pragmática ao seguir um caminho que evitou aumentar a vulnerabilidade externa do país.¹⁰⁸

A idéia da criação de um núcleo de poder na América do Sul, como já observamos, envolve os diversos setores da segurança. Apesar das diversas tendências ideológicas que apóiam o governo Lula, não há dúvida que diminuição da vulnerabilidade externa econômica do país se tornou uma política de Estado, sendo colocada acima de interesses partidários.

Na área da tecnologia nuclear, Moniz Bandeira aponta uma aresta que gerou conflito entre Brasil e EUA. Segundo o autor, após o Brasil se tornar capaz de produzir o urânio enriquecido em escala industrial, com potencial para se tornar um exportador, passou a ser pressionado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) a aceitar um protocolo adicional ao TNP, autorizando inspeções mais intrusivas no programa nuclear e a suspensão do enriquecimento e reprocessamento de urânio.¹⁰⁹ O autor considera este fato um ônus incorporado pela adesão ao TNP herdado do governo FHC, que nos coloca em desvantagem em comparação à Índia, Paquistão e Israel, que não aderiram ao tratado. Agregue-se o fato de que os EUA não cumpriram sua parte no tratado e estavam prestes a iniciar testes para o desenvolvimento de pequenos artefatos para uso tático. A pressão política para a assinatura de um novo protocolo tinha o interesse econômico de impedir a concorrência brasileira com os EUA, num setor de tecnologia energética e militar de grande importância.¹¹⁰

Guilhon de Albuquerque, por sua vez, critica a posição de Lula no caso do programa nuclear brasileiro. Para o autor, o governo está buscando chamar a atenção para a capacidade nuclear brasileira, mostrando que poderia ser uma ameaça à paz, ao anunciar um acordo com a China para fornecimento de urânio enriquecido em troca de tecnologias sensíveis na área nuclear. Desta maneira, o autor considera que o governo cometeu um engano, pois pretende conquistar a projeção política internacional necessária para a execução dos seus objetivos políticos nacionais, sem considerar que este tipo de imagem é um fator negativo para o país.¹¹¹

A questão da tecnologia nuclear no governo Lula herdou a postura adotada no governo FHC, portanto qualquer ação nesta área esbarra em tratados internacionais que tentam bloquear qualquer novo aspirante ao fechado clube de países que possuem capacidade tecnológica

¹⁰⁸ Ibidem. ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. Pág. 85-87.

¹⁰⁹ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 77.

¹¹⁰ Ibidem. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Pág. 77-79.

¹¹¹ Ibidem. ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. Pág. 91.

plena nesta área. Contudo, cabe lembrar o interesse que esta tecnologia desperta como uma matriz energética “limpa” do mundo, numa época de previsões escatológicas relacionadas ao aquecimento global.

Apesar do Brasil estar almejando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de acordo com Guilhon Albuquerque, ainda se encontra hesitante em aceitar a posição de membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Lula tornou a reforma do CSNU e o assento permanente para o Brasil metas principais da sua Política Externa, a ponto de vincular a candidatura do país numa “chapa” G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha). Esta “chapa” se mostrou contraproducente e equivocada, segundo o autor, uma vez que a China veta o Japão e os EUA vetam a Alemanha. O autor considera que o Itamaraty deseja o assento no CSNU para ser influente, invertendo o sentido da equação, pois os países que lá estão alcançaram esta posição justamente por serem influentes no Sistema Internacional. Guilhon argumenta que seria mais produtivo para o Brasil ingressar na OCDE, pois aumentaria a credibilidade do país e atrairia mais investimentos estrangeiros. O compromisso com a OCDE daria visibilidade ao Brasil, pois demonstraria nossa vontade em assumir padrões econômicos globais, proporcionando o tão desejado apoio político para outras pretensões.¹¹²

No entanto, o Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, embaixador Celso Amorim, argumenta quanto à necessidade da “revisão dos instrumentos de ação do CSNU, à questão da ampliação do órgão, com vistas a torná-lo mais representativo da comunidade internacional e das realidades geopolíticas”.¹¹³ A política externa vigente no Brasil considera fundamental a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo este uma característica relevante na análise da política de defesa vigente.

Ao apresentarmos este mosaico de opiniões, buscamos selecionar aquelas que contribuem para definirmos um perfil para a Política Externa Brasileira, para o período dos governos de FHC e Lula, construindo uma base para nossa argumentação quanto a Política de Defesa.

1.2.3 Considerações finais sobre a Política Externa Brasileira.

¹¹² Ibidem. ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. Pág. 89-91.

¹¹³ AMORIM, Celso L.N. **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança**. IN: PINTO, J. R. Almeida; et al, **Reflexões sobre defesa e segurança**: Uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág 137.

Durante a exposição das diversas questões que envolvem a Política Externa Brasileira, pudemos observar que a política desenvolvimentista foi colocada num plano secundário no Brasil, após a assunção de FHC.

No período entre as guerras mundiais, quando os americanos iniciaram a ocupar sua posição de locomotiva econômica mundial, o Brasil vivia um tempo de afirmação dos valores nacionais. A crise de 1929 obrigou a revisão do modelo liberal agrícola. A revolução de 30, realizada por uma oligarquia rural dissidente, impulsionou a industrialização brasileira que se consolidou nos governos subsequentes ao de Getúlio Vargas. Desta maneira, a industrialização se tornou o propulsor da política econômica interna, que se refletiu nas posturas protecionistas da política externa vigente nas décadas de 60 a 80.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), apresentamos que a política externa se orientou, no campo econômico, para a prática liberalizante da abertura do mercado brasileiro, contribuindo para a imersão brasileira no mundo globalizado, a consolidação da democracia e da prática dos direitos humanos. Outro ponto importante foi o afastamento do Brasil da retórica “terceiro-mundista”, passando a ter uma postura mais independente, evitando se coligar com pólos de repulsa para o investimento direto estrangeiro no país, sendo que a negociação da dívida externa foi um fator que afiançou as intenções brasileiras. Na área da tecnologia nuclear, o país conseguiu se adequar às regras impostas pela ordem estabelecida mundialmente sem prescindir de uma tecnologia estratégica de interesse para a produção de energia, confirmando a imagem de um país que não representa qualquer ameaça nuclear para a sociedade internacional. O exercício da diplomacia presidencial também contribuiu para formar uma imagem consistente de estabilidade institucional, política e econômica, junto à comunidade internacional. Contudo, o excesso na postura neoliberal trouxe seqüelas, levando a queda nos investimentos governamentais em áreas sensíveis, atingindo os setores estatais mais fracos em conjunto com contração da industrialização nas áreas menos competitivas. Estas conseqüências interferiram diretamente no sucateamento da máquina pública, em especial das Forças Armadas.

Nas relações bilaterais com os Estados Unidos é possível destacar a tendência ao alinhamento no setor político e econômico. A evocação do TIAR materializou a tendência ao alinhamento, num momento de comoção mundial, apesar de empregado erroneamente contra uma ameaça não estatal. Com a Argentina, a distensão da corrida pelo domínio da tecnologia nuclear criou um ambiente de maior cooperação, realimentado pela implementação do MERCOSUL. A Amazônia e a extensão da Zona Econômica Exclusiva no Atlântico Sul passaram a ser o foco da estratégia de defesa brasileira para o cone sul. A integração das matrizes

energéticas foi considerada uma maneira viável para realizar a integração da América do Sul, a partir do MERCOSUL, sendo que este processo praticamente se estagnou devido às barreiras políticas e econômicas.

Finalmente, a participação em operações de paz foi empregada para contribuir com a construção da imagem positiva do país diante da comunidade internacional.

Com relação ao primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), a construção de uma América do Sul integrada se tornou uma das suas bandeiras na política externa, prestigiando o Direito Internacional na resolução de conflitos. Entre os desafios apontados pelo Embaixador Pinheiro Guimarães, destacamos a solução para as “vulnerabilidades externas” que se aplica nos diversos setores de interesse da segurança, inclusive no setor político e militar.

A manutenção da estabilidade econômica, com todas as mazelas que trouxeram nas diversas áreas que dependem exclusivamente do investimento de recursos públicos, foi essencial para o país, pois nos permitiu continuarmos no caminho do crescimento econômico.

A Política Externa do primeiro mandato do presidente Lula demonstrou a intenção de mudar a ordem internacional, alterando a postura brasileira nas relações internacionais. Apesar desta posição, pretendeu manter o país em harmonia com o sistema internacional, sem deixar de apresentar um perfil independente do núcleo duro de poder, composto pelos países de maior influência política e econômica. Este fato converge para a idéia da criação de um núcleo de poder na América do Sul, envolvendo os diversos setores da segurança, capaz de pleitear uma democratização do CSNU, com o Brasil representando o complexo de segurança sul-americano. A política externa vigente no Brasil considera fundamental a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Outro ponto importante, não há dúvida que a diminuição da vulnerabilidade externa econômica do país se tornou uma política de Estado, sendo colocada acima de interesses partidários, daí a sua manutenção durante o governo Lula, apesar das promessas de campanha.

Por fim, a questão da tecnologia nuclear esbarra em tratados internacionais que tentam impedir a proliferação desta capacidade tecnológica. Contudo, no momento em que o mundo debate a diminuição do emprego de combustíveis fósseis, cabe lembrar o interesse que esta tecnologia estratégica desperta como uma matriz energética “limpa” para o mundo.

1.3 Considerações finais do capítulo 1.

Neste capítulo traçamos as linhas principais que nos servirão de orientação para a análise que nos propomos a fazer.

Com relação ao conceito de “paz perpétua”, concluímos que o sistema internacional, organizado no modelo delineado em Westfália de soberania estatal, tenderá ao conflito. Considerando as principais vertentes do pensamento das Relações Internacionais, voltamos a nossa atenção para o modelo proposto por Buzan **et al**, que nos servirá de marco teórico para a argumentação e análise. Neste contexto, algumas definições foram destacadas como essenciais, a fim de nos permitir assegurar a coerência de nossos argumentos.

Na segunda seção, a partir da discussão de uma seleção de analistas da área de política externa, dimensionamos as principais linhas que a caracterizam, de maneira a proporcionar um arcabouço para análise da sua coerência com a política de defesa. Ao verificarmos a Política Externa brasileira para o período entre 1996 e 2006, observamos que no campo econômico, ela oscilou entre a subserviência ao objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional, portanto cumprindo as regras impostas pelos países hegemônicos visando à globalização mundial, e estabelecer uma política desenvolvimentista pragmática, participando do mercado internacional, mas exercendo uma Política Externa com independência.

Os objetivos da política econômica influenciaram as demais áreas da Política Interna e Externa brasileira, através da contenção dos gastos e investimentos públicos. Desta maneira, a área de defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, uma vez que as metas principais dos governantes deste período foram consolidar a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macro-econômico.

O Estado desenvolvimentista tem a necessidade de se planejar, ou seja, não se submete inteiramente às leis de mercado, tendo que intervir para regular. Este Estado Keynesiano é inimigo do Estado liberal, ou chamado neoliberal pelo consenso de Washington. Sendo assim, podemos observar que o rompimento de FHC com o modelo de Estado desenvolvimentista foi realizado, tanto pela circunstância do momento histórico, quanto por convicção política-econômica.

Já o governo Lula, no primeiro mandato, pendulou entre o retorno ao Estado desenvolvimentista e a adesão aos ditames do sistema internacional globalizado. Apesar disto, podemos notar que este governo tem obtido relativo sucesso em realizar os objetivos primordiais da Política Externa brasileira. O objetivo de continuar com a harmonização das políticas externas na América do Sul, em especial com os países do MERCOSUL, fica evidente na área econômica, lançando uma plataforma que poderá abrir um caminho para a futura integração.

No entanto, a grande crítica apontada no governo Lula reside no seu objetivo de subordinar a economia aos objetivos políticos, muitas vezes de origens conflitantes.

Se associarmos este quadro traçado pela Política Externa à persistência histórica das carências sociais do povo brasileiro, aliadas ao ambiente de estabilidade política na América do Sul que dificultaram a identificação de ameaças no âmbito internacional, podemos inferir os motivos para que as Políticas de Defesa Nacional fossem meros documentos retóricos. O ambiente político interno propiciou o distanciamento de questões de defesa, consideradas irrelevantes perante os desafios econômicos e sociais. Esta será uma das premissas que pretendemos empregar no desenvolvimento do nosso trabalho.

O predomínio das questões econômicas na execução da Política Externa nos conduz para mais uma conclusão importante, a de que o Brasil está em marcha contínua e acelerada rumo ao desenvolvimento, sendo passível de pressões internacionais na área econômica, que se refletem no campo da segurança internacional e da defesa. Será necessário contar com a capacidade militar que promova os interesses do Estado brasileiro, em consonância com a capacidade política e econômica.¹¹⁴ Contudo, como observamos, a diplomacia brasileira não trabalha com a hipótese do emprego da força para realizar os objetivos nacionais, pelos motivos já apresentados. Alsina Jr considera que a política externa brasileira repudia o uso de meios coercitivos nas relações internacionais, não considerando válido o emprego do poder militar como instrumento para projeção internacional do país.¹¹⁵

Finalmente, nos resta considerar que pretendemos retornar a estes pontos no próximo capítulo, quando do estudo das Políticas de Defesa (1996 e 2005), utilizando-os como argumentos para análise dos parâmetros estabelecidos nestes documentos.

¹¹⁴ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Uma estratégia militar para o Brasil**. IN: PINTO, J. R. Almeida; et al, **Reflexões sobre defesa e segurança**: Uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág.39.

¹¹⁵ *Ibidem*. ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág 163.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil, como potência econômica regional, poderá assumir um papel de maior proeminência política da América do Sul perante a comunidade internacional. Neste contexto, torna-se fundamental o estudo das diretrizes de defesa, como marcos sinalizadores do planejamento militar do nosso país.

Pudemos observar no capítulo 1 deste trabalho que a Política Externa brasileira para o período entre 1995 e 2006, oscilou entre o objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional, portanto cumprindo as regras impostas pelos países hegemônicos visando à globalização mundial, e estabelecer uma política desenvolvimentista pragmática, participando do mercado internacional, mas exercendo uma Política Externa com independência.¹¹⁶

Os objetivos da política econômica influenciaram as demais áreas da Política Interna e Externa brasileira, através da contenção dos gastos e investimentos públicos. Desta maneira, a área de defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, uma vez que as metas principais dos governantes deste período foram consolidar a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macro-econômico. Contudo, segundo Eliézer Rizzo (2005), a postulação do Brasil para ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas confirma a edificação de uma estrutura política que permita a maior responsabilidade do país, dentro da estatura estratégica e econômica que o país alcançou nos últimos anos. A Política de Defesa Nacional, inscrita dentro da Política Externa Brasileira, deverá refletir este fato.¹¹⁷

Observando a segunda Política de Defesa Nacional (II PDN) nos questionamos quais foram as alterações no foco desta, com relação à primeira Política de Defesa Nacional (I PDN), e os reflexos destas mudanças na defesa nacional frente aos países da América do Sul, dentro da moldura temporal considerada (1995-2006)? Nosso objetivo neste capítulo será verificar a eficácia da Política de Defesa como instrumento da Política Externa na área de defesa, partindo da premissa que a Política de Defesa Nacional deverá ser a expressão da Política Externa Nacional voltada para o setor específico da defesa, possuindo a missão de adequar a

¹¹⁶ SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Política e comércio exterior** IN: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2005. Pág. 296.

¹¹⁷ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. Manoele, São Paulo, 2005. Pág 339.

capacidade combatente e as despesas com as forças militares aos objetivos políticos do governo, no âmbito internacional.¹¹⁸

Sendo assim, na primeira seção apresentaremos uma contextualização histórica da promulgação da I PDN, criação do MD e das críticas realizadas com vistas a I PDN, a fim de gerar os subsídios necessários para, empregando nosso modelo teórico, empreendermos uma análise dos parâmetros estabelecidos na I PDN, tendo em vista a Política Externa Brasileira vigente no período.

Na segunda seção iniciaremos também com uma contextualização histórica, em seguida uma análise comparativa na qual pretendemos apresentar quais alterações foram introduzidas na II PDN e sua análise. Desta maneira, verificaremos a consistência deste documento e se as instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional, obtiveram êxito em torná-lo um documento capaz de agregar as diretrizes adequadas para que as três Forças Armadas trabalhem com a complementaridade necessária, a fim de prover o nosso país uma estrutura de defesa compatível com a sua inserção mundial.

Finalmente, uma breve conclusão, na qual buscaremos organizar os pontos principais da nossa argumentação, a fim de concluirmos se a II PDN é um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos delimitados pela Política Externa Brasileira.

2.1 A primeira Política de Defesa Nacional (I PDN).

2.1.1 Contextualização da I PDN.

A I PDN foi promulgada em 1996, portanto antes da criação do MD¹¹⁹. Até esta data, não há notícia de qualquer documento público formal sobre o assunto.¹²⁰

Resumidamente, a I PDN tinha como objetivos principais a garantia da soberania do Estado, a conservação da coesão e da unidade nacional e a colaboração do Brasil na manutenção da paz e segurança internacionais. Estabelecia como diretrizes políticas principais que o Estado brasileiro era favorável ao desarmamento universal, sugerindo o desmonte dos arsenais nucleares das grandes potências e a extinção da produção de outras armas de destruição

¹¹⁸ PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. Pág. 22.

¹¹⁹ A I PDN foi promulgada em 1996. A criação do MD e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) somente aconteceu em 1999. ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Pág. 16.

¹²⁰ Ibidem, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 16.

em massa. Previa a participação brasileira nas operações de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais. Buscava o aprimoramento do sistema de vigilância e o controle e defesa das áreas de interesse nacional como a fronteira amazônica e o pantanal, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiro.¹²¹

Alsina Jr. (2006), em sua tese que trata sobre a I PDN, argumenta que esta foi elaborada com um objetivo implícito de deixar aberta uma porta que justificasse o processo da criação do MD.¹²² Na visão do autor, outro ponto que colaborou para forma genérica da I PDN, foi a tradição grociana¹²³ do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que não considerava seriamente a possibilidade do emprego da força para a solução de passivos diplomáticos, a revelia das lições colhidas no passado recente da história mundial. Portanto, a ação dos representantes do Itamaraty na elaboração do texto foi, no mínimo, desinteressada.¹²⁴

Contudo, com o fim da Guerra Fria, a perspectiva de novas ameaças não-convencionais passaram a ser o alvo da preocupação legítima da sociedade civil, uma vez que interferem na base dos direitos essenciais à vida, verdade e propriedade.¹²⁵ Como novas ameaças, consideramos a linha de pensamento de Mathias (2007), convergente com a teoria de Buzan **et al**, que propõe como tese que ameaças são todas aquelas que são percebidas de alguma forma pelo Estado. Portanto as novas ameaças não passam de velhos problemas, agora percebidos como ameaças pelo Estado ou, se ampliarmos o conceito, pelo complexo de segurança considerado. Desta maneira, os problemas apontados pelos estrategos modernos como novas ameaças são a degradação do meio-ambiente, as grandes migrações internacionais, a extensão dos direitos humanos a todos os homens, o crescimento do crime organizado (o tráfico de drogas, de armas e pessoas) e o terrorismo.¹²⁶ A autora comenta quanto à complexidade da definição de segurança e a transformação deste conceito:

*Antes, a segurança estava circunscrita ao Estado-Nação e dizia respeito aos meios militares que garantiam o interesse nacional de um país específico. Depois, a segurança passa a ser considerada mais ampla, entendida como “Segurança Humana”, o que implica em tomar todos os aspectos que a compõem, tais como os militares, policiais e sociais.*¹²⁷

¹²¹ BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

¹²² Ibidem, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 125.

¹²³ Hugo Grotius foi um jurista holandês do século XVI, cuja teoria contribuiu para lançar as bases do Direito Internacional, buscando a resolução pacífica dos conflitos entre os Estados. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/>. Acessado em: 03/03/2008.

¹²⁴ Ibidem, ALSINA JR., João Paulo Soares. Pág. 116.

¹²⁵ BULL, Heddley. **A Sociedade Anárquica**; Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

¹²⁶ MATHIAS, Suzeley Kalil. **Ameaças às democracias da América Latina** IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007. Pág 87 a 93.

¹²⁷ Ibidem. MATHIAS, Suzeley Kalil. Pág 87.

Desta maneira, devido à natureza destas novas ameaças, tornaram-se complexas a identificação dos objetivos, o planejamento da defesa (como um dos componentes da segurança) e a alocação de meios contra estas ameaças. Dentro desta abordagem, a Política de Defesa deveria buscar estabelecer os marcos principais que viessem a balizar a ação do Estado, neste caso representado pelas Forças Armadas, para a formulação de estratégias para a administração da violência, a fim de garantir os direitos essenciais¹²⁸. Portanto, a definição de uma PDN deve estar inscrita no contexto da delimitação dos objetivos da Política Externa Brasileira, no que concerne à atuação das Forças Armadas. A participação efetiva de atores de securitização com competência na área das relações exteriores é fundamental para que a uma PDN tenha a abrangência e a coerência necessária como documento normativo institucional, fato que não ocorreu. No entanto, Fuccille (2006) argumenta que a I PDN representou um avanço para a reestruturação da identidade dos militares, após o seu crescente esvaziamento de poder político que sofreram com a redemocratização do país.¹²⁹

Neste contexto, outros dois pontos conspícuos devem ser lembrados. A criação do Ministério da Defesa (MD) e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN).

Ocorrido no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a promulgação da I PDN contribuiu para instrumentar a criação do Ministério da Defesa, apesar de sequer citar esta possibilidade. A expectativa de mudanças no cenário político interno e a possibilidade de reestruturação do setor militar nacional promoveram a ansiedade nas mentes dos políticos e militares que viveram o regime militar. Na avaliação ratificada por Eliézer de Oliveira (2001), os militares brasileiros vinham perdendo peso político no novo sistema democrático devido à redescoberta das normas democráticas e pela alteração do cálculo político no cenário internacional, devido o fim da Guerra Fria. O controle civil tenderia a ser ampliado, uma vez que tanto civis como militares concordam que a institucionalização deste conceito na sociedade brasileira converge para o interesse de ambos, podendo trazer benefícios concretos.¹³⁰

No Brasil, ao contrário da maioria dos países democráticos, até 1999 possuíamos cinco ministérios militares, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, cada qual tratando dos assuntos relacionados à defesa sob a ótica particular da ins-

¹²⁸ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. Manoele, São Paulo, 2005. Pág 340.

¹²⁹ FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. São Paulo: UNICAMP, 2006. Pág 86.

¹³⁰ Ibidem. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de e SOARES, Samuel Alves. Pág 118-119.

tituição militar considerada.¹³¹ Sendo assim, naquele momento, o Ministério da Defesa promoveu o benefício de contribuir para um diálogo mais consistente sobre defesa, face aos novos desafios da sociedade brasileira, dentro de um regime democrático. O Ministro da Defesa, uma autoridade civil, não poderia ser apenas estatutária, mas baseada na competência nas questões de defesa, permitindo a atuação efetiva nas decisões, assim como gerando credibilidade e respeito no âmbito das Forças Armadas.¹³² O Ministro da Defesa teria que ser a autoridade da área defesa no Poder Executivo, institucionalizando de fato e de direito, o controle civil objetivo das forças militares, em consonância com os princípios democráticos que estavam sendo firmados naquele período.

O CREDEN, criado em maio de 1996, serviu como catalizador para os atores de securitização que historicamente trabalhavam isolados, convergindo para o diálogo os ministros da Justiça, Exército, Marinha, Aeronáutica, das Relações Exteriores, Casa Civil e Militar, bem como o secretário de Assuntos Estratégicos. Este órgão visava à assessoria da Presidência da República na elaboração de políticas, estabelecendo diretrizes para o acompanhamento de projetos nas áreas de cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, delitos de abrangência internacional entre outros. A criação do CREDEN, portanto, sinalizou a vontade política do governo FHC de buscar a articulação na área da defesa, tão carente no setor.¹³³

Portanto, a criação do MD e do CREDEN contribuíram para a reestruturação do setor da defesa nacional em sintonia com o recente processo de redemocratização do Estado brasileiro. Os estudos do antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) também colaboraram na empreitada de vencer as resistências dentro dos antigos Ministérios Militares. O reconhecimento pela área militar de que o desejo do poder político civil de implantar o MD, representado pelo Presidente da República, deveria ser acatado, contribuiu para o crescimento do controle civil objetivo. Ao observarmos a consolidação deste processo ao longo dos anos, notamos que o MD tem permitido estabelecer um diálogo mais consistente sobre defesa, dentro do regime democrático. A criação do Ministério da Defesa foi um ato político originado na estrutura democrática reinante no país, à revelia das tendências conservadoras dos chefes militares. Este ato fechou o ciclo iniciado pela formulação da I PDN.

¹³¹ PROENÇA JR., Domicio; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. Pág 17.

¹³² Ibidem. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de e SOARES, Samuel Alves. Pág 119.

¹³³ Ibidem, FUCCILLE, Luís Alexandre. Pág 87.

Neste contexto, a elaboração da I PDN representou um primeiro passo no controle civil objetivo conceituado por Huntington¹³⁴, uma vez que estimulou e instrumentalizou a criação de um nível político intermediário entre o chefe do executivo e a liderança militar, representado pelo Ministro da Defesa, diminuindo a influência militar do núcleo de poder político. Desta forma, o poder político civil se faz representar na área de defesa de fato e de direito, a partir da presença de um documento que expressa a sua vontade política, de um ministério e uma câmara de articulação, num setor onde antes existiam apenas os militares.¹³⁵

2.1.2 Análise da I PDN

Numa primeira abordagem crítica a I PDN, podemos destacar dois pontos que demonstram a falta de efetividade deste documento para o planejamento militar. Em primeiro lugar, falta uma definição clara quanto ao limite para o emprego das Forças Armadas na segurança pública, cabendo uma distinção entre segurança pública e defesa. Sem este marco conceitual, as crises de segurança pública acabariam por estimular o emprego do aparato militar ostensivamente, exercendo o papel que as forças policiais deveriam exercer. Segundo, o papel do legislativo nesta Política de Defesa não é explícito, quando poderia ter sido ampliado na direção de compartilhar a responsabilidade da defesa nacional.¹³⁶

Alguns autores efetivamente criticam a I PDN pelo seu caráter genérico. Costa e Calvet (2006) argumentam que, apesar do ineditismo da I PDN, o seu valor político estava nos interesses aos quais servia, pois ela abriu o caminho para as reformas estruturais que as instituições de defesa do país necessitavam, a fim de adequá-las ao ordenamento democrático. As dificuldades enfrentadas em estabelecer acordos entre as diferentes visões dos atores políticos vigentes, onde cada força singular agia como um ator político autônomo, refletiu na solução adotada de generalizar as questões mais polêmicas conceituais e de ordem político-administrativo.¹³⁷

Neste trabalho temos como um de nossos objetivos realizarmos uma análise da I PDN à luz da teoria de Buzan **et al** exposta no capítulo 1. Portanto, se faz necessário construir uma estrutura de análise específica. No estudo de caso que propomos, estabeleceremos quatro níveis de análise, seguindo um padrão de relação definido da seguinte forma: as subunidades, as

¹³⁴ HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996. Pág 99-100.

¹³⁵ Ibidem. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Pág 125.

¹³⁶ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. Manoele, São Paulo, 2005. Pág 338.

¹³⁷ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág.2.

unidades, os subsistemas e os sistemas. A partir desta estrutura, definiremos os atores que serão os protagonistas desta análise.

Desta maneira, no nível das subunidades, ou seja, no interior do Estado brasileiro, consideramos como atores de securitização para a análise da formulação da I PDN, o Poder Executivo e os antigos Ministérios Militares (EMFA, Exército, Marinha, Força Aérea e Casa Militar) e o SAE.

O Poder Legislativo, o MRE e os Acadêmicos Brasileiros serão incluídos como atores funcionais deste nível, tendo em vista a participação de congressistas, intelectuais, diplomatas e acadêmicos na elaboração da I PDN.

De uma maneira sintética, consideramos que estes atores pertencem a este nível, por representarem as forças políticas capazes de securitizar ou influenciar a elaboração da I PDN. As interações positivas e negativas, as intervenções dos principais representantes de cada sub-grupo que compõe este nível necessitam serem analisadas sob a ótica dos objetivos da Política Externa vigente no período, conforme delineamos no capítulo 1.

Finalmente, como objetos de referência deste nível, em se tratando de defesa nacional, explicitamos o patrimônio nacional constituído pelo território brasileiro, mar territorial, zona econômica exclusiva (ZEE) e o espaço aéreo correspondente.

No nível das unidades, consideraremos o governo brasileiro e seus pares sul-americanos como atores de securitização. No critério adotado para selecionar os atores de securitização deste nível, nós consideramos a proximidade geográfica, identidades históricas relacionadas ao Brasil, a importância político-militar e econômica de cada país da América do Sul. Desta forma, selecionamos unidades capazes de securitizar temas ou influenciar a Política Externa brasileira, por conseguinte a formulação da Política de Defesa. Obedecendo estes critérios, dentre os países sul-americanos, consideramos os governos dos países componentes do MERCOSUL (Argentina, Uruguai e Paraguai) como atores de securitização quando consideramos o complexo de segurança sul-americano, incluindo também os governos do Chile e da Venezuela, devido à importância relativa no processo considerado. Contudo, qualquer análise sobre defesa na América do Sul se tornaria incompleta se não incluíssemos neste nível os Estados Unidos da América como ator funcional, mesmo não estando incluído na região geográfica considerada, devido a sua capacidade de influenciar militarmente a região. Tal fato é corroborado pela teoria de Nye que considera o poderio militar americano hegemônico.¹³⁸ Levaremos em consideração as identidades históricas de cada unidade, e a sua interação com

¹³⁸ NYE, Joseph Jr. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora da Unesp. 2002.

o Brasil, considerando para fim de análise, um complexo de segurança homogêneo para a América do Sul. Desta maneira, buscaremos determinar a influência destes atores na formulação da I PDN.

No nível das unidades, consideraremos que o objeto de referência será o próprio Estado brasileiro, por ser o objeto que se pretende garantir a sobrevivência.

No nível dos subsistemas, identificamos como atores de securitização as principais organizações interestatais de integração regional sul-americana, que são a ALADI e o MERCOSUL. A OEA, o NAFTA e a ALCA¹³⁹ serão incluídos como atores funcionais, por exercerem influência para a análise do nível considerado.

Como objetos de referência deste nível consideramos os dois complexos de segurança homogêneos, a região da América do Sul e do Cone Sul.

Por fim, a Sociedade Internacional no nível sistema, como um grande complexo de segurança a influenciar os níveis inferiores e interagir no cálculo dos formuladores da I PDN. Como atores de securitização pretendemos considerar os diversos blocos regionais e organizações interestatais, bem como suas demandas no nível internacional, relacionadas com a área de defesa, nos setores militar e político, por exemplo a ONU e a União Européia. O objeto de referência deste nível será a sustentabilidade da paz mundial.

Interagindo diretamente com o texto da I PDN, podemos observar que a introdução declarava que o documento emanava do mais alto nível do Estado a partir da interação entre o interno e o externo, destinando-se a servir como diretriz para as estratégias decorrentes, deixando claro que a prioridade do país para a resolução de conflitos baseia-se na solução de controvérsias buscando fortalecer a paz e a segurança internacionais, contudo não abdicando do uso da Forças Armadas como instrumento de autodefesa do país. Esta postura é ratificada nas orientações estratégicas 4.3 e 4.4 que declaram buscar a valorização da ação diplomática na solução de conflitos, considerando que em caso de agressão o país estaria disposto a empregar o poderio militar necessário para buscar o restabelecimento da paz. Este contexto se insere no nível sistema internacional para a análise, pois ao compararmos com as características da Política Externa Brasileira delineadas no capítulo 1 deste trabalho, ele converge para a prática liberalizante da abertura do mercado brasileiro, em que o Brasil buscava se inserir no mundo globalizado, consolidando a democracia e a prática dos direitos humanos, como também ratifica a tendência grociana implementada pela Política Externa gerenciada pelo MRE.

¹³⁹ A inclusão da ALCA se faz necessária devido ao peso que as negociações tiveram para a Política Externa Brasileira, como vimos no capítulo 1, apesar do acordo não ter sido efetivado.

Ao traçar o quadro internacional, argumenta que os conflitos localizados substituíram os confrontos gerados pela bipolaridade da época da guerra fria, indicando as origens destes conflitos às questões sociais e políticas não resolvidas. Desta forma, define o complexo regional homogêneo da América do Sul como a região mais desmilitarizada do mundo. Contudo, considera que este mesmo complexo de segurança necessita de uma política de harmonização de interesses, devido à diversidade de países e sub-regiões que o compõe. Portanto, a I PDN nos leva a delimitar um complexo regional homogêneo sul-americano definido mais pelas suas afinidades políticas, econômicas e sociais do que pela discórdia, passando por cima das diversas questões fronteiriças que estão pendentes faz décadas, entre alguns países do cone Sul. As ameaças à integridade territorial e à soberania estatal, segundo Saint-Pierre (2007) estão presentes, equivocando-se quem considerar que elas acabaram na América Latina. Entre outros, o autor cita a questão da saída para o mar da Bolívia e o aparente descaso dos Chilenos e Peruanos, os problemas fronteiriços entre Colômbia, Equador e Venezuela devido ao fluxo de guerrilheiros colombianos e o ressurgimento de velhas questões fronteiriças entre Venezuela e Guianas.¹⁴⁰

Portanto, considerando o complexo regional homogêneo sul-americano, para enfocarmos uma análise apenas do setor político e militar, identificamos como atores de securitização todos os Estados do cone Sul e os pactos sub-regionais citados pela I PDN¹⁴¹, e como ator funcional os EUA com seu poderio político e militar a realizar um overlay sobre a interação dos atores de securitização deste complexo, situando-se no nível de subsistemas. Se nos voltarmos para a Política Externa brasileira do período¹⁴², vimos que existia uma tendência à implementação de acordos bilaterais que favorecessem a integração das matrizes energéticas, sendo que esta era uma forma considerada viável para realizar a integração da América do Sul, a partir do MERCOSUL. O alinhamento com a Argentina demonstra o valor que o governo FHC, formulador da I PDN, prestava à cooperação regional, retirando o foco das questões políticas e de defesa contra o antigo rival e direcionando suas atenções para a Amazônia e o Atlântico Sul. Esta ação do governo FHC será ratificada pelo governo Lula, ao formular a II PDN, como veremos adiante.

¹⁴⁰ SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **As novas ameaças às Democracias Latino-Americanas**: Uma abordagem Teórica Conceitual IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007. Pág 79.

¹⁴¹ No item 2.10 da I PDN são citados o MERCOSUL, Tratado de Cooperação Amazônica e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

¹⁴² Segunda seção do capítulo 1 deste trabalho.

Contudo, quando examinamos os objetivos de defesa estabelecidos pela I PDN, a generalidade do documento se torna explícita. Como exemplo, ao declarar no item 3.2 que a defesa nacional precisa manter um sistema adequado para a preservação da soberania nacional e do estado de direito, não existe a preocupação em estabelecer com rigor o termo “sistema adequado”, deixando livre a possibilidade de enquadrar qualquer estrutura militar, dependendo apenas da visão dos atores de securitização, que no caso da I PDN no nível de análise estatal, eram os antigos ministérios militares. Portanto, além de não orientar, ratifica os planejamentos realizados pelos atores de securitização, bem como as ações decorrentes em andamento, fossem elas quais fossem. Os objetivos explicitados no item 3.3 da I PDN seguem este mesmo raciocínio, sendo orientações cabíveis para qualquer Estado que tenha o mesmo perfil sócio econômico similar ao brasileiro. Este fato tem relação profunda com o momento político interno de consolidação da democracia, que o país vivia naquele momento histórico. Apenas para exemplificar, a alínea b do item 3.3 da I PDN propõe entre os objetivos da Defesa Nacional “*a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas*”. É fato que qualquer órgão da esfera federal, estadual ou municipal tem como dever este objetivo constitucional. Contudo, cabe questionarmos qual o significado desta declaração para o planejamento da defesa, tendo em mente que a defesa se relaciona diretamente ao aparato militar de um país. Neste caso, concluímos que ela não agrega qualquer valor a esta finalidade, contribuindo até para legitimar, por exemplo, um planejamento de órgãos subordinados ao governo federal da área da defesa a intervir na gestão pública, quando concluíssem que esta ameaça seria iminente.

As orientações estratégicas da I PDN, advindas destes objetivos, também são expressões declaratórias, tão genéricas quanto a argumentação apresentada anteriormente nos objetivos da defesa, declarados no documento. Na verdade, elas apenas ratificam o espírito grociano da Política Externa Brasileira, sendo pouco úteis à elaboração de diretrizes substanciais. Tomamos como exemplo o item 4.3 que declara:

*A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.*¹⁴³

Como definiríamos uma estrutura militar de credibilidade? Para gerar efeito dissuasório contra quais ameaças? As respostas a estas questões são entregues literalmente às mentes dos planejadores de nível inferior que, no caso da I PDN, eram os atores de securitização do

¹⁴³ BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

nível das subunidades, que trabalhavam em planejamentos às vezes paralelos e competitivos, sem noção de conjunto. Qualquer documento de órgão subordinado ao governo federal da área da defesa poderia enquadrar seu planejamento dentro desta orientação estratégica, sem qualquer alteração substancial.

Por conseguinte, as 20 diretrizes destacadas pelo documento também são generalistas e imprecisas, não possuindo consistência para serem eficazes, desta maneira não servindo para o direcionamento do planejamento militar nas esferas inferiores. Tomemos como exemplo a primeira e segunda diretriz cujo texto declara que, para a consecução dos objetivos da Política de Defesa, deve ser observado:

- a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade.*
- b. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão.*¹⁴⁴

Novamente, surgem as questões que possivelmente povoaram as mentes dos planejadores da defesa nos níveis inferiores. Como a estrutura de defesa, que se pressupõe ser uma estrutura militar, poderia ser estruturada para atender estas diretrizes? Quais as estratégias decorrentes destas diretrizes? Com diretrizes tão genéricas, dificilmente um planejamento de nível inferior poderia ultrapassar algum limite, pois elas pouco ou nada delimitam.

Conforme vimos no capítulo 1, a política econômica do governo FHC empregou uma política neo-liberal, em que a baixa disponibilidade de recursos para o investimento era o principal limitador para os planejadores militares.¹⁴⁵ Portanto, podemos concluir que estas diretrizes serviram ao propósito político de não alterar a situação de estabilidade alcançada junto aos ministros militares. Usando as palavras do ex-Ministro da Marinha, o Almirante Mauro César, era um documento sem efetividade para a defesa, pois tinha outros propósitos não explícitos, que “*distanciava-se bastante da real intenção de cuidar da defesa*”.¹⁴⁶ Desta maneira, apesar de baseada em parâmetros até certo ponto congruentes com a Política Externa do governo FHC, não poderia cumprir o papel institucional para o qual havia sido formulado.

2.2 A segunda Política de Defesa Nacional.

¹⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Diretriz “a” e “b”.

¹⁴⁵ Para maiores detalhes, verifique a segunda seção do capítulo 1 deste trabalho, quanto à descrição da Política Externa do governo FHC.

¹⁴⁶ PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A Defesa Nacional, o Estado e a sociedade**. Disponível em: www.egn.mar.mil.br. Acessado em: 02/10/2007.

2.2.1 Contextualização histórica da II PDN

No dia 1º de julho de 2005, com a publicação em Diário Oficial da União do Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005, entra em vigor a nova Política de Defesa Nacional, que neste trabalho chamaremos de II PDN.

Tomando como base o que se encontrava declarado na introdução da I PDN, uma Política de Defesa deve explicitar as diretrizes que permitam o planejamento de alto nível, servindo de referencial para as estratégias decorrentes.¹⁴⁷ De acordo com Eliézer Rizzo (2005), a elaboração de uma Política de Defesa para o Brasil corresponde a sinal inequívoco do Poder Executivo de que as questões de defesa deixaram de ser de interesse apenas dos militares, quebrando a visão militar do Estado que vigorou com a Doutrina de Segurança Nacional, predominante durante a Guerra Fria.¹⁴⁸ Portanto, além do seu caráter balizador do planejamento da defesa, seu principal benefício foi atrair outros segmentos da sociedade para o diálogo sobre as questões de defesa, quebrando o estigma de que estes assuntos apenas interessavam aos militares.

Numa visão panorâmica da II PDN, o documento destaca a assimetria de poder, ao realizar a análise do ambiente internacional, sublinhando o perigo representado pelas novas ameaças à segurança dos Estados, apesar de considerar a estabilidade internacional fruto da baixa probabilidade de um conflito generalizado, passando o foco para os conflitos localizados regionais, de baixa intensidade. Este fato pode ser compreendido a partir do conceito de paz estabelecido pelos países que constituem o complexo de segurança da América do Sul. Para Amado (1982), o conceito de paz se diferencia para cada Estado, sendo uma variável dependente da expressão política, econômica e militar do país considerado:

*Para as grandes potências, a paz é um estado tolerável de tensões que não determinam a necessidade de uma mobilização militar ou econômica de dimensões nacionais. Já para os países menores, a paz tende a identificar-se com a segurança, isto é, com a soberania política, a imunidade da agressão, a não intervenção e a integridade territorial.*¹⁴⁹

Quanto ao entorno estratégico, um novo conceito firmado pela II PDN, ela sinaliza como prioritárias para a defesa do Brasil a região Amazônica e o Atlântico Sul. Estimula a cooperação internacional dos países da América do Sul, África e os de língua portuguesa, bem

¹⁴⁷ BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Item 1.2.

¹⁴⁸ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. Manoele, São Paulo, 2005. Pág 340-341.

¹⁴⁹ AMADO, Rodrigo Araújo de Castro. **Uma teoria política internacional para o Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. Pág 166.

como condena o terrorismo e outras ações de ilícito internacional. Considera que não é prudente que o país não possua uma capacidade de defesa à altura de suas aspirações políticas. O conceito de “entorno estratégico” introduz um componente importante para a análise das questões de segurança e defesa, reconhecendo o interesse na proteção extraterritorial dos interesses da defesa. Pois, não somente a Amazônia brasileira e a Zona Econômica Exclusiva do Atlântico Sul que estão sob a jurisdição brasileira são objetos de referência no nível dos subsistemas mais todo o complexo de segurança sul-americano, incluindo todos os Estados que compõe o subcontinente, bem como todo o Atlântico Sul. Esta definição acaba por reconhecer a necessidade de cooperação dos demais países do complexo regional sul-americano, em busca de uma estrutura de defesa que atenda a amplitude deste objeto de referência.¹⁵⁰

O documento foi elaborado com o propósito de revisar a I PDN, cuja análise crítica fizemos na seção anterior. Esta revisão periódica é uma atitude salutar, pois procura estabelecer uma melhor correspondência entre a Política de Defesa e as possíveis transformações do ambiente estratégico, uma vez que o Brasil não possui uma estratégia de defesa no nível das unidades, ou seja, nacional, evitando o congelamento desta política.¹⁵¹

Segundo Viegas Filho (2006), que exerceu o cargo de Ministro da Defesa no primeiro mandato do governo Lula:

*É preciso que as políticas de defesa nacional reflitam, de forma crescente, os valores, os interesses e as idéias da sociedade brasileira em toda sua complexidade. É necessário que as diretrizes de defesa sejam constantemente reavaliadas e atualizadas.*¹⁵²

Em concordância com a I PDN, a II PDN manteve o caráter grociano que, como já demonstramos no capítulo 1, é uma característica presente na Política Externa Brasileira. Celso Amorim, atual ministro das relações exteriores do governo Lula, defende que:

*O Brasil beneficia-se de uma projeção internacional singular: a de um país de inegável expressão que não defende uma concepção exclusivista ou auto-centrada, mas sim cooperativa da segurança internacional.*¹⁵³

Dentro desta visão da Política Externa o Brasil tenderá mais a cooperação, portanto a ratificação das ações impetradas para a consolidação de uma sociedade internacional¹⁵⁴, con-

¹⁵⁰ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 3.

¹⁵¹ PEREIRA, Antonio Carlos. **Notas sobre a Política de Defesa, IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil, Volume 1.** Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006. Pág 203 e 204.

¹⁵² VIEGAS FILHO, José. **Palavras por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança.** IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil, Volume 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006. Pág 17.

¹⁵³ AMORIM, Celso. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. **IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil, Volume 1.** Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006. Pág 135.

forme proposta por Hedley Bull do que participar de uma política hegemônica ou intervencionista, sugerida pela tendência unilateralista da Política Externa realizada pelos norte-americanos na última década. Esta postura permanece clara na II PDN, expressa literalmente no terceiro parágrafo da introdução.

Como ponto positivo, a formulação da II PDN contou com a participação mais intensa dos diversos atores de securitização, ou seja, não somente o Ministério da Defesa e o MRE, incluindo alguns atores funcionais, representados pelos vários acadêmicos, jornalistas e intelectuais que participaram dos debates que levaram a formulação do texto, atuando no nível das subunidades. Os textos que compilam os resultados dos diversos painéis realizados com o propósito de debater os assuntos relacionados à defesa do Brasil estão reunidos nos quatro volumes do trabalho “Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil”.¹⁵⁵ O MD assumiu o papel de coordenação da elaboração do documento, traçando um calendário de planejamento, como foi sugerido por Antonio Pereira (2006) em suas “Notas sobre a Política de Defesa”.¹⁵⁶ Portanto, diferentemente do que ocorreu na elaboração da I PDN, no qual o Chefe do Poder Executivo limitou em 20 dias o prazo para a confecção do documento, este trabalho é fruto de um debate mais consistente e abrangente.¹⁵⁷

Contudo, apesar do claro objetivo de seus formuladores em aperfeiçoar conceitualmente o documento comparado ao antecessor, a PDN vigente não apresentou as características de precisão e aprofundamento que necessitava para cumprir seu papel institucional. De uma maneira geral, a crítica de Costa e Calvet (2006) aponta que apesar de ser um documento básico para a definição e emprego das Forças Armadas nacionais, para as relações internacionais do Brasil com os países do complexo de segurança homogêneo da América do Sul e com a sociedade internacional, não obteve a repercussão esperada, nem na esfera militar brasileira, muito menos fora das fronteiras brasileiras. O distanciamento do Legislativo, estimulado pela ausência de responsabilidade direta na formulação do documento é outro ponto criticado.¹⁵⁸ De acordo com estes autores:

¹⁵⁴ Consideramos o conceito de sociedade internacional, conforme definido por Hedley Bull, que “um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no relacionamento, por um conjunto comum de regras, e particularmente de instituições comuns”. BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. Pág 19.

¹⁵⁵ PINTO, J. R. de Almeida, et al. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**: O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Volume 1. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

¹⁵⁶ PEREIRA, Antonio Carlos. **Notas sobre a Política de Defesa, IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Volume 1. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág 203.

¹⁵⁷ Ibidem, FUCCILLE, Luís Alexandre. Pág 89.

¹⁵⁸ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 2 a 5.

*Neste sentido, são positivas as iniciativas de consulta e, sobre tudo, a inclusão do setor acadêmico nas discussões que deram origem a nova PDN. Ao mesmo tempo é importante reconhecer que tais iniciativas são insuficientes para a consolidação de uma concepção democrática e contemporânea na formulação de políticas públicas, e para a formação de uma cultura de defesa no país como é requerida, na medida que o processo de formulação se mantém isolado em relação aos outros setores do próprio Estado, das instâncias políticas e da sociedade em geral.*¹⁵⁹

Apesar destas críticas, é notável o avanço deste documento em relação a I PDN, cujas diferenças apresentaremos na próxima seção.

2.2.2 Análise da II PDN

Para analisarmos a II PDN, alguns critérios precisam ser considerados, como as características de sua formulação, a consistência e coerência das suas diretrizes com as realidades do complexo de segurança considerado, seja ele no nível nacional, regional ou internacional, assim como os pontos fracos da estrutura brasileira no campo da defesa.¹⁶⁰

A II PDN teve como mérito a melhoria de fundamentos conceituais importantes. Desta maneira, a distinção entre segurança e defesa é formalizada, ponto que consideramos um avanço com relação a I PDN, na qual este assunto sequer é tratado. Estes conceitos, muitas vezes empregados indistintamente, estão assim definidos na II PDN:

I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
*II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.*¹⁶¹

A partir desta conceituação, depreendemos que o foco da PDN será a defesa nacional, tema afim com as relações internacionais, deixando de lado a segurança, por estar voltada para a garantia do monopólio da força nos assuntos internos, prioritários para as forças policiais, contudo fora do universo delimitado. Como conceituou Vidigal (2004), segurança e defesa são termos empregados normalmente em conjunto, contudo têm significados distintos na Ciência Política. A segurança envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, científico-tecnológicos e militares. A defesa está relacionada ao emprego do poder militar, embora po-

¹⁵⁹ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 5.

¹⁶⁰ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 4.

¹⁶¹ BRASIL. **Política de Defesa Nacional** - Decreto nº 5484, de 30JUN2005.

dendo interagir em alguns aspectos com os setores mencionados, sendo um termo de abrangência limitada. O autor exemplifica:

*A desigualdade da distribuição de renda no País, a existência de bolsões de miséria, o baixo índice educacional de boa parte da população e outras tantas características da problemática brasileira comprometem a segurança do País, mas, evidentemente, não constituem problemas de defesa, onde o papel das Forças Armadas seria predominante.*¹⁶²

No entanto, Vidigal admite que no caso brasileiro as questões de segurança tem sido privilegiadas pelos governantes, por serem mais prementes.

No Brasil, a segurança interna somente será objeto de ação do MD, no contexto do Artigo 142 da Constituição Federal Brasileira, na Garantia da Lei e da Ordem, conforme regulado pela Lei Complementar nº 117 de 2 de setembro de 2004.¹⁶³ Contudo, estas mesmas definições ressaltam a intenção de manter as Forças Armadas engajadas apenas nas ameaças tradicionais, deixando de lado as novas ameaças transnacionais.¹⁶⁴ Esta abordagem diminui a abrangência deste documento estrutural da defesa nacional frente aos desafios atuais, apesar da importância desta definição para a institucionalização tanto da segurança, quanto da defesa, num ambiente de consolidação democrática, como vimos no capítulo 1 na descrição da Política Externa do governo Lula.

Contudo, a própria definição de segurança e defesa empregada pela II PDN gera uma inconsistência na sua aplicação. No decreto de aprovação do Poder Executivo, o Presidente da República determina que todos “*os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional*”. Partindo do princípio de que esta declaração não representa um simples instrumento retórico, a introdução do documento nomeia o Ministério da Defesa como coordenador das ações necessárias à Defesa Nacional. Concluímos que a II PDN estabelece um vínculo de autoridade do Ministro da Defesa para agir e coordenar as ações dos outros ministérios, em prol da defesa, fato que não é estruturado nem efetivo, pelo menos na moldura temporal estabelecida para esta pesquisa. Pelo contrário, se examinarmos o próprio Ministério da Defesa, notamos que existem barreiras burocráticas que geram um distanciamento desta cooperação ide-

¹⁶² VIDIGAL, Armando. **O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa**, IN: PINTO, J. R. de Almeida, et al. O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág 21.

¹⁶³ BRASIL. Lei Complementar nº 97, **Organização, preparo e emprego das Forças Armadas**, de 09JUN1999 e BRASIL. Lei Complementar nº 117, **Altera a Lei Complementar nº 97/99**, de 02SET2004.

¹⁶⁴ Existem algumas definições e relações de novas ameaças transnacionais. Para mantermos o rigor metodológico desta pesquisa, optamos por considerar o conceito estabelecido por Mathias, conforme citado no início deste capítulo. Ibidem. MATHIAS, Suzeley Kalil. Pág 87 a 93.

al, também chamada de integração, dentro das próprias Forças Armadas que são subordinadas ao MD. De acordo com Flores (2003):

*A integração depende da vontade de aceitá-la, em falta no Brasil, onde as Forças Armadas estão historicamente contaminadas pelo vírus das autonomias corporativas resistentes à lógica da integração – problema também vivido por outros países.*¹⁶⁵

Outra questão que nos surge a partir da definição de segurança e defesa, será quanto à responsabilidade de coordenar a segurança, uma vez que o documento não o especifica, como o faz para a defesa. Esta lacuna poderá gerar dúvidas e atritos em momentos de crise. Pesce (2005) comenta que existe um estudo realizado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República no qual foi admitida a falência do sistema de segurança pública a cargo dos Estados, reconhecendo que num futuro próximo esta preocupação retornará a esfera federal.¹⁶⁶ Na argumentação de Flores (2003), para a direita radical a ordem interna deveria ser mantida associada ao ordenamento socioeconômico, a partir da intervenção direta das Forças Armadas na sociedade. Já a esquerda radical considera que as Forças Armadas nacionais são instrumentos para a manutenção do *status quo* burguês, sendo românticas em idealizar um sistema militar como instrumento da causa proletariada. Este dilema polarizou o pensamento da sociedade brasileira, tendo chegado ao extremo do conflito armado nas décadas de 60 e 70. Contudo, o autor observa:

*Nada disso é correto. Em um país democrático as Forças Armadas devem ser apolíticas, a serviço da defesa nacional, mas também da ordem legal, de conformidade com o ritual definido no direito. Sob este paradigma a atuação militar é conveniente no controle de ilicitudes onde a ação policial é insatisfatória ou inviável (selva amazônica, mar costeiro, espaço aéreo) e de distúrbios de qualquer natureza, que agridam o direito e a segurança do povo, caso transcendam a capacidade policial(...).*¹⁶⁷

Esta posição ratifica a necessidade do estabelecimento de uma estrutura de segurança que estabeleça responsabilidades claras aos órgãos federais subordinados e legislação específica quanto ao emprego de força militar, de forma a não restarem dúvidas quanto à articulação e o emprego da força, quando necessário. A Lei que legisla quanto ao emprego das Forças Armadas para a garantia da Lei e da Ordem¹⁶⁸ não fornece os instrumentos adequados, tendo em vista a forma e os resultados das últimas operações realizadas, principalmente no Estado

¹⁶⁵ FLORES, Mario César. **Defesa nacional na ordem do século 21**. Dossiê: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Ano 2 – Volume 1, 2003. Pág 18.

¹⁶⁶ PESCE, Eduardo Ítalo. **Evolução da Política de Defesa Nacional** IN: Revista Marítima Brasileira, vol 125 n° 07/09, jul/set 2005. Pág 93.

¹⁶⁷ FLORES, Mario César. Defesa nacional na ordem do século 21. Dossiê: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Ano 2 – Volume 1, 2003. Pág 9.

¹⁶⁸ BRASIL. Lei Complementar n° 97, **Organização, preparo e emprego das Forças Armadas**, de 09JUN1999 e BRASIL. Lei Complementar n° 117, **Altera a Lei Complementar n° 97/99**, de 02SET2004.

do Rio de Janeiro, em que a falta de uma orientação clara gerou alguns prejuízos, tanto para a sociedade civil, quanto para os militares que foram empregados nestas ações. Saint-Pierre (2007) considera que o emprego das Forças Armadas deve se restringir às ameaças à integridade territorial, soberania e na ocorrência de catástrofes naturais. O emprego de militares em caso de ameaças internas policiais, como a segurança pública, redundam em descrédito e corrupção.¹⁶⁹

De acordo com o pensamento do Ministro da Defesa Nelson Jobim, expresso em mesa redonda realizada no VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, no caso das ações de garantia da lei e da ordem, previstas na Constituição Federal, diversos atores políticos da sociedade brasileira afirmaram que desejam que as Forças Armadas realizem esta função. Ele considera que a fim de atender esta demanda, será necessário definir quais são as condições que a sociedade brasileira poderá permitir, de modo que as Forças Armadas tenham o respaldo jurídico apropriada para atuar com eficiência em cenários de conflito urbano. O ministro citou como exemplo a atuação das forças brasileiras no Haiti, que tem recebido elogios no âmbito nacional e internacional, contudo o estatuto empregado pela tropa brasileira no Haiti é diferente da legislação vigente no Brasil. Por fim, questionou se a situação de segurança pública nas grandes cidades brasileiras não estaria nos compelindo a estudar a alteração da nossa legislação, a fim de permitir uma ação mais eficaz destas forças públicas no Brasil.¹⁷⁰

Entretanto, tendo em vista as definições de segurança e defesa da própria PDN, ela não será o documento adequado para estabelecer diretrizes para a segurança nacional, que representa um universo mais abrangente do que a defesa nacional, apesar das inconsistências quanto ao assunto, reveladas na verificação dos objetivos e diretrizes fixadas no documento. Exemplificando, temos a orientação estratégica 6.16, que empregando o já citado instrumento constitucional da garantia da lei e da ordem, declara que *“as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa”*, orientação que demonstra a interferência do setor da defesa em área específica da segurança pública. As áreas de segurança pública e defesa nacional, apesar de apresentarem alguns pontos de intersecção, representam conjuntos

¹⁶⁹ Este autor apresenta um interessante quadro sinótico em que, além de classificar ameaças, propõe meios para enfrentá-las. Ibidem. SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Pág 81.

¹⁷⁰ Mesa redonda realizada em 08 /11/2008 durante o VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, nas dependências do Hotel Meliá em Brasília -DF, com o tema “Relações Exteriores, Segurança e Defesa”, composta pelo Ministro da Defesa Nelson Jobim, Ministro Chefe do GSI Gen Jorge Armando Félix, Secretário-Geral das Relações Exteriores Emb. Samuel Pinheiro Guimarães.

de universos distintos, com atribuições específicas do Estado, portanto necessitam de soluções e recursos próprios, porém convergentes no que for cabível.¹⁷¹

Se considerarmos as limitações impostas para a participação da sociedade na elaboração da I PDN, a II PDN constituiu um avanço no padrão do tratamento das questões referentes à defesa. Contudo, apesar do grupo que elaborou o texto proposto para o documento ter sido ampliado, contando inclusive com a presença de representantes do setor acadêmico, a representatividade ficou aquém do esperado, uma vez que a ausência de responsabilidade do Poder Legislativo no processo de formulação afastou a discussão da concepção do documento do parlamento, portanto do conjunto da sociedade brasileira. Desta maneira, apesar de ser mais participativa, a sua formulação refletiu as limitações impostas na formulação das políticas públicas no Brasil, como na I PDN.¹⁷²

Com efeito, os elaboradores da II PDN buscaram ser mais claros quanto à definição dos pontos estratégicos, ao estabelecerem prioridades de acordo com a grandeza territorial brasileira e a extensão do limite do mar territorial e zona econômica exclusiva. Esta segunda versão atende as prioridades políticas e acadêmicas, estabelecidas nas críticas com relação à primeira versão, contudo ainda carece de sintonia no que tange a execução efetiva dos interesses delineados pela Política Externa Brasileira, necessitando maior elaboração. Esta situação poderá ser observada quando do delineamento das áreas consideradas prioritárias para a defesa do país, quais sejam a região amazônica e o Atlântico Sul, pois é fato que os interesses comerciais brasileiros estão no nível do sistema internacional, contudo sua defesa é restrita ao âmbito regional, ou seja do subsistema. A mudança da importância da dimensão marítima, reconhecendo a vulnerabilidade da sua defesa, ampliou o foco em relação a I PDN, visto que esta tratava com maior relevância a massa terrestre, em especial a Amazônia. Esta postura converge para o exercício da Política Externa brasileira na sua vertente econômica, que, como expomos no capítulo 1, prioriza o comércio exterior, portanto a proteção das rotas marítimas comerciais, assim como atenta para a necessidade da defesa do patrimônio nacional existente na plataforma continental brasileira, representado pelas riquezas econômicas e a biodiversidade.¹⁷³ No entanto, a II PDN não é precisa em estabelecer diretrizes específicas para o preparo do poder militar para atuação nestes espaços, transferindo para outros documentos de mais baixo nível administrativo conceitos que lhe seriam inerentes, pela própria função a ser exer-

¹⁷¹ PESCE, Eduardo Ítalo. **Evolução da Política de Defesa Nacional** IN: Revista Marítima Brasileira, vol 125 n^o 07/09, jul/set 2005. Pág 93.

¹⁷² Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág. 5.

¹⁷³ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág. 4 e 5.

cida pelo documento, dentro da estrutura da defesa.¹⁷⁴ Na visão de Flores (2003), o país deve estar preparado para a dissuasão no cenário regional, e para controlar uma ação militar caso a dissuasão falhe. Neste contexto, o conceito de dissuasão está ligado à capacidade de realizar uma ação contra o potencial contencioso, “*pois uma dissuasão abstrata soa falsa*”.¹⁷⁵ A Política de Defesa não pode ser tão genérica que propicie aos escalões inferiores interpretações que redundem na falta de articulação do setor da defesa, gerando incertezas nos planejamentos que auxiliarão a complicar as ações corretivas na hipótese de uma situação de emergência.

A II PDN, apesar de corresponder a um avanço na conceituação de alguns pontos, manteve uma posição cautelosa e às vezes omissa que termina por traçar limites muitos largos para o planejamento dos escalões inferiores. Representou pequenas mudanças para a melhoria da defesa do país, contudo a reduzida alteração nas orientações estabelecidas em relação à I PDN, pouco modificou a inserção brasileira no nível da defesa regional ou mundial.¹⁷⁶ A II PDN, de acordo com Pereira (2006), representa apenas um novo arranjo para os mesmos conceitos e idéias da anterior, continuando a frustrar quem busca diretrizes sólidas para a estruturação da defesa brasileira.¹⁷⁷

Para analisarmos a II PDN, à luz do modelo teórico de Buzan *et al*¹⁷⁸, será necessária a construção dos níveis de análise, como realizamos na primeira seção, com referência a I PDN. Desta maneira, também neste estudo de caso, nos propomos a estabelecer quatro níveis de análise, seguindo um padrão de relação definido da seguinte forma: as subunidades, as unidades, os subsistemas e os sistemas, definindo os atores e objetos que serão os protagonistas de nossa análise. No nível das subunidades, ou seja, no interior do Estado brasileiro, consideramos como atores de securitização para a análise da formulação da II PDN, o Poder Executivo, o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). O Poder Legislativo, os Acadêmicos Brasileiros e demais personalidades que participaram do processo serão incluídos como atores funcionais deste nível, tendo em vista a participação de congressistas, intelectuais, diplomatas, jornalistas e acadêmicos na formulação da II PDN. Consideramos que estes atores pertencem a este nível, por representarem as forças políticas capazes de securitizar ou influenciar a elaboração da II PDN. Em nossa análise levaremos em conta as interações positivas e negativas, as intervenções dos principais representantes de cada subgru-

¹⁷⁴ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág. 6.

¹⁷⁵ FLORES, Mario César. **Defesa nacional na ordem do século 21. Dossiê: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.** Ano 2 – Volume 1, 2003. Pág. 15.

¹⁷⁶ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág. 7.

¹⁷⁷ PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A defesa nacional, o Estado e a sociedade.** Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

¹⁷⁸ O modelo teórico foi abordado resumidamente na seção “**A estrutura da defesa e o sistema internacional**” deste trabalho.

po que compõe este nível de forma a correlacionar estes dados com os objetivos da Política Externa vigente no período, conforme delineamos no capítulo 1.

Como objetos de referência deste nível, destacamos o patrimônio nacional constituído pelo território brasileiro, mar territorial, zona econômica exclusiva (ZEE) e o espaço aéreo correspondente.

O governo brasileiro e os países que compõem a sub-região da América do Sul, serão considerados no nível das unidades. Os parâmetros adotados para selecionar os atores de securitização deste nível de análise serão a proximidade geográfica, identidades históricas relacionadas ao Brasil, a importância político-militar e econômica de cada país da América do Sul. Desta forma, selecionamos unidades capazes de securitizar temas ou influenciar a Política Externa brasileira, por conseguinte a formulação da Política de Defesa. Obedecendo estes parâmetros, entre os países sul-americanos, manteremos os governos dos países componentes do MERCOSUL (Argentina, Uruguai e Paraguai) como atores de securitização, incluindo também os governos do Chile e da Venezuela, devido à importância relativa no processo considerado, como fizemos para a I PDN. Os Estados Unidos da América também permanecerão como ator funcional, mesmo não estando incluído na região geográfica considerada, devido a sua capacidade de influenciar militarmente a região.

Assim como estabelecemos na primeira seção deste capítulo, levaremos em consideração às identidades históricas de cada unidade, e a sua interação com o Brasil, para constituirmos um complexo de segurança homogêneo para a América do Sul, buscando determinar a influência destes atores na formulação da II PDN.

Ainda no nível das unidades, consideraremos que o objeto de referência será o próprio Estado brasileiro, por ser o objeto ao qual o principal ator de securitização, no caso o Brasil, pretende garantir a sobrevivência.

No nível dos subsistemas, manteremos como atores de securitização as principais organizações interestatais de integração regional sul-americana, que são a ALADI e o MERCOSUL. A OEA, o NAFTA e a ALCA¹⁷⁹ serão incluídos como atores funcionais, por exercerem influência essencial para a análise no nível considerado.

Como objetos de referência deste nível permanecem os dois complexos de segurança homogêneos que pretendemos considerar neste trabalho, a região da América do Sul e do Co-

¹⁷⁹ A inclusão da ALCA se faz necessária pelo mesmo motivo exposto na seção anterior, pois as negociações realizadas na tentativa de efetivar o acordo internacional tiveram uma importância para a Política Externa Brasileira que não poderíamos desprezar nesta análise, conforme vimos no capítulo 1 deste trabalho.

ne Sul, uma vez que a II PDN mantêm a abordagem regional da defesa, como foi idealizado na primeira.

Finalizando, a Sociedade Internacional no nível sistema, como um grande complexo de segurança da II PDN, a influenciar os níveis inferiores e interagir no cálculo dos atores de securitização, que são os diversos blocos regionais e organizações interestatais, bem como suas demandas no nível internacional, relacionadas com a área de defesa, nos setores militar e político, como a ONU e a União Européia. O objeto de referência deste nível será a sustentabilidade da paz mundial.

Se nos focarmos no nível das subunidades, cabe observarmos que os atores de securitização deste nível foram reduzidos em relação à análise da I PDN, uma vez que entendemos que o MD deveria congrega as demandas das três Forças Armadas, devendo articular com os interesses políticos dos demais atores, coordenados pelo Ministério da Defesa. O resultado final apreciado a partir da II PDN nos leva a considerar que tal fato não ocorreu, pois apesar de observarmos algumas melhorias na conceituação e na objetividade, as posições dissonantes das três forças militares, aliadas ao desconhecimento dos assuntos tratados e o descaso do poder civil, resultou novamente num trabalho genérico.¹⁸⁰ Exemplificando a falta de sintonia da PDN com as demais políticas públicas, as diretrizes I, II, V, VI, X¹⁸¹ da PDN que determinam ao Ministério da Defesa dispor de forças capazes para o exercício de diversas funções, visando a defesa das fronteiras, região amazônica, do Atlântico Sul e as linhas de comunicação marítimas. Estas diretrizes são respaldadas pela orientação estratégica 6.8, que considera a ênfase na capacidade de resposta das Forças Armadas uma prioridade, a fim de que estes objetos de referência sejam defendidos de ameaças descritas como difusas. Contudo, a prioridade para assegurar a previsibilidade de recursos em quantidade suficiente para permitir o preparo adequado das Forças Armadas, prevista pela orientação estratégica 6.21, que permitiriam a realização das demais orientações, está em desacordo com a atual política de alocação de recursos para o Ministério da Defesa, que tem sofrido substancial contingenciamento, de maneira que a capacidade militar brasileira permanece abaixo das expectativas para um país com metas de defesas tão amplas.¹⁸² Além disto, não cabe aos órgãos subordinados responsáveis

¹⁸⁰ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 6.

¹⁸¹ *I - manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos; II - dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil; VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira; e X - proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País.* BRASIL. **Política de Defesa Nacional** - Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005.

¹⁸² PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A defesa nacional, o Estado e a sociedade**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

pelo planejamento da defesa, mas ao Poder Executivo e Legislativo, propor e aprovar o orçamento necessário para este fim, sendo inócua esta orientação para a finalidade da PDN. Desta maneira, foram novamente introduzidas orientações e diretrizes declaratórias, que atendendo à retórica, deixam de lado a realidade das políticas públicas do país. Com isto, as Forças Armadas que são as responsáveis de atender a demanda da defesa dos objetos de referência deste nível não se encontram aparelhadas de maneira a cumprir o papel dissuasório a que estariam destinadas neste nível. De acordo com Pesce (2006):

*Nos últimos anos, o aumento do “superávit primário” do governo foi obtido à custa do sucateamento da máquina estatal – em particular das Forças Armadas. Para reverter o atual estado de abandono da defesa no Brasil, será necessário um aumento dos recursos destinados ao custeio e investimentos no setor.*¹⁸³

Com relação ao nível das unidades, durante a exposição desta seção já apresentamos alguns pontos que agregam valor à análise deste nível. No setor político-econômico, a aproximação do Brasil dos seus vizinhos da América do Sul caminha para a consolidação de um complexo de segurança homogêneo. A Argentina é um exemplo de parceiro estratégico, cujas relações bilaterais têm crescido, buscando a realização de interesses comuns, conforme já visto no capítulo 1. Neste contexto a orientação estratégica 6.9 ressalta a importância de uma indústria de defesa que se desenvolva em sintonia com a integração alcançada pelos blocos sub-regionais. Esta postura se explica pela baixa demanda do mercado interno para a produção industrial bélica, que seria insuficiente para justificar o nível elevado de investimento exigido para a realização de P&D compatível com a Revolução Tecnológica em andamento, comprometendo a manutenção do estado da arte militar. Agregue-se a este fato uma atitude desfavorável das forças políticas brasileiras aos gastos com a defesa. A busca por tecnologias duais, ou seja, de aplicação para a indústria militar e civil que permitam absorver a demanda de plantas industriais superdimensionadas para a produção em tempo de paz, em conjunto com associação aos parceiros no âmbito sul-americano que possuam capacidade industrial instalada e pessoal capacitado poderá ser uma solução para este problema.¹⁸⁴ Neste ponto a II PDN está sintonizada com as a Política Externa vigente no primeiro mandato do governo Lula, que conforme vimos no capítulo 1, tem buscado integrar esforços com os países da América do Sul, considerados como parceiros estratégicos. Entretanto não especifica como se realizará a coordenação dos esforços para atingir a orientação declarada, deixando para níveis in-

¹⁸³ PESCE, Eduardo Ítalo. **As Forças Armadas e o orçamento da união em 2005**. IN: Revista Marítima Brasileira. Vol. 126, n 04/06 – abr/jun 2006.

¹⁸⁴ AMARANTE, José Albano. **Indústria brasileira de defesa: uma questão de soberania e autodeterminação**, IN: PINTO, J. R. de Almeida, et al. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. Pág 27 a 41.

feriores de planejamento uma tarefa que seria inerente ao documento que visa estruturar a defesa nacional.

Analisando o nível dos subsistemas, apesar de apresentar o abandono da idéia da autonomia estratégica, buscando a integração regional e a cooperação militar e industrial como saída para o desenvolvimento de uma base industrial capaz de gerar o material necessário para equipar as Forças Armadas, o documento não define orientações mais precisas que definam parâmetros concretos para estabelecer a posição brasileira dentro da estrutura de defesa regional e internacional, causando pouco impacto para este nível.¹⁸⁵ As identidades positivas que levariam a propiciar uma cooperação entre os países do MERCOSUL e do Pacto Amazônico¹⁸⁶, nas versões de acordos mais recentes, sempre esbarram nas divergências renitentes que se consolidaram ao longo de séculos de concorrência regional, impedindo a construção de uma segurança coletiva. A balança de poder, até o início da década de 80, foi à opção adotada pelos países do hemisfério sul-americano, incentivada não somente pelos regimes ditatoriais daquele momento histórico mais pelo ator funcional norte-americano. A partir da segunda metade da década de 80, no caso brasileiro e argentino, a busca pela hegemonia sul-americana se transformou em cooperação, com a assinatura do Tratado de Assunção¹⁸⁷ que deu origem ao MERCOSUL. Segundo Gavagnari Filho (2000):

*O propósito brasileiro era inequívoco ao iniciar o processo de cooperação com a Argentina: fortalecer o Brasil no sistema internacional com apoio na estabilidade democrática, no crescimento econômico e na modernização tecnológica.(...) alimentava-se a expectativa de que a cooperação deveria ser ampla para poder garantir o desenvolvimento do próprio processo e sua continuidade mais abrangente – o da integração regional.*¹⁸⁸

Contudo, na visão do autor, cooperação militar não obteve os resultados significativos, pois os atores de securitização argentinos não diminuíram sua sensibilidade ao crescimento econômico e militar brasileiro.¹⁸⁹

Retornando a nossa análise, observando o sistema internacional em conjunto, a II PDN abre espaço para atuação subsidiária das Forças Armadas no combate aos ilícitos internacio-

¹⁸⁵ Ibidem, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 6.

¹⁸⁶ Diversas reuniões de Ministros da Defesa para tratar sobre a defesa da Amazônia foram realizadas, sendo que a última que tivemos acesso à ata, foi realizada em 13 de julho de 2006, tendo participado os Ministros da Defesa da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela.

¹⁸⁷ O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Tinha como objetivo criar um mercado comum entre os países acordados, popularmente chamado de MERCOSUL. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/>. Acessado em: 04/03/2008.

¹⁸⁸ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Estratégia e Defesa (1960-1990)** IN: ALBUQUERQUE, José A. G. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). vol. IV. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. Pág 128.

¹⁸⁹ Ibidem, CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Pág 129.

nais, em cooperação do trabalho da Polícia Federal¹⁹⁰, contudo não estipula claramente os mecanismos necessários para que os instrumentos do Estado na área da defesa, que são as forças militares, cumpram esta diretriz. A orientação estratégica 6.18 declara que é “imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contra-terrorismo”. Outra forma de emprego seria na atuação em ações humanitárias sob a bandeira de organismos multilaterais, como a ONU, conforme previsto na orientação estratégica 6.17. Esta orientação gerou a diretriz XXIII que declara que o país deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações do CSNU. Entretanto, se considerarmos apenas o setor militar, o planejamento desta “capacidade” poderá representar a necessidade de recursos humanos e materiais inconcebíveis para a realidade econômica brasileira. Mesmo considerando que seria uma ação conjunta com outros países que comporiam uma força de paz, o peso de uma estrutura desta magnitude não comportaria dentro do atual orçamento militar, se continuarmos na tendência que tem sido estabelecida nos últimos anos.¹⁹¹

A análise das diretrizes estabelecidas na redação da II PDN, a luz da definição de segurança e de defesa do próprio documento, revela que algumas são confusas, intrometendo-se na área de segurança, ou são inadequadas. Este fato revela a falta de uma definição clara pelo Estado da função a ser exercida pelo MD, uma vez que o documento visa instruir especificamente a defesa e não a segurança.

Entre outros, podemos citar como exemplo a VIII diretriz, que determina que a estrutura de defesa deve ser capaz de aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica, função que deve ser exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional, sendo no mínimo redundante.

Já a décima quarta diretriz prevê a promoção da interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional, função a ser exercida pelo coordenador político do governo federal, ou seja, o Chefe da Casa Civil, não tendo coerência de que esta ação venha se originar no âmbito do Ministério da Defesa, ao qual o documento visa orientar.

Outro ponto que deixa clara a falta de sintonia da PDN com as demais políticas públicas é exemplificado pela vigésima terceira diretriz da PDN que determina ao Ministério da Defesa dispor de forças capazes de projeção de poder, visando à eventual participação em

¹⁹⁰ *Ibidem*, COSTA, Alcides; CALVET, Igor. Pág 6.

¹⁹¹ Para conhecer maiores detalhes sobre redução do orçamento militar e contingenciamento de recursos, indicamos a leitura do artigo do Professor Pesce, “As Forças Armadas e o Orçamento da União em 2005”, citado anteriormente neste trabalho. No capítulo 3 retornaremos a este assunto, quando analisaremos a aplicação das diretrizes da II PDN para a MB.

operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Esta diretriz é apoiada na orientação estratégica 6.21, que considera prioritário a garantia de recursos, em quantidade suficiente, para permitir o preparo adequado das Forças Armadas. Contudo, a vigésima terceira diretriz está em desacordo com a atual política de alocação de recursos para o Ministério da Defesa, que tem sofrido substancial contingenciamento, de maneira que a capacidade militar brasileira permanece abaixo das expectativas para um país com metas de defesas tão amplas.¹⁹²

Por analogia, a diretriz XXV, que determina a participação em missões de paz e ações humanitárias de acordo com os interesses nacionais, também resvala no mesmo obstáculo da escassez de recursos, apesar da Política Externa do período considerar importante a participação brasileira nas missões da ONU, pois esta ação contribuiria para o pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Se observarmos a diretriz XXVI, que orienta o setor da defesa a participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão de forma a aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil, nós chegaremos à conclusão de que esta diretriz não foi escrita para orientar o setor de defesa, uma vez que a ação a ser implementada é específica do MRE. Mais uma vez não se compreende a função a ser exercida pelo MD e seus comandos de forças subordinados, ao qual a PDN se destina orientar.

Estes pontos nos levam a concluir que os formuladores da II PDN não obtiveram êxito em redigir um documento orientador da área de defesa, revelando a falta de sintonia com as Políticas Públicas, tanto internas como externas, para o período considerado. As diretrizes elaboradas não seguem a definição de defesa estabelecido em seção anterior do próprio documento, tendendo mais para uma Política de Segurança Nacional, por abarcar conceitos em áreas não tradicionais para a defesa.¹⁹³ Portanto, apesar dos avanços já apontados, a II PDN ainda é imprecisa e genérica.

Com relação à Política Externa brasileira no campo econômico, como vimos na segunda seção do capítulo 1 para os períodos dos governos FHC e primeiro mandato do governo Lula, oscilou entre o objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional, portanto cumprindo as regras impostas pelos países hegemônicos visando à globalização mundial, e estabelecer uma política desenvolvimentista pragmática, participando do mercado internacional, mas e-

¹⁹² PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A defesa nacional, o Estado e a sociedade**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

¹⁹³ RODRIGUES, Cláudio Marin. **Novos conceitos de segurança internacional e seus reflexos na Política de Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

xercendo uma Política Externa com independência ¹⁹⁴, notamos que os objetivos da política econômica influenciaram as demais áreas da Política Interna e Externa brasileira, através da contenção dos gastos e investimentos públicos.

No entanto, a Política Externa do governo Lula levantou bandeiras que envolvem a participação militar ativa do Brasil, como a candidatura à cadeira permanente no CSNU, demonstrando claro objetivo de contestar a ordem internacional. Em dissonância com esta orientação, a área de defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, pois as carências sociais do povo brasileiro, aliadas ao ambiente de estabilidade política na América do Sul, dificultaram a identificação de ameaças no âmbito regional e internacional. As metas principais dos governantes deste período foram consolidar a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macro-econômico. Este fato, como já foi comentado, gera uma aresta que desarmoniza a Política Externa do governo Lula e as orientações e diretrizes da Política de Defesa, gerando óbices para o planejamento e a execução das diretrizes relacionadas ao aparelhamento das Forças Armadas.

Ao realizarmos uma análise comparativa entre as linhas mestras da Política Externa e a Política de Defesa, a posição de realizar a integração sul-americana converge com diretrizes XVIII, XIX, XX e XXI¹⁹⁵. Entretanto, inexistente a preocupação em orientar como esta estrutura será constituída, uma vez que envolve órgãos não diretamente envolvidos com a defesa nacional, com prioridades específicas.

A diretriz XXVI¹⁹⁶, apesar de perfeitamente sincronizada à Política Externa do governo Lula, também carece de consistência para a aplicação na área da defesa, sendo até mesmo inócua, por ter sua aplicação atrelada ao trabalho do Ministério das Relações Exteriores.

Desta maneira, concluímos que apesar de baseada em alguns parâmetros congruentes com a Política Externa do governo Lula, tendo representado um avanço em relação a I PDN, a II PDN gerou muitas lacunas que terminam por diminuir sua eficácia no cumprimento do papel institucional para o qual havia sido formulado. Desta forma, a II PDN estabeleceu uma base tênue para o planejamento do poder militar, não atingindo o objetivo básico de gerar as

¹⁹⁴ SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Política e comércio exterior** IN: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2005. Pág. 296.

¹⁹⁵ XVIII - *intensificar o intercâmbio das Forças Armadas entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa*; XIX - *atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira*; XX - *intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lideiras ao Atlântico Sul*; e XXI - *contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa*. BRASIL. **Política de Defesa Nacional** - Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005.

¹⁹⁶ XXVI - *participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil*. BRASIL. **Política de Defesa Nacional** - Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005.

diretrizes adequadas para que as três Forças Armadas trabalhem com a complementaridade necessária, provendo o nosso país com uma estrutura de defesa compatível com a sua inserção mundial.

2.3 Considerações finais do capítulo 2.

Neste capítulo nos propomos a analisar a I e II PDN a fim de chegarmos à conclusão quanto a eficácia da Política de Defesa como instrumento da Política Externa na área de defesa.

Na primeira seção, após uma contextualização histórica da promulgação da I PDN, empregamos o modelo teórico proposto por Buzan *et al* realizando uma análise dos parâmetros estabelecidos na I PDN, tendo em vista a Política Externa Brasileira vigente no período. Observamos que a principal finalidade do documento foi permitir a institucionalização do Ministério da Defesa, apesar deste objetivo não se encontrar explicitado no texto.

Na segunda seção também efetuamos uma contextualização histórica, para a seguir construir uma análise comparativa, explicitando as alterações introduzidas na II PDN, com relação à primeira. Desta maneira, objetivamos testar a consistência da II PDN e concluirmos se as instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional obtiveram êxito em torná-lo um documento capaz de agregar as diretrizes adequadas para o planejamento da defesa.

Após este trabalho, chegamos à conclusão de que a II PDN não é um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos delimitados pela Política Externa Brasileira, apesar de possuir muitos pontos de convergência. Consideramos que as instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional, em conjunto com o MD, não lograram sucesso em influenciar a formulação de uma política de defesa efetiva, em conformidade com as orientações delineadas pela Política Externa Brasileira.

No próximo capítulo, buscaremos levantar dados que nos permitam traçar parâmetros para propormos modelos possíveis que permitam elaborar uma política de defesa.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE DEFESA E A MARINHA DO BRASIL

É da competência do Estado brasileiro, de acordo com a Constituição, *assegurar a defesa nacional*".¹⁹⁷ Para tanto o Estado deverá prover o aparelhamento e preparo da estrutura de defesa com a devida antecedência, pois um requisito básico para a defesa é que esta não poderá ser improvisada.¹⁹⁸ Se aguardarmos um conflito ou ameaça iminente para nos prepararmos, já estamos atrasados, sendo que o amadorismo nesta área poderá ter um custo muito alto para o país. Conforme conceitua Vidigal **et al** (2006), no relatório sobre o Grupo de Trabalho que estudou os elementos para elaboração de uma PDN, temos que:

(...) a política de defesa nacional é o instrumento (do mais alto nível) que fixa princípios, conceitos e objetivos de defesa do Estado e estabelece diretrizes e orientações para o preparo e o emprego da capacitação de defesa do país. Esses objetivos devem ser permanentemente reavaliados, e as ações decorrentes devem ser monitoradas. As bases dos diagnósticos e das avaliações devem ser atualizadas em sintonia com a evolução da realidade.

¹⁹⁹

Nossos objetivos neste capítulo serão, na primeira seção, apresentar uma síntese das principais aspectos estratégicos que nos permitam considerar alguns pontos conspícuos sobre a estrutura de defesa, limitando o nosso estudo à estratégia naval. Com este direcionamento, trataremos de abordar a Revolução dos Assuntos Militares e os conceitos alinhados à temática da defesa, buscando gerar uma visão prospectiva. Traçaremos um perfil estratégico para testarmos a possibilidade de cooperação na segurança e defesa marítima entre Brasil e EUA, na qual explicitaremos a visão estratégica para a consecução dos interesses destes países no Atlântico Sul, para concluirmos quanto à possibilidade da cooperação. Encerrando esta seção, apresentaremos a estratégia naval chamada de "*Jeune École*", na qual indicaremos as suas características principais e possíveis aplicações ao Poder Naval Brasileiro.

¹⁹⁷ Art 21, item III, da Constituição Brasileira de 1988. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 21 abr. 2007.

¹⁹⁸ VIDIGAL, Armando A. F; **et al. Política de Defesa**. Escola de Guerra Naval. Pág 8. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepeTrabAcademicos.htm>. Acessado em: 02/04/2008.

¹⁹⁹ Idem. Este grupo de trabalho foi coordenado por Armando Amorim Ferreira Vidigal e Marcílio Boavista da Cunha, tendo a colaboração de Afonso Barbosa, Aloísio Vasconcelos Braga, Carlos Augusto Costa, Francisco Eduardo Alves de Almeida, Francisco José de Matos, José de Anchieta Nobre de Almeida, José Roberto de Souza Cavalcante, Luis Gustavo Schenk, Marcio Moutella Assumpção Taveira, Paulo César Milani Guimarães, Piraju Borowski Mendes, Osmar Boavista da Cunha Junior, Ricardo Antônio da Veiga Cabral e Williams da Silva Gonçalves. VIDIGAL, Armando A. F; **et al**. Pág17.

Na segunda seção, apresentaremos dois modelos que se propõe a estimular a geração dos subsídios que nos permitiriam realizar a revisão da atual PDN, tendo em vista a necessidade de constante revisão deste documento. Desta forma, objetivaremos consolidar algumas idéias e sugestões, a fim de atingirmos o propósito de fomentarmos a elaboração uma PDN dentro de parâmetros que atendam premência de sua função constitucional.

Por fim, concluiremos este capítulo, após compilarmos as principais idéias expostas.

3.1 A construção de uma estrutura da defesa e a visão estratégica naval

3.1.1 A estrutura da defesa e a Revolução dos Assuntos Militares.

Como já vimos no capítulo 2, a PDN brasileira é o documento de mais alto nível no âmbito da defesa e tem suas bases na Constituição Federal, na Política Externa e nas orientações governamentais. A partir das definições de segurança e defesa constantes da PDN, observamos que segurança é um termo mais abrangente, sendo a defesa inserida no contexto segurança. A defesa será o componente da segurança mais ligada com as ameaças externas. Bartolomé (2006) entende a defesa como um dos componentes da segurança, que tem como elemento principal às forças militares, ou seja, a defesa será a organização do poder militar de um país para se opor a uma ameaça potencial ou efetiva, que venha agredir o Estado.²⁰⁰

A estruturação da defesa se torna prioritária a partir do crescimento da inserção internacional brasileira e da descoberta de jazidas de recursos não renováveis dentro do nosso território (petróleo, gás natural, água potável, biodiversidade, minérios, etc) terrestre e marítimo (águas territoriais e ZEE). Entretanto, Silva (2007) argumenta que por muito tempo os assuntos de “*segurança & defesa*” foram considerados monopólio dos militares. Portanto, mesmo para os civis que buscavam o conhecimento nesta área, a própria academia acabava por estigmatizá-los. Esta postura levou também a visão paranóica de que os militares estão vendo problemas onde não temos, por pura falta de conhecimento e entendimento do assunto.²⁰¹ Desta maneira, torna-se prioritário o estudo desta área, a fim de gerar o conhecimento necessário à gestão destes assuntos pela sociedade, representada pelas lideranças políticas do país.

²⁰⁰ BARTOLOMÉ, Mariano. **La Seguridad Internacional Post 11-S: contenidos, debates y tendencias**. Buenos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006. Pág 132.

²⁰¹ Palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval pelo Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o II Seminário realizado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos, sob o tema “Elementos para uma Política de Defesa Nacional”.

Considerando a segurança internacional, Bartolomé (2006) avalia que o conceito supera, tanto o desenho como o modo de emprego das Forças Armadas. Isto se deve a que, no plano internacional, os limites da segurança e da defesa sofrem variações, associadas à percepção das ameaças. Este fato se repete no plano Estatal. As discussões com relação ao limite que deve ser estabelecido para a ação dos Estados, ou da ONU, na segurança internacional não tendem para uma resposta e sim para teorias e conceitos, que se adaptam aos problemas que são apresentados. Portanto, o desafio moderno para a defesa, como um componente da segurança internacional, implica em obter novas formas de emprego racional da violência, que ainda deverão coexistir com as maneiras tradicionais. A tendência aponta para a elaboração de novas formas de cooperação entre os Estados a fim de se obter sucesso, evitando-se as ações unilaterais em tempos de globalização e interdependência.²⁰²

Tendo como foco a América do Sul, Silva (2007) observa que o fim da Guerra Fria e do MAD (Mutual Assured Destruction) proporcionou a multiplicação de focos de guerras convencionais, sendo possível a ocorrência destes conflitos na sub-região sul-americana. A teoria do equilíbrio de poder regional estaria superada, sendo que a tese realista do “dilema da segurança” não se aplicaria ao cenário político da América do Sul, uma vez que as aquisições de armamento visam reverter o sucateamento a que as Forças Armadas foram submetidas nos últimos anos.²⁰³

Retornando a nossa PDN, apesar dela se tratar de uma política de governo, engloba uma parte estratégica voltada para as ameaças externas. A PDN possui duas vertentes principais: a vertente preventiva, representada pela diplomacia conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, e a vertente reativa, constituída pelo Poder Militar Nacional, cuja expressão é atribuída no mais alto nível ao Ministério da Defesa.

Focalizando apenas a vertente reativa, o uso da força em conflitos armados pressupõe o pensamento realista, pois o Estado seria o ator pleno nas Relações Internacionais monopolizando o emprego da força, cujo instrumento são as forças armadas organizadas e regulares, capazes de serem empregadas contra outros Estados quando representarem uma ameaça potencial ou iminente. A população civil estaria envolvida na medida em que a mobilização para o conflito fosse necessária.²⁰⁴

²⁰² Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 338-339.

²⁰³ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o seminário “Elementos de uma Política de Defesa”.

²⁰⁴ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 164.

Desta maneira, considerando a defesa um componente da segurança, Bartolomé (2006) sugere o gráfico de uma pirâmide de segurança, em que na base estaria o instrumento militar, a defesa no nível intermediário e no topo a segurança. Este esquema classifica a segurança como um processo operacional de alto grau de heterogeneidade, enquanto o instrumento militar um processo de aplicação direta, sobre ameaças identificadas, sejam potenciais ou efetivas, portanto mais homogêneo.²⁰⁵

Ainda de acordo com Bartolomé, teríamos 11 tipos de emprego militar dentro do cenário pós Guerra Fria, quais sejam:

Dissuasão, ataques preventivos, coerção, ataques punitivos, interdição, guerra aberta, missões de resgate, operação de manutenção de paz, operação de imposição de paz, operação de reconstrução do Estado e ajuda humanitária. Cada forma de emprego militar tem uma definição e características específicas, sendo que, genericamente, o autor emprega dois critérios classificatórios²⁰⁶:

a) A dissuasão, ataques preventivos, coerção, ataques punitivos, interdição, guerra aberta e missões de resgate são operações habitualmente oriundas de decisões e execuções unilaterais, enquanto que as operações de manutenção de paz, imposição de paz, reconstrução do Estado e ajuda humanitária são normalmente organizadas e gerenciadas por organizações multilaterais, como o CSNU.

²⁰⁵ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 132.

²⁰⁶ Bartolomé define como: a) **Dissuasão** – “emprego da força militar de forma passiva para persuadir o oponente que os custos de um enfrentamento militar serão maiores que os benefícios”; b) **Ataques preventivos** – “buscam impedir o desenvolvimento da capacidade militar do oponente, antes que se transformem em uma ameaça real”; c) **Coerção** – “emprego deliberado da força para impor a adoção de determinadas decisões”, d) **Ataques punitivos** – “emprego deliberado da força com o objetivo de gerar custos ao oponente, sem buscar necessariamente uma alteração na sua conduta”; e) **Interdição** – “uso moderado de força para impedir que determinados equipamentos, recursos, bens ou tropas cheguem a um lugar específico”; f) **Guerra aberta**: “intervenção de grande intensidade, com o emprego de grande quantidade de forças capazes de infligir o maior dano possível ao inimigo”; g) **Missão de resgate** – “operação humanitária que tem como característica a ausência de qualquer envolvimento direto com a situação política do lugar em que é efetuada”, h) **Operação de manutenção de paz** – “emprego de forças com armamento leve, em um ambiente cujas hostilidades foram suspensas, tendo uma postura de imparcialidade com respeito às partes em conflito”, i) **Operação de imposição de paz** – “situação transitória entre a manutenção da paz e a reconstrução do Estado, com emprego de força com menor intensidade que a situação de guerra aberta, orientada para criar condições para que as resistências às negociações diminuam”; j) **Operação de reconstrução do Estado** – “também denominada de “construção da paz”, está orientada a constituir lideranças, procedimentos e instituições políticas essencialmente diferentes das que preexistiam no Estado, efetuando o monopólio da força até que este possa ser transferido ao governo local, redundando em períodos de ocupação militar”; e k) **Ajuda humanitária** – “possivelmente a forma mais complexa de intervenção, podendo derivar facilmente numa imposição de paz ou reconstrução do Estado, envolvendo o emprego de forças militares para salvar vidas, sem necessariamente alterar o contexto político local. Poderá ser consensual, quando aceita pela liderança política local, ou imposta, quando o requer o emprego de violência para eliminar a capacidade local de interferência na operação”. Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 161-163.

b) As operações de manutenção de paz, imposição de paz, reconstrução do Estado e ajuda humanitária são operações correlacionadas aos conflitos dentro de Estados nacionais que terminam por influenciar a comunidade internacional, enquanto a dissuasão, ataques preventivos, coerção, ataques punitivos e a guerra aberta são formas do emprego do poder militar em conflitos interestatais. A interdição é uma modalidade que se encaixaria em ambos os casos desta última classificação.²⁰⁷

Estas formas de emprego do poder militar expressam as tarefas possíveis ao aparato, portanto delimitam estratégias que serão à base do planejamento militar. Sendo assim, de acordo com o emprego militar, teremos diferentes tipos de planejamentos, visando o aparelhamento das forças e o treinamento específico dos militares envolvidos, gerando um espectro de possibilidades, não necessariamente complementares.

Outro fator que tem alterado o rumo do planejamento militar é o emprego intensivo da tecnologia de ponta no combate. Se considerarmos apenas a aplicação de alta tecnologia na vertente reativa, o emprego desta em combate não é uma novidade histórica, tendo ocorrido ao longo da história da civilização ocidental. Contudo, nos dois últimos decênios do século XX, principalmente após o término da Guerra Fria, ocorreu um salto qualitativo no emprego de novas tecnologias no combate, a ponto de se falar numa Revolução dos Assuntos Militares (RAM). De acordo com Krepinevich (1997), a RAM:

*(...) ocorre quando a aplicação de novas tecnologias e um número significativo de sistemas militares se combinam com conceitos operacionais inovadores e adaptações na organização, de uma maneira tal que se altere fundamentalmente o caráter e a conduta do conflito (...) ocorrendo através de um incremento dramático do poder de combate e eficiência militar das Forças Armadas.*²⁰⁸

A RAM não compreende apenas a introdução de novos equipamentos gerados a partir do desenvolvimento tecnológico exponencial, mas também o treinamento dos militares e o desenvolvimento de novas táticas para o emprego em combate, fato que tem exigido maior capacidade e preparo intelectual dos combatentes, que precisam estar prontos a tomar decisões rápidas, em tempo real, de forma a explorar as vantagens estratégicas em seu benefício.²⁰⁹

Quanto à eficácia desta revolução, Friedman (1998) exemplifica que nunca um exército com o poder militar similar ao Iraquiano havia sofrido uma derrota de tamanha proporção,

²⁰⁷ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 163.

²⁰⁸ KREPINEVICH, Andrew. **Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions** IN: Strategy and Force Planning Faculty: Strategy and Force Planning. Naval War College, Newport, 1997. Pág 430-446.

²⁰⁹ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A Missão das Forças Armadas para o Século XXI** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 124, n 10/12. out/dez, 2004. Pág 103.

como visto na Operação “Tempestade do Deserto” (1991). Tal fato é justificado pelo encontro de um exército constituído nos moldes pós-guerra mundial (Iraqianos), com uma força militar pós-guerra fria (Norte-Americanos). O avanço tecnológico foi o fator decisivo.²¹⁰ O autor considera que a tecnologia apenas modificou a forma de como o homem luta e morre. Contudo, “*não muda o horror e a glória das batalhas, ou muda a realidade da morte*”.²¹¹ Ele compara os armamentos utilizados no Iraque (1991) como sendo o modelo “T”²¹² da nova guerra cirúrgica. Assim como outros protótipos, o armamento empregado pela guerra cirúrgica foi extremamente criticada pelas suas falhas, sem que fossem avaliados quanto ao potencial inovador.²¹³ Friedman declarou o fim da guerra convencional, como realizada pelos Europeus na II GM e o início de uma nova época, a “*das munições guiadas e de grande precisão*”.²¹⁴

Na visão deste autor, a RAM fortaleceu as forças terrestres e aéreas. Em terra isto foi sentido pela desvantagem numérica americana em relação aos inimigos que enfrentou nas últimas guerras ditas convencionais. A mesma análise pode ser feita com relação à força aérea. O emprego de aeronaves e sistemas de armas modernos possibilitou ao poder aéreo americano enfrentar ameaças convencionais superiores em número e poder de fogo.²¹⁵

Paradoxalmente, Friedman (1998) avalia que a mesma RAM que aumentou poder americano em terra e no ar contribuiu para a estagnação do Poder Naval Americano. Ele utiliza como argumento que a Marinha Americana se tornou conservadora após a II GM, justamente por não ter sido ameaçada no cumprimento de sua principal tarefa, a de controlar os oceanos de acordo com os interesses estratégicos do país, pois os americanos mantiveram o controle do mar para garantir a defesa em profundidade do seu território, de forma a não serem ameaçados em nenhum momento.²¹⁶ Ou seja, após a introdução do navio-aeródromo na II GM, não houve necessidade de reformular os fundamentos da guerra naval. Cada novo armamento introduzido apenas agregou novas rotinas às tarefas que já vinham sendo realizadas, enquanto o exército e a força aérea, mesmo depois da II GM, tiveram que enfrentar inimigos poderosos que os fizeram evoluir em busca de novos armamentos e doutrinas de emprego, mesmo sendo inferiores em recursos materiais e tecnológicos.²¹⁷ Contudo, com o desenvolvimento de ar-

²¹⁰ FRIEDMAN, George. **The future of war: power, technology & American world dominance in the 21st century**. Maritin's Griffin Edition: New York. 1998. Pág X.

²¹¹ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág XI.

²¹² O Ford Modelo “T”, conhecido no Brasil como Ford de Bigode, foi o produto da fábrica norte-americana que popularizou o automóvel e revolucionou a indústria automobilística, tendo sido escolhido como o “Carro do Século XX”. O Modelo “T” foi produzido por 19 anos, entre os anos de 1908 e 1927.

²¹³ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág XII.

²¹⁴ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág XIII.

²¹⁵ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág 395-396.

²¹⁶ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág 397.

²¹⁷ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág 397.

mamentos de longo alcance e grande poder de destruição, lançados a partir da terra e do ar, o problema vislumbrado para a Marinha Americana seria como proteger a força naval de superfície, com navios de grande deslocamento, de ataques além do horizonte. Este fato poderá gerar o desenvolvimento de novas táticas para o emprego da força naval.²¹⁸

A Guerra do Golfo (1991) veio comprovar eficácia do emprego de navios-aeródromos (NAE) nestes novos cenários. Estes navios seriam a única maneira de transportar e operar a aviação de ataque para controlar linhas de comunicação marítimas, ou para obter supremacia aérea em litorais distantes, sem a necessidade de depender de bases aéreas locais, portanto seriam peças chaves para a projeção de poder. Contudo, a ameaça dos mísseis anti-navio, lançados a partir de pequenas unidades navais (lanchas patrulhas rápidas), ou ataques aeronavais, dificultam a proteção e operação dos navios-aeródromos, principalmente quando a tecnologia de mísseis de cruzeiro não estiver mais restrita a um grupo pequeno de países.²¹⁹ Na visão de Friedman (1998), os EUA buscaram manter o equilíbrio político estável na Eurásia controlando o mar, possibilitando a projeção de força a partir de navios-aeródromos, pois o controle do mar possibilita o deslocamento de forças até o local de combate, no momento adequado, permitindo a ação integrada das forças de mar, terra e ar. Para tanto, seria necessária a operacionalidade integrada das forças.

De acordo com Bartolomé (2006), a operacionalidade integrada das forças está ligada a RAM, pois ela tem sua origem em 4 fatores essenciais, que são as mudanças tecnológicas, a invenção de novos sistemas de armas, as inovações operacionais e a adaptação organizacional. Os dois últimos fatores acabam por refletir nas forças armadas, estimulando a noção de conjunto e a operacionalidade integrada.²²⁰ Portanto, seria uma consequência natural da RAM, a integração das forças em combate, favorecendo o emprego de operações combinadas, desde de que haja integração e comunicação eficientes para realizar o comando e controle das ações.

Ou seja, a RAM está intimamente ligada ao desenvolvimento da tecnologia da informação, principalmente na capacidade de transmitir e processar dados que permitam a análise e decisão, com elevado padrão de rapidez e precisão. Exemplificando, se observarmos que na II Guerra Mundial (1945) a informação operativa fluía através de teletipos, a uma velocidade não superior a 56 palavras por minuto, na I Guerra do Golfo (1991) a velocidade era de 1,92 milhões de palavras por minuto, podendo chegar a 1,5 trilhões de palavras por minuto no futu-

²¹⁸ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág 398.

²¹⁹ Ibidem. FRIEDMAN, George. Pág 400.

²²⁰ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 165.

ro próximo, segundo dados apresentados pelo autor, sendo que tal fato deverá constituir um impacto no desenvolvimento de sistemas que realizem o comando e controle durante o combate.²²¹

Vidigal (2004) cita que a guerra do Iraque foi um exemplo notável da RAM, em que as batalhas foram decididas de forma extremamente rápidas em favor do país que possuía a tecnologia extremamente superior. Neste confronto, a chamada *Doutrina Rumsfeld*, catalisou as idéias recentes desenvolvidas pelos estrategistas da RAM. Ela se caracterizou pelo emprego intensivo da aviação, a fim de garantir o domínio absoluto do espaço aéreo, na redução do efetivo da tropa terrestre envolvido nos combates com o emprego de tropas especiais, no exercício de pressão contínua sobre o inimigo sem permitir a reorganização para o contra-ataque e na arregimentação de tropas locais que se opusessem ao regime. Foi um típico exemplo de guerra assimétrica, ou seja, um dos lados contava com tecnologia e recursos infinitamente superiores ao outro, não sendo possível ao adversário de menor capacidade militar conter o ataque usando os métodos convencionais de combate.²²²

Contudo, o fato de existirem potências militares capazes de realizar este tipo de ação contra Estados de menor capacidade militar, não significa que potências médias em capacidade militar estejam livres de se enfrentar em combate. Mesmo com pequena probabilidade de ocorrência, estes conflitos de baixa intensidade podem eclodir por motivos relativamente comuns no sistema internacional, como a mudança de um governo, algumas vezes por um processo não democrático, ou o ressurgimento de antigas questões fronteiriças, gerando as condições para o estabelecimento de crises com países vizinhos. Estes conflitos tendem a possuir uma duração reduzida, devido ao rápido esgotamento dos recursos mobilizados para o combate e pelas pressões dos organismos internacionais para a celebração de um acordo de paz, contudo requerem o preparo antecipado.²²³

Olhando por uma perspectiva complementar, num mundo de ameaças difusas e recursos escassos, alguns estrategistas têm conduzido seus planejamentos orientados não mais para os cenários construídos a partir das ameaças, sejam ou não de origem estatal, mas para a identificação das vulnerabilidades estratégicas. De acordo com Vidigal esta maneira de estruturar o planejamento permite a elaboração de uma ampla política de desenvolvimento, em moldes flexíveis, capaz de estabelecer modelos que atendam a demanda de sociedades democráticas,

²²¹ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 167.

²²² Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 105.

²²³ Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 106-107.

indo muito além do planejamento da defesa.²²⁴ Apenas como ilustração, podemos citar que a posse de uma grande extensão da floresta equatorial amazônica e de uma zona econômica exclusiva que se estende a 200 milhas marítimas, representam uma enorme vulnerabilidade, se desejamos exercer nossos direitos e proteger nosso patrimônio da exploração indevida por outros Estados. Este modelo também vem sendo empregado pelos EUA, pois de acordo com o ex-Secretário de Estado dos EUA, Donald Rumsfeld:

(...) nosso desafio neste novo século é difícil: temos que defender nossa reação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado. Pode parecer uma tarefa impossível. Não é.(...)

Também decidimos abandonar a antiga estratégia de ameaças que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século e adotar uma nova abordagem, de capacidades, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças".
(...)

*Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.*²²⁵

Vidigal considera alguns pontos importantes para validar uma estratégia militar brasileira. Ele cita o desenvolvimento de pesquisas militares para diminuir, ou pelo menos impedir que aumente, a distância tecnológica nesta área. Ele aponta para a necessidade da coordenação do Ministério da Defesa, a fim de que estas pesquisas sejam complementares e, se possível, sinérgicas. Contudo, alerta que o desenvolvimento tecnológico deverá ser acompanhado da melhoria no preparo dos recursos humanos, não somente para conduzir os novos equipamentos, mas para que este homem seja capaz de tomar decisões rápidas, quando pressionado pelo ambiente hostil do combate. Por fim, buscando caminhar em conjunto com a pesquisa e materializar os equipamentos que empreguem a tecnologia desenvolvida, deverá ser fomentada uma indústria de equipamentos militares que permitam a independência do exterior em caso de conflito. Entretanto, este objetivo sofre restrições, provocadas pela inexistência de Forças Armadas que estimulem uma economia em escala adequada para gerar o interesse do setor privado. Podemos vislumbrar que a integração da América do Sul, com potencial para gerar a ampliação do mercado para equipamentos militares, bem como o desenvolvimento de tecnologias duais que permitam a produção de componentes que possam ser comercializados no mercado civil, são paliativos para diminuir, ou até mesmo eliminar, estas restrições eco-

²²⁴ Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 107.

²²⁵ RUMSFELD, Donald. **Transformando as Forças Armadas** IN: Política Externa, v. II, n. 2, set-out-nov, 2002. Pág 12 a 22.

nômicas.²²⁶ Silva (2007) considera que, a partir da base para integração Sul-Americana proporcionada pelo MERCOSUL e na medida em que a integração das capacidades industriais permita o desenvolvimento de uma indústria de defesa autônoma, a integração das capacidades militares para execução de missões de paz será uma possibilidade plausível.²²⁷

No entanto, para que a avaliação estratégica guarde vínculo com a realidade, não poderá estar desvinculada da questão orçamentária, que atuaria como um redutor sob as necessidades estratégicas. Uma solução apontada por Vidigal (2004) para atender a questão orçamentária é a implementação de “*núcleos de força militar*”, que atuariam como acumuladores das capacidades identificadas, permitindo a expansão deste conhecimento quando alguma situação crítica assim impusesse. Desta maneira, no caso da Marinha do Brasil, poderiam ser identificados e estabelecidos alguns núcleos, altamente adestrados em tarefas típicas, como na guerra anti-submarino ou incursão anfíbia.²²⁸ Dentro desta visão orçamentária, Silva (2007) considerou que a estratégia de investimento de recursos empregada pelas Forças Armadas brasileiras tem sido adequada, comparando-a a empregada pelas Forças Armadas alemães e japonesas após a derrota na II GM, pois diante da forte restrição de recursos materiais e limitações ao desenvolvimento bélico, estes países investiram no que consideravam importante para manter as instituições militares ativas, ou seja, na formação do seu pessoal. A formação de Oficiais competentes permitiria, em curto espaço de tempo, a retomada do desenvolvimento da capacidade militar, quando os recursos adequados aportarem.²²⁹ Contudo, ressaltou duas críticas. A primeira que, apesar dos investimentos na formação dos Oficiais brasileiros, as Praças não obtiveram a mesma atenção. Esta situação gera uma defasagem intelectual, minimizada pelo empenho destes militares subalternos em buscar formação externa a instituição. A outra crítica foi que, com o crescimento intelectual destes Oficiais e Praças, a defasagem salarial com as ofertas do mercado de trabalho externo as Forças Armadas levariam a evasão. Ou seja, os baixos salários inviabilizam a permanência dos mais qualificados para usufruto da própria instituição, dificultando o desenvolvimento técnico da instituição militar.²³⁰

²²⁶ Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 109.

²²⁷ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o seminário “Elementos de uma Política de Defesa”.

²²⁸ Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 110.

²²⁹ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o seminário “Elementos de uma Política de Defesa”.

²³⁰ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o seminário “Elementos de uma Política de Defesa”.

Uma outra preocupação para o combatente moderno se materializa quando cada um dos comandantes de força em operação passa a ter que considerar a redução de baixas como fator crítico, ou seja, têm que buscar trabalhar com a hipótese de baixas mínimas, não somente de civis, mas também militares. Tal fato se deve a exigência da sociedade democrática, cada vez mais informada quanto à realidade do combate²³¹ através das redes de televisão que acompanham os soldados nas frentes de batalha, embora que muitas vezes sejam transmitidas imagens fragmentadas e descontextualizadas, impróprias para apresentar ao público consumidor televisivo um quadro que venha espelhar a real complexidade da situação.²³² Contudo, estas imagens acabam por impor mudanças nas táticas de combate, pois uma operação “mal conduzida”, que produza muitas baixas militares ou civis, pode alterar o “humor” da opinião pública para a continuação do esforço de guerra.²³³ Este fator tem impulsionado a RAM, buscando uma alternativa para o uso intensivo do elemento humano na frente de combate.

Desta maneira, apresentamos nesta subseção um mosaico de assuntos estratégicos que nos permitem algumas colocações.

Como visto, a PDN brasileira tem sua vocação maior na política, embora sua competência tenha sido estendida aos assuntos estratégicos que busquem dimensionar diretrizes capazes de fundamentar um planejamento com variáveis tão heterogêneas. Portanto, os formuladores da PDN, para atender estes requisitos, teriam que ser mais específicos, fugindo do foco político e objetivando a estratégia nacional, na área de defesa. Tomando como exemplo, a RAM foi considerada pelos os autores do universo de nossa pesquisa uma variável crítica dentro do processo, uma vez que nenhuma força armada do século XXI poderá prescindir de tecnologia, sob pena de travar batalhas assimétricas, com pequena probabilidade de vitória militar. Neste contexto, a nossa Política de Defesa se tornaria um documento direcionado para a estratégia.

Antes de apresentarmos alguns modelos sugeridos para fomentar a formulação de uma PDN, verificaremos ainda nesta seção a possibilidade estratégica de cooperação militar para a segurança e defesa marítima com uma grande potência, no caso os EUA, e a estratégia naval chamada de *Jeune École*.

3.1.2 A possibilidade da cooperação na segurança e defesa marítima entre o Brasil e os EUA

²³¹ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 169-170.

²³² Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 189.

²³³ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 186.

Ao planejamos a estrutura da defesa, especificamente sob a ótica militar naval, se torna necessário verificarmos a possibilidade de cooperação com outros Estados, sendo que esta postura dependerá da estratégia naval delineada convergir com os interesses dos outros países. Neste caso, nos limitaremos a comparar e avaliar a cooperação com os EUA, tendo em vista a possibilidade de reformulação da sua estratégia naval.²³⁴ Este estudo se justifica se considerarmos a influência militar naval americana na zona de influência considerada pela Marinha do Brasil²³⁵.

Representando o pensamento estratégico da Marinha do Brasil, Assis (2006) considera que no mundo contemporâneo os grandes conflitos armados deram lugar aos de baixa intensidade, limitados à esfera regional. Os motivos étnicos e religiosos têm um maior potencial para gerar crises mundiais do que a antiga política européia de alianças, no começo do século XX.²³⁶ A fome, as endemias, a urbanização desordenada e o crescimento vegetativo descontrolado potencializam a baixa qualidade de vida na periferia do sistema internacional²³⁷. Este cenário foi sublimado pelas tensões sociais oriundas das políticas de ajustes macroeconômicos, aos quais os países em desenvolvimento se submetem, objetivando a inserção na economia globalizada.²³⁸

Portanto, segundo Assis, a sociedade internacional²³⁹ tem convergido para a estratificação de poder entre os Estados, em sintonia com as assimetrias econômicas que vem sendo intensificadas pelo neoliberalismo. As organizações intergovernamentais²⁴⁰, que deveriam minimizar as diferenças, demonstram fraqueza perante a imposição dos interesses políticos e econômicos dos países mais fortes. Agregue-se a este cenário as companhias transnacionais²⁴¹, que se tornam cada vez mais poderosas e estendem suas conexões internacionais, a-

²³⁴ SHUFORD, J. L. **A New Maritime Strategy: Admiral Mullen's Challenge**, Naval War College Review, Autumn 2006, v. 59, n. 4. Pág 1.

²³⁵ Conforme veremos, o Brasil almeja estabelecer uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.

²³⁶ ASSIS, Kleber Luciano de. Aula inaugural do Curso de Política e Estratégia Marítima realizada em 5 de março de 2007, na Escola de Guerra Naval. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/>. Acessado em: 30/03/2007, Pág 3.

²³⁷ Sistema internacional: Segundo Raymond Aron, “um conjunto constituído por unidades políticas, que mantêm relações regulares entre si e são suscetíveis de entrar numa guerra geral”. SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**, São Paulo: Manole. 2005.

²³⁸ Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 3.

²³⁹ Sociedade internacional: “um conjunto de Estados que compartilham interesses e valores, pautando sua conduta em conformidade com determinadas regras e com algumas instituições”. Ibidem, SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams.

²⁴⁰ Organizações intergovernamentais: “São agrupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores e componentes”. PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações Internacionais**: temas, atores e visões. Petrópolis, RJ, Vozes, 2004.

²⁴¹ Companhias transnacionais: “São empresas que têm origem em um determinado Estado do sistema internacional, mas cuja atuação ultrapassa as fronteiras destes Estados”. Ibidem, PECEQUILO, Cristina Soreanu.

lheias ao controle das fronteiras.²⁴² A região da América do Sul tem permanecido politicamente estável, tendo realizado um processo de redemocratização ao longo do último quarto do século passado que se encontra amalgamado, na maioria dos casos, sem qualquer sobressalto. O MERCOSUL, apesar dos entraves que vem ocorrendo em sua consolidação, representa um fator de estabilização para a região Sul-Americana.²⁴³

Desta maneira, conforme Assis, a prioridade estratégica naval para os países desta região da América do Sul continuará sendo a proteção das vias de comunicação marítimas e a garantia da exploração das riquezas do Atlântico Sul, de importância capital para o desenvolvimento sustentado da região.²⁴⁴ O Brasil, vivendo um longo período de paz com seus vizinhos, nos leva a considerar com baixa probabilidade um conflito de ameaças clássicas.²⁴⁵ Contudo, diante de um mundo em constante mutação, acelerada pelas vicissitudes do processo de globalização, algumas ameaças poderão conturbar a paz, gerando problemas que poderão exigir a atuação militar em conjunto com as Forças Policiais, de acordo com as normas constitucionais.²⁴⁶

Um ponto diretamente relacionado ao uso do mar que poderá gerar contendas é a atividade pesqueira, na qual as normas internacionais não possuem concordância unânime. Tal fato poderá gerar atritos para o Brasil, devido à extensão de seus interesses econômicos nesta atividade, apesar de atualmente não existir qualquer litígio internacional potencial com os demais países da região.²⁴⁷ Os principais interesses nacionais no Atlântico Sul estão vinculados ao uso do mar e se relacionam à manutenção e segurança do transporte marítimo, a realização de pesquisas científicas que permitam à exploração sustentada dos recursos marinhos, a consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) e a exploração científica da Antártica. A identificação destes interesses, e não ameaças, convergem com as prioridades da Política Externa Brasileira que privilegia a intensificação dos laços políticos e econômicos regionais, proporcionando maior cooperação entre as Forças Armadas.²⁴⁸

Dentro da visão de que uma Marinha de Guerra não pode ser improvisada, mesmo não tendo ameaças militares no seu horizonte, Assis considera que o Poder Naval Brasileiro deverá ter as características necessárias ao cumprimento das tarefas impostas pela sua missão

²⁴² Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 4.

²⁴³ Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 7.

²⁴⁴ Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 6.

²⁴⁵ FLORES, Mario César. **Reflexões sobre Defesa e Segurança - Uma estratégia para o Brasil**, v. 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em: 22/01/2007. Pág 29.

²⁴⁶ Ibidem, FLORES, Mario Cesar, Pág 30.

²⁴⁷ Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 6.

²⁴⁸ Ibidem, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 8.

constitucional.²⁴⁹ Nos detendo no propósito de “defesa da Pátria”, podemos inferir para a Marinha do Brasil as tarefas de dissuasão de ameaças, defesa dos bens econômicos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras e prover a segurança ao tráfego marítimo.²⁵⁰

Ao considerar estas três tarefas, teremos que agregar ao Poder Naval a capacidade de controle de áreas marítimas, de negar o uso do mar em áreas focais e a projeção do poder sobre terra, dentro de uma perspectiva limitada ao Atlântico Sul²⁵¹. Para executar estas tarefas básicas com eficácia, a Marinha do Brasil deverá estar capacitada a realizar operações de ataque, com meios navais de superfície, submarinos e aeronavais operados a partir de navio-aeródromo. Outras operações possíveis, dentro desta mesma hipótese, são as operações anti-submarino e a incursão anfíbia, bem como as operações de minagem e contra-medidas de minagem. A fim de manter a flexibilidade, deverá possuir unidades de apoio logístico móvel que permitam o emprego do Poder Naval em qualquer ponto do Atlântico Sul. Finalmente, estar capacitada a realizar operações especiais, principalmente para a proteção de plataformas de petróleo, e operações de defesa em áreas marítimas restritas.²⁵²

No cumprimento destas tarefas em teatros de operações mistos, como o que poderá se configurar na Amazônia, os contingentes e os meios específicos para região deverão estar atualizados e prontos para operar com o Exército e a Força Aérea Brasileira.²⁵³

Na eventual tarefa de defender pessoas e bens econômicos brasileiros no exterior, a fim de desenvolver com eficácia a proteção, evacuação ou resgate, o Poder Naval deverá estar dotado de pessoal e material de modo a realizá-lo independentemente, empregando os meios disponíveis para a projeção de poder sobre terra.²⁵⁴ Apesar de representar um emprego secundário em relação às operações navais clássicas, portanto pouco contribuir no aprestamento para o combate, a Marinha do Brasil deverá estar capacitada a realizar operações de paz, sempre que a Política Externa Brasileira junto as Organizações Intergovernamentais assim o demandar.²⁵⁵ Entretanto, a sociedade brasileira adquiriu uma visão sobre o papel das Forças Armadas diferente do passado recente. É necessário pensar a Marinha de forma a adequá-la

²⁴⁹ Constituição Federal Brasileira, “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acessado em: 21/04/2007.

²⁵⁰ *Ibidem*, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 11.

²⁵¹ Neste contexto, entendemos como: a) Controle de área marítima – domínio militar-naval limitado temporalmente sobre uma determinada área marítima, exercendo o controle do fluxo nas linhas de comunicação marítimas desta área; b) Negação do uso de áreas focais – impedir que o inimigo utilize livremente a seu favor, áreas de entroncamento do tráfego marítimo; e c) Operações de projeção – operação naval que, partindo do mar, cause impacto sobre uma força ou área terrestre.

²⁵² *Ibidem*, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 12.

²⁵³ *Ibidem*, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 12.

²⁵⁴ *Ibidem*, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 12.

²⁵⁵ *Ibidem*. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 12.

aos anseios da sociedade, demonstrando a relevância de um Poder Naval forte para o projeto de desenvolvimento do Brasil.²⁵⁶

A execução de um programa de aparelhamento do Poder Naval, no entendimento de Assis, deverá priorizar o emprego de estaleiros nacionais, assim como os projetos nas áreas de ciência e tecnologia, de maneira a contribuir com o desenvolvimento nacional. A longo prazo, foi estabelecida como uma das prioridades estratégicas da Marinha do Brasil a redução da dependência exterior, a partir do domínio tecnológico dos principais sistemas navais. Está sendo estimulado o desenvolvimento de projetos em conjunto com empresas nacionais e estrangeiras e a aproximação de Marinhas amigas. Focalizando a visão geopolítica de aproximação dos países africanos, a Marinha do Brasil tem mantido intercâmbios com as marinhas daquele continente, tal como o Acordo de Cooperação Naval com a Namíbia, aumentando sua capacidade de operar no Atlântico Sul-Oriental.²⁵⁷

Os Distritos Navais devem estar prontos a contribuir com a Defesa Civil, de forma a assistir a população, reduzindo as conseqüências de desastres naturais e calamidades públicas.²⁵⁸ A partir da decisão do Presidente da República e respeitando os limites constitucionais, a Marinha poderá também ser empregada na repressão de delitos em operações de Garantia da Lei e da Ordem, em conjunto com as Forças Policiais.²⁵⁹

Contudo, não há como desprestigiar a importância das atividades que atuam diretamente sobre o emprego do Poder Naval clássico. Esta prioridade se torna mais explícita quando utilizamos outras marinhas como parâmetros de comparação de desempenho. Desta maneira, surge à orientação de manter o foco no emprego clássico, privilegiando o preparo dos meios para atender a demanda das hipóteses de guerra naval. Numa análise da missão constitucional das Forças Armadas, verifica-se que o propósito constitucional de “defesa da Pátria” será atendido por esta orientação.²⁶⁰

Desta maneira, Assis considera que o Poder Naval Brasileiro deveria priorizar o preparo e o emprego no combate. Assim fazendo, desenvolverá as capacidades necessárias para atender outras demandas da sociedade brasileira. O inverso desta premissa não é necessariamente verdadeira. Portanto, as ações de segurança pública e defesa civil continuarão sendo subsidiárias para a definição do preparo e emprego da Marinha do Brasil. Dentro das suas possibilidades, a Marinha do Brasil continuaria contribuindo com a Administração Pública,

²⁵⁶ *Ibidem*, ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 16.

²⁵⁷ *Ibidem*. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 8.

²⁵⁸ *Ibidem*. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 19.

²⁵⁹ *Ibidem*. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 21.

²⁶⁰ *Ibidem*. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 16 e 18.

patrocinando ações cívico-sociais e participando de programas sociais do governo, buscando se aproximar da sociedade civil, angariando o reconhecimento necessário ao fortalecimento da instituição.²⁶¹

Enfocando a estratégia naval dos EUA, Friedman (1998) prevê que a supremacia militar americana irá perdurar durante o século XXI. Seu argumento se baseia na geopolítica (um país gigante, com acesso direto aos dois maiores oceanos do mundo – o Atlântico e o Pacífico). Dentro desta visão de perpetuação do predomínio americano no mar, a *U. S. Naval War College*²⁶² vem realizando estudos para a reformulação da estratégia marítima americana. Uma nova estratégia marítima dos EUA poderia causar impacto para os outros países, dentre eles o Brasil, tendo em vista o contexto de cooperação global e regional, as novas ameaças e o delineamento da estratégia marítima, a partir da orientação assumida por cada Estado.

Segundo Shuford (2006), os oceanos continuam a ser as vias de comunicação do comércio internacional. A evolução tecnológica retirou a profundidade geoestratégica das distâncias, diminuindo o tempo de resposta dos Estados, sejam diplomáticas ou militares, às novas ameaças do século XXI.²⁶³ Portanto, ele considera que o papel da segurança marítima internacional estará voltado para o combate à pirataria e ao terrorismo. O Comandante de Operações Navais Americano²⁶⁴ definiu como propósito de uma nova estratégia naval, contribuir para manter seguro os oceanos das ameaças transnacionais, terrorismo, pirataria, tráfico de armas, drogas e pessoas, colaborando também para o evitar a degradação do meio ambiente. Agrega-se o fato que o emprego dos navios de combate poderá ocorrer com maior frequência em missões humanitárias.²⁶⁵ Estas são, no seu juízo, as novas ameaças que desafiam a segurança e a defesa mundiais.

Os recursos de comando e controle seriam fundamentais na coordenação do emprego das forças, sejam em operações combinadas de um mesmo país, ou nas operações com forças aliadas. A obtenção, o processamento e a disseminação rápida das informações seriam um elemento valioso para o emprego eficaz das forças militares contra ameaças tão dissimuladas, particularmente às forças navais.²⁶⁶ No entanto, como já vimos, os paradigmas de segurança e defesa mudaram com as novas ameaças. Atualmente as ameaças seriam mais difusas, portanto as respostas não poderão ser tão específicas quanto no passado. Neste contexto, a própria so-

²⁶¹ Ibidem. ASSIS, Kleber Luciano de. Pág 14.

²⁶² Escola de Guerra Naval dos Estados Unidos da América.

²⁶³ Ibidem. SHUFORD, J. L. Pág 1.

²⁶⁴ Almirante-de-Esquadra (USN) Mike Mullen.

²⁶⁵ BATEMAN, Sam. **Analyzing the New U.S. Maritime Strategy - The US Navy attempts to revamp its strategy during a time in which there is no real catalyst to do so.** Disponível em: <http://www.worldmaritimeneews.com/article/remarkable/4923>. Acessado em: 05/03/2007. Pág 1.

²⁶⁶ Ibidem. SHUFORD, J. L. Pág 2.

cidade internacional enfrenta as dificuldades de harmonização de interesses políticos e econômicos, tornando mais exacerbada a competição entre os Estados, evidenciando a densidade das relações internacionais.²⁶⁷

Sendo assim, num mundo em que armas capazes de promover destruição em massa poderão estar à disposição de grupos sem qualquer compromisso com estabilidade e a paz mundial, a complexidade para o desenvolvimento de estratégias de defesa aumentou significativamente. Tal fato agrega importância da condução intelectual na elaboração de estratégias que permitirão adequar os recursos às possibilidades de emprego em combate.²⁶⁸

Ao estabelecer uma nova estratégia marítima, a Marinha dos EUA estará planejando seu futuro. Para tanto, buscará entender qual o seu emprego, de maneira a formular uma estratégia marítima que enfrente as ameaças e futuras.²⁶⁹ Esta busca da definição de uma estratégia para lidar com as novas ameaças é considerada fundamental para se obter sucesso em financiar este novo projeto, perante os outros serviços essenciais que demandam atenção e recursos da sociedade americana. A Marinha Americana considerou a possibilidade da ocorrência de cortes orçamentários que poderiam prejudicar seu programa de aparelhamento neste período de contenção de investimentos, caso não encontre uma estratégia marítima coerente com o cenário prospectivo antevisto pela sociedade.²⁷⁰

Uma das primeiras questões que os formuladores da estratégia marítima se defrontam é quanto às qualidades desejáveis ao Poder Naval Americano. De acordo com Bateman, poderíamos genericamente identificar três qualidades necessárias para a Marinha Americana.²⁷¹

Primeiramente, ela deverá ser capaz de contribuir para promover as idéias liberais de multilateralidade do comércio entre os países que compõe a sociedade internacional, colaborando com a segurança global. Em segundo lugar, a flexibilidade, característica inerente ao Poder Naval, deverá ser cultivada de forma a permitir assumir missões em teatros de operações diversos, sejam em águas profundas ou nas regiões costeiras. Por fim, a terceira qualidade desejável é que a Marinha Americana se mantenha pronta a estabelecer parcerias com marinhas estrangeiras, de maneira a gerar o alinhamento voluntário das marinhas amigas.²⁷²

A estratégia marítima anterior privilegiava o controle americano do mar. Contudo, uma nova estratégia deveria convergir para uma forma mais cooperativa entre as marinhas, reconhecendo o papel da globalização, que impõe a necessidade de maior segurança dos oce-

²⁶⁷ *Ibidem.* SHUFORD, J. L. Pág 3.

²⁶⁸ *Ibidem.* SHUFORD, J. L. Pág 3.

²⁶⁹ *Ibidem.* BATEMAN, S. Pág 1.

²⁷⁰ *Ibidem.* BATEMAN, S. Pág 1.

²⁷¹ *Ibidem.* BATEMAN, S. Pág 1.

²⁷² *Ibidem.* BATEMAN, S. Pág 1.

anos. Numa retrospectiva histórica, nos anos 90, após o fim da Guerra Fria, a Marinha Americana estabeleceu a estratégia “A guerra a partir do mar” (1992) que evoluiu para “Avançar... A partir do mar” (1994). Nesta época, a ênfase estava nas operações anfíbias e de projeção de poder sobre terra, visando o emprego de forças expedicionárias em operações conjuntas, nos teatros de operações estabelecidos em áreas costeiras.²⁷³

O combate ao terrorismo global se tornou prioritário para a Marinha Americana, concomitantemente com a defesa do território. No entanto, a estratégia denominada de “Sea Power 21” deixou de cumprir sua tarefa de angariar recursos para o Poder Naval, perante as demandas dos demais serviços públicos. Desta maneira, não consiste em argumento adequado para propor o aparelhamento perante as novas ameaças transnacionais, visando adquirir as capacidades desejadas para a manutenção do estado da arte da Marinha Americana.²⁷⁴

Portanto, segundo Bateman (2006), ao formular uma nova estratégia marítima a Marinha Americana deveria mensurar esta estratégia empregando alguns testes. Primeiramente, ela deverá verificar se a nova estratégia gera a motivação necessária nos homens e mulheres que deverão implementá-la, sacrificando longos períodos de suas vidas no mar, longe de suas famílias. Em segundo lugar, se irá cumprir a tarefa de convencer os políticos em investirem os bilhões de dólares necessários para a implementação. Por fim, se esta nova estratégia será atraente para persuadir os países aliados dos EUA, a crerem na ameaça de uma hipótese de guerra e colaborarem com a sua execução.²⁷⁵

Ao realizarmos uma análise comparativa das posições estratégicas brasileiras e americanas, podemos apontar como ponto de convergência o fato da Marinha Americana definir como novas ameaças às ações transnacionais, terrorismo, pirataria, tráfico de armas, drogas e pessoas. Como vimos, elas coincidem com algumas das novas ameaças identificadas pelos brasileiros.

As contendas na área da atividade pesqueira somente são avaliadas como possível ameaça pela Marinha do Brasil, podendo ser considerada convergente com a posição americana de colaborar com a segurança global a fim de incentivar as atividades econômicas.

Entretanto, o emprego de unidades navais em missões de paz de cunho humanitário, recebe maior destaque dos americanos, enquanto para os brasileiros permanece no nível de atividade subsidiária, podendo ser consideradas como posições divergentes.

²⁷³ Ibidem. BATEMAN, S. Pág 1-2.

²⁷⁴ Ibidem. BATEMAN, S. Pág 2.

²⁷⁵ Ibidem. BATEMAN, S. Pág 2.

A Marinha Americana e a Marinha do Brasil possuem posições convergentes no sentido da cooperação entre marinhas amigas, contudo nas hipóteses de emprego são diametralmente opostas. Enquanto a Marinha Americana considera prioritário o combate à pirataria e ao terrorismo, a Marinha do Brasil prioriza o preparo para o combate naval clássico e a aproximação de outras marinhas através das áreas de pesquisa e desenvolvimento.

Neste momento, cabe ressaltar dois pontos. Primeiramente, como foi apontado por Friedman, a Marinha Americana atingiu ao longo do século XX a condição de hegemonia mundial. Portanto, como lhe sobra poder, tenderá sempre a considerar sua atuação em outras áreas que não a do Poder Naval clássico, uma vez que já a domina plenamente. O segundo ponto conspícuo é que a Constituição Federal Brasileira e as leis complementares limitam o papel das Forças Armadas, sendo empregadas contra ilícitos em conjunto com as Forças Policiais, apenas quando determinado pelo Presidente da República, em caráter temporário. Portanto, seu emprego ostensivo no combate ao crime internacional, em princípio, é inconstitucional. Desta forma, a incongruência apontada neste propósito torna pouco provável hipótese de colaboração intensiva entre as duas Marinhas, em se tratando de ameaças que se enquadrem como crimes, mantida a legislação vigente.

A constatação que a atual estratégia marítima americana está anacrônica, não contribuindo para justificar o investimento da sociedade no Poder Naval em face às demandas de outros serviços públicos, converge para a posição da Marinha do Brasil de atuar em atividades que possibilitem maior visibilidade junto à sociedade, de maneira a fortalecer a instituição. Esta convergência não se traduz necessariamente em colaboração, devido à divergência quanto à missão constitucional da Marinha Brasileira.

Enfim, num exercício prospectivo, poderíamos aplicar o último dos três testes sugeridos por Bateman (2006) a nova estratégia americana visando mensurar o grau de envolvimento e cooperação das marinhas amigas. Se a formulação desta nova estratégia corresponder a uma forma de continuar a projetar a Política Externa Americana a partir da hegemonia do Poder Naval, tal fato poderá levar alguns países amigos e aliados americanos a considerá-la como uma forma de neo-imperialismo, inibindo a cooperação.²⁷⁶

Sendo assim, consideramos que convergem com as posições estratégicas brasileiras, a definição das novas ameaças, o interesse em colaborar com a segurança global favorecendo as atividades econômicas, a necessidade de cooperação entre marinhas amigas e a proposta de modernizar a estratégia marítima. No entanto, são pontos de divergência a intensificação do

²⁷⁶ Ibidem. BATEMAN, S. Pág 2.

emprego de unidades navais em missões subsidiárias, o tipo de colaboração esperado das marinhas amigas e as prioridades definidas para o preparo e o emprego do Poder Naval, afastando a possibilidade de colaboração de países que tenham o perfil do Poder Naval semelhante ao brasileiro, principalmente quando se pretende a colaboração direta em atividades fora da missão constitucional atribuída à Força.

3.1.3 A visão estratégica naval da Jeune École

O preparo do Poder Naval contra a escassez de recursos orçamentários tem sido a realidade da Marinha do Brasil nas últimas décadas. Silva (2007) observa que de acordo com recentes declarações do Pentágono (EUA), apesar do Brasil está situado dentro do mundo ocidental globalizado, este fato que não é estendido a todos os países sul-americanos, muito menos para algumas regiões africanas. Ou seja, a área que nossa PDN define como de interesse estratégico para o país está dentro da região avaliada pelos americanos como não integrada ao mundo globalizado, dificultando a integração com objetivos de segurança e defesa. Junte-se a este argumento que, dentro da Nova Ordem Internacional, a segurança se tornaria cada vez mais difusa. Como exemplo, o Professor citou que podemos prover segurança para o embarque de pessoas para um vôo internacional, contudo não é possível estender esta segurança à lanchonete que está dentro do terminal aeroportuário, pois é inviável. Outro exemplo, após o atentado terrorista de 11 de setembro, tentou-se melhorar a segurança no metrô de Nova York realizando revistas em diversos terminais. A prática mostrou que era impossível realizar este tipo de procedimento por um período prolongado, pois tornaria o sistema inadequado para os padrões de agilidade e rapidez exigidos pela população. No mundo de hoje somos testemunhas que um bote de valor irrisório, tripulado por terroristas suicidas, pode tirar de combate um poderoso navio de guerra americano de alguns milhões de dólares²⁷⁷, ou que a realização de ataques inopinados à navegação comercial, podem encarecer o custo dos seguros para o comércio internacional²⁷⁸. Basta observar que a simples ameaça de ataque a um importante

²⁷⁷ Em outubro de 2000, sob o Comando do Capitão-de-Fragata Kirk Lippold, O USS Cole foi atacado por uma pequena embarcação tripulada por homens-bomba pertencentes a organização terrorista Al-Qaida, quando estava atracado no porto de Aden, no Iêmen, sendo que dezessete marinheiros foram mortos e trinta e nove ficaram feridos. Disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/USS_Cole_%28DDG-67%29. Acessado em: 22/11/2007.

²⁷⁸ Em 06 de outubro de 2002, o Limburg carregava 397.000 barris de petróleo para a Malásia e estava no Golfo do Aden, no Iêmen, para receber mais óleo. O navio estava registrado sob bandeira francesa e pertencia a uma firma petrolífera da Malásia. Quando ele se encontrava a algumas milhas do porto, explosivos instalados a bores-te do navio detonaram, incendiando a embarcação e derramando 90.000 barris de óleo cru no Golfo do Aden. Um membro da tripulação morreu e 12 ficaram feridos. Os danos causados ao petroleiro foram avaliados em 45 milhões de dólares americanos. A organização terrorista Al Qaeda se declarou responsável pelo ataque através do

campo de exploração de petróleo pode gerar um aumento na cotação do petróleo, gerando mazelas as economias globalizadas. Portanto, os governos deveriam se preocupar mais com a segurança, mais especificamente com assuntos relacionados à defesa de instalações e linhas de comunicações marítimas economicamente estratégicas.²⁷⁹

Neste contexto, a concepção estratégica do *Jeune École*, adaptada as particularidades e evoluções impostas pelo desenvolvimento tecnológico, representa uma opção estratégica plausível e de custos reduzidos para a estruturação de defesa marítima que poderia ser empregada pela Marinha do Brasil frente às novas ameaças internacionais. Portanto, não poderíamos nos furtar de descrevê-la neste estudo.

Matos (2005) sintetizou as características desta estratégia.²⁸⁰ Originalmente a *Jeune École* foi uma estratégia concebida por um grupo de Oficiais franceses no final do século XIX, num momento em que a Marinha Francesa enfrentava a penúria financeira e material como consequência da Guerra contra a Prússia, valorizando o emprego de navios leves, numa época em que os grandes encouraçados eram os navios capitais e espinhas dorsais das esquadras. O emprego de navios torpedeiros, para o rompimento das linhas de combate formada por encouraçados, cruzadores ligeiros visando desgastar o inimigo na guerra de curso contra o tráfego marítimo e o aumento do número de bases de apoio logístico para a manutenção desta estrutura, representam em síntese o pensamento desta estratégia.²⁸¹

No caso da Marinha do Brasil, Mattos considera cinco linhas para o desenvolvimento da *Jeune École* brasileira, que seriam o emprego intensivo de submarinos convencionais, utilização de navios-patrolha, capacidade de lançamento de mísseis superfície-superfície a partir destas plataformas de patrolha, apoio de aeronaves baseadas em terra para o vetoramento dos mísseis para alcances além do horizonte e o emprego de minagem defensiva²⁸². Concorrendo para o implemento desta estratégia a capacitação de bases navais para a realização do apoio e manutenção dos submarinos e navios patrolha fora do Rio de Janeiro, bem como a necessidade de desenvolvimento de torpedos e mísseis nacionais, assim como a manutenção

site “Jehad.net” sendo que Abd al-Rahim al-Nashiri, que também planejou o ataque ao USS Cole, foi apontado como autor intelectual deste ataque. Disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/Limburg_%28ship%29_bombing. Acessado em: 22/11/2007.

²⁷⁹ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva – “O Brasil e a PDN frente às novas ameaças”, durante o seminário “Elementos de uma Política de Defesa”.

²⁸⁰ MATTOS, Leonardo Faria de. **A validade atual do conceito da Jeune École para o Brasil** IN: Revista Marítima Brasileira, v. 125, n.10/12. out/dez, 2005. Pág 197.

²⁸¹ Ibidem MATTOS, Leonardo Faria de. Pág 196.

²⁸² Minagem defensiva: entendemos como a ação de implantar artefatos explosivos (minas) em área marítima de interesse, dentro dos limites do mar territorial, visando dificultar qualquer operação de ataque do inimigo.

da capacidade de construção de unidades de superfície, submarinos e minas.²⁸³ Desta maneira, garantiríamos a independência tecnológica e logística em caso de conflito, evitando-se a pressão política-econômica do desabastecimento, como ocorrido com os Argentinos, durante o confronto contra o Reino Unido pela posse das Falklands.

A favor desta estratégia, o autor aponta que é válida para os países com menor desenvolvimento e capacidade bélica, frente a nações com poder de combate muito superior. Ele cita, por exemplo, que a minagem defensiva dos iraquianos na Guerra do Iraque (1991) retardou o esforço americano, tornando o custo em vidas e material muito elevado para a realização de uma operação anfíbia, obrigando-os a uma estratégia mais cautelosa. Esta característica converge para a atual situação do Brasil, que pretende realizar uma estratégia de dissuasão, como vimos em capítulos anteriores.²⁸⁴

No entanto, as críticas contra esta estratégia indicadas pelo autor sugerem que se o Brasil pretende ter uma projeção internacional, buscando inclusive um assento permanente no CSNU como vimos na segunda seção do capítulo 1, terá que investir em meios navais que possibilitem ao Poder Naval cumprir tarefas a altura desta pretensão. A implementação da estratégia do *Jeune École* no aparelhamento da Esquadra Brasileira inviabilizaria, por exemplo, missões de resgate de nacionais fora do nosso território ou protagonizar missões de manutenção da paz junto a ONU.

De acordo com Vidigal (1998):

*Há na atualidade um grande aumento da presença de brasileiros no continente africano (...) Em face a grande instabilidade política de muitos desses países, a possibilidade de que o Brasil tenha de realizar esse tipo de operação está aumentando e não é aceitável que essa possibilidade seja ignorada pelo segmento militar.*²⁸⁵

Comentando novamente o exemplo da história recente, o resultado do conflito das Falklands poderia ser outro, caso a Marinha Inglesa tivesse concretizado todos os itens previstos para contenção de despesas, previstas no Livro Branco do Ministério da Defesa. Seria inviável para a Royal Navy realizar aquela operação militar em defesa dos seus interesses sem os navios-aeródromos “Invencible” e “Hermes” ou dos navios de desembarque “Fearless” e “Intrepid”, todos previstos para serem vendidos ou sucateados em 1981.²⁸⁶

Ao longo desta primeira seção, procuramos apresentar algumas das linhas estratégicas que poderiam ser implementadas, focando o preparo e aparelhamento apenas do Poder Naval.

²⁸³ Ibidem MATTOS, Leonardo Faria de. Pág 198 a 202.

²⁸⁴ Ibidem. MATTOS, Leonardo Faria de. 201.

²⁸⁵ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **Apontamentos de Estratégia Naval** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 118, n 7/9. jul/set, 1998. Pág 103 a 131.

²⁸⁶ Ibidem. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Pág 109.

Apesar de não serem necessariamente excludentes, não são complementares. Conjugando este fato aos recursos escassos, torna-se necessária uma decisão em alto nível, que direcione os esforços para a estruturação da defesa. Esta decisão de governo deverá estar explicitada na PDN. Desta maneira, na seção seguinte apresentaremos duas propostas que pretendem nos conduzir por alguns tópicos que nos permitiriam a elaboração de uma PDN.

3.2 Propostas para a formulação de uma nova PDN

Como apresentamos no capítulo 2, a PDN é um documento que carece de constante aperfeiçoamento e revisão. O dinamismo do cenário internacional provoca uma atitude crítica quanto às diretrizes estabelecidas neste documento.

A possibilidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) seria um fator que sublimaria esta idéia, como vimos ao estudarmos a Política Externa do primeiro mandato do Presidente Lula.²⁸⁷ Desde 1992, quando foi constituído um grupo de trabalho pelas Nações Unidas, que após tentar obter apoio para ampliação das cadeiras de membros permanentes e eletivos, foi dissolvido em 1999 sem obter sucesso. Em 1995, um grupo de trabalho independente apresentou nova proposta de reforma, visando ampliar o CSNU para 23 membros e limitar o poder de veto, também sem sucesso. Com os acontecimentos do 11 de setembro de 2001 nos EUA, novas propostas de reformulação do CSNU se encontram em estudo.²⁸⁸ Dentro deste novo cenário, a revisão da PDN se tornará não somente necessária como essencial, uma vez que o Brasil tem aspirado ocupar um dos assentos permanentes que poderão ser criados.²⁸⁹ Sendo assim, consideramos dentro do escopo deste trabalho apresentar algumas propostas que nos iluminem na busca de parâmetros para a elaboração de uma nova PDN.

Gusmão (2002) apresentou um esquema na tentativa de sistematizar o estudo que permitisse a elaboração de uma política de defesa. Ele toma como base a National Security Strategy (NSS) e a National Military Strategy (NMS) dos EUA. O autor alerta que a comparação direta não é válida, uma vez que o Brasil optou por uma Política de Defesa, que possui uma visão diferenciada, traçando parâmetros que abarcam tanto a política como a estratégia.²⁹⁰

²⁸⁷ Como vimos na segunda seção do capítulo 1 deste trabalho.

²⁸⁸ Ibidem. BARTOLOMÉ, Mariano. Pág 267-268.

²⁸⁹ Como vimos na segunda seção do capítulo 1 deste trabalho.

²⁹⁰ GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. **Política de Defesa Nacional: Análise Crítica Comparativa** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 122, n 4/6. abr/jun, 2002. Pág 200.

Baseando-se no modelo de Richmond Lloyd²⁹¹, ao realizar uma abordagem tipo **top-down**²⁹² para a formulação da NSS, o autor enfatizou o inter-relacionamento das diversas expressões do poder, que devem se complementar para atingir os objetivos nacionais, apesar de possuírem caminhos próprios para atingir os objetivos nas suas áreas específicas. Nesta perspectiva, sugere iniciar pela definição dos interesses e objetivos nacionais, que resultariam na elaboração de uma estratégia nacional de segurança e militar e, depois de avaliados os riscos, deficiências e alternativas, definir o projeto de força adequado. Durante a fase da definição da estratégia nacional e militar seriam levados em consideração o apoio dos aliados em face às ameaças e desafios projetados.²⁹³

Outro tipo de abordagem sugerido pelo autor, empregando o mesmo modelo, é o **bottom-up**, no qual partindo da capacidade militar do país realizaríamos uma análise que permitirá obter o planejamento de forças desejado. Conforme a ponderação do autor, a vantagem deste método em relação ao anterior, será que a força militar planejada tenderá a manter um vínculo estreito com a realidade nacional, contudo corre-se o risco de pagar o preço da perda de uma visão abrangente, gerando-se um planejamento aquém dos objetivos nacionais.²⁹⁴

Para entendermos o processo, se faz necessário estabelecer alguns conceitos. O autor define os interesses nacionais como “*os mais importantes desejos e necessidades da nação*”, apresentados em termos de “*sobrevivência nacional e bem-estar*”, ou seja, “*a preservação da integridade territorial, liberdade, independência, instituições políticas*”, como valores basilares para a sobrevivência da nação, no caso os EUA. Estes são considerados interesses nacionais perenes, porém receberam maior destaque em alguns governos, diminuindo a ênfase conforme a situação internacional ou ambiente político específico.²⁹⁵ Os objetivos nacionais são “*as metas específicas que a nação busca alcançar com o propósito de avançar, apoiar ou defender seu interesse nacional*”. Como exemplo o autor cita que está previsto na NSS como um dos objetivos nacionais que as Forças Armadas Americanas, com o apoio dos seus aliados, deverão ser planejadas de forma a terem a capacidade de vencer duas guerras simultâneas

²⁹¹ LLOYD, Richmond M. **Strategy and Force Planning Framework**. IN: Strategy and Force Planning. 2 ed., Newport, RI: Naval War College, 2000.

²⁹² Buzan **et al** considera duas formas de abordagem para os níveis de análise descritos na primeira seção, capítulo 1 deste trabalho: a) “top down”, que partindo do sistema mais complexo, desce até o nível das unidades; b) “bottom up”, que no sentido oposto, parte do nível das unidades até atingir o nível mais complexo do sistema considerado. BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. **Security: A New Framework For Analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers. 1998. Pág 5.

²⁹³ Ibidem. GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. Pág 196.

²⁹⁴ Ibidem. GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. Pág 196.

²⁹⁵ Ibidem. LLOYD, Richmond M. Pág 5.

em grandes teatros de operação. Portanto, estes objetivos são marcos bem estabelecidos, efetivamente orientando o planejamento militar.²⁹⁶

A National Security Strategy (NSS) é definida pelo autor como “*um plano para alcançar os objetivos nacionais, por meio de uma combinação de meios políticos, econômicos, militares e psicológicos*”, buscando indicar a maneira como o Estado irá empregar estes instrumentos no intuito de realizar os objetivos nacionais. A National Military Strategy deriva da NSS e orienta o emprego das Forças Armadas Americanas, empregando as ameaças, desafios e oportunidades como entradas do modelo para análise. No Brasil, a Política de Defesa vigente abarca o escopo destes dois últimos documentos.²⁹⁷

De acordo com Gusmão, o modelo apresentado é válido, por ser tratar de um processo amadurecido e coerente:

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

Deve-se levar em conta que o Brasil optou por promulgar um documento intitulado Política de Defesa Nacional e não Estratégia de Segurança Nacional, o que, somente pela definição dos termos, já implica em visões diferenciadas da questão (Segurança X Defesa, Política X Estratégia).²⁹⁸

Desta maneira, este modelo poderia ser empregado, guardadas as devidas proporções, para o caso brasileiro, sendo que para nos aproximarmos dele seria necessário formular uma Política de Defesa e uma Estratégia de Defesa no mesmo nível institucional, com finalidades complementares, porém distintas.

Outro modelo que consideramos válido para esta apresentação foi estabelecido pelo já citado Grupo de Trabalho²⁹⁹ coordenado por Vidigal, que buscou discutir os elementos que compõe uma Política de Defesa, de forma a gerar subsídios para a revisão da PDN vigente. Sua proposta é relacionar e estudar as vulnerabilidades e aspirações nacionais, desta maneira traçando estratégias decorrentes em nível macro, fugindo do antigo modelo de gerar cenários a partir de ameaças, uma vez que estas passaram a ser difusas, como vimos ao longo deste trabalho. Vidigal apresentou um modelo de estudo que visa gerar subsídios para a elaboração de uma Política de Defesa para o Brasil.³⁰⁰

Vidigal **et al** introduziu o modelo comentando que uma PDN está diretamente ligada ao projeto de nação, pois é um documento que não pode ser visto isoladamente, fazendo parte

²⁹⁶ Ibidem. GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. Pág 199.

²⁹⁷ Ibidem. GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. Pág 199.

²⁹⁸ Ibidem. GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. Pág 200.

²⁹⁹ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al**. Pág 17.

³⁰⁰ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al**. Pág 17.

de um projeto que visa à sinergia das diversas instituições que compõe o país, em conjunto com as demais políticas públicas, portanto, “*não podendo estar dissociada das demais políticas nacionais*”.³⁰¹

No Brasil existem grupos políticos que consideram este tipo de planejamento uma expressão de autocracia. Contudo, Vidigal avaliou que o planejamento poderá ser democrático ou autocrático, não sendo este o fator de maior influência.³⁰² Segundo Vidigal:

*No Brasil, a defesa nacional é, por determinação constitucional, responsabilidade da União, do poder civil, e a forma adequada de cumprir essa responsabilidade é por meio da elaboração de uma política de defesa. A nação brasileira não tolerará amadorismos nem incompetência nesta área. (...) A PDN deve ser formulada de forma democrática, ao estilo do espírito brasileiro, todavia, norteada pela hierarquia, competência e eficácia exigidas pelas ações de defesa.*³⁰³

Se o nosso sistema democrático não permite atender as demandas do planejamento do Estado, na visão de Vidigal, será nosso dever buscar melhorá-lo. Sendo assim, as duas PDN representaram um avanço, na medida que geraram a discussão sobre conceitos tão importantes para planejamento da defesa no país.³⁰⁴

A questão para nossa reflexão é qual a metodologia que devemos utilizar para tratar com a PDN? Vidigal propôs um modelo baseado em um gráfico octogonal que dividiu em cinco zonas, dentro das quais identificou oito elementos essenciais para estruturarmos uma PDN.

Na primeira zona, chamada de “Iluminação”, onde o vértice superior pontua a “análise da conjuntura internacional, interna e externa”. No caso da PDN, ela deverá ser realizada com o enfoque nacional, regional (América do Sul) e Mundial.³⁰⁵

Na segunda zona, chamada de “Definição de Objetivos”, identificou outros dois vértices. O vértice da esquerda, pontuou as “aspirações nacionais” (este termo foi empregado propositalmente, a fim de evitar o termo “interesses nacionais”, que está ligado ao Estado). Neste momento poderíamos nos questionar como poderíamos identificar democraticamente as aspirações nacionais. Será necessária uma análise histórica e geopolítica, a fim de identificarmos qual o rumo que queremos assumir para o país na área de defesa, ou seja, se nós desejamos um modelo neutro político e militarmente, como a Suíça, ou adotaremos um modelo de po-

³⁰¹ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 5.

³⁰² Palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval pelo Vice-Almirante Armando Vidigal, durante o II Seminário realizado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos, com o tema “Elementos para uma Política de Defesa Nacional”.

³⁰³ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 8.

³⁰⁴ Idem. Palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval pelo Vice-Almirante Armando Vidigal.

³⁰⁵ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 18.

tência militar semelhante aos EUA. Poderíamos também vislumbrar uma terceira via, levando-se em conta a tradição grociana da diplomacia brasileira, que poderia ser construída a partir das experiências e identidades intersubjetivas brasileiras com seus vizinhos.³⁰⁶

No vértice da direita pontuamos as “vulnerabilidades estratégicas”. A identificação das vulnerabilidades depende de um processo coletivo, com a ingerência de especialistas em diversas áreas.³⁰⁷ Frente às novas ameaças transnacionais, de difícil identificação, se torna mais fácil considerar as vulnerabilidades, do que a metodologia antiga de gerar cenários a partir de ameaças identificadas. Como exemplo, 95% do nosso comércio exterior é realizado pelo mar, contudo 100% do nosso comércio marítimo depende dos navios estrangeiros. Isto representa uma vulnerabilidade em caso de crise, pois poderemos ficar sem comércio exterior. Deveríamos nos perguntar quais as vulnerabilidades que o Poder Militar poderia contribuir para reduzir ou eliminar, a fim de obter subsídios para montar um modelo factível para esta questão.³⁰⁸

Na terceira zona, das “Capacidades”, identificamos outros dois vértices, que são as operações militares de guerra e as operações militares de não guerra.³⁰⁹

As operações militares de guerra determinam o preparo das Forças Armadas, sendo a sua principal função constitucional. No entanto, nas operações militares de não guerra a preparação ocorre de uma forma diferente da anterior. A realização do treinamento para as operações de guerra efetivamente também prepara para as operações de não guerra, no entanto a recíproca não é verdadeira. Este tipo de operação representa o “emprego político do Poder Militar” (EPPM), pois apóia a política do Estado, realizando a dissuasão, coerção ou coerção branda, chamada por Vidigal de “influenciação”.³¹⁰

Uma forma de EPPM são as Operações de Paz, de cunho humanitário, sob a bandeira da ONU. Também foram listadas as Operações de Resgate, onde uma força militar poderia ser empregada para retirar brasileiros de uma área de risco em outro país, realizando uma evacuação de pessoal civil. Temos também as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que apóiam as autoridades civis contra o terrorismo, narcotráfico, pirataria, poluição, atividades de caça ou pesca ilegais, garantia de serviços públicos essenciais, ou casos de comoção

³⁰⁶ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, pelo Vice-Almirante Armando Vidigal.

³⁰⁷ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 29.

³⁰⁸ Idem, palestra realizada em 21 /11/2007 na Escola de Guerra Naval, pelo Vice-Almirante Armando Vidigal.

³⁰⁹ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 18.

³¹⁰ Conforme já visto no Capítulo 2 deste trabalho, sendo a coerção o emprego direto da força militar, a coerção branda corresponderia a uma posição intermediária entre a dissuasão e a coerção, correspondendo a uma dissuasão pró-ativa, como enviar navios de guerra para realizar exercícios militares em áreas que permitam a visualização do poderio bélico pelo vizinho inóspito, contribuindo para convencê-lo que a solução pelas armas seria ineficaz, ou ainda demonstrar a capacidade tecnológica do nosso país. Na Marinha do Brasil, esta ação é conhecida como “mostrar bandeira”. Idem, palestra realizada em 21/11/2007 na Escola de Guerra Naval, pelo Vice-Almirante Armando Vidigal.

interna. Outro tipo de EPPM são as Operações subsidiárias, que envolvem a segurança da navegação, controle de poluição ambiental, formação de Oficiais para a Marinha Mercante. Finalmente, as Ações Cívico-Sociais que podemos exemplificar com as ações de ajuda as populações ribeirinhas na calha do Rio Amazonas, realizadas pelos navios-hospital do Nono Distrito Naval, sediado em Manaus. Estas operações não são tarefas prioritariamente militares, concorrendo inclusive com a ação paralela de órgãos civis especializados.³¹¹

Na quarta zona, a “Identificação de Recursos”, onde o autor estabelece os elementos para o desenvolvimento de uma base industrial, logística, científica e tecnológica como um primeiro elemento. O desenvolvimento logístico busca criar uma base tecnológica nacional, fundamentando uma capacidade tecnológica que nos propicie independência da tecnologia militar externa. Atualmente, a indústria brasileira não possui economia de escala para o desenvolvimento de material militar, contudo o autor considera que possuímos o potencial humano e tecnológico para produzir este material. Temos que decidir, estrategicamente, quais as áreas consideradas vitais para o nosso aprestamento tecnológico-militar, e fomentá-las com políticas de Estado específicas.³¹²

A mobilização será o segundo elemento desta zona, propiciando o envolvimento de toda nação no esforço de guerra. O preparo para este evento deve ser constante a fim de viabilizá-lo no momento adequado.³¹³

Na quinta e última zona, a de “Sustentação”, com apenas um vértice, que o autor nomeia de “Inteligência e a Contra-inteligência”. Este elemento foi considerado de suma importância para estruturação de qualquer sistema de defesa. No Brasil, ainda persiste no imaginário civil o estigma dos serviços de informação, como resquício do período militar, contudo as diretrizes necessárias para o desenvolvimento deste elemento precisam ser definidas na política de defesa, em última instância pela sociedade.³¹⁴

Finalizando, nesta seção apresentamos a visão de Gusmão que para propor um modelo que permita a elaboração de uma PDN, toma como base a National Security Strategy (NSS) e a National Military Strategy (NMS) dos EUA. Esta divisão da PDN em dois documentos, com o mesmo nível político administrativo, deveria ser avaliada para o caso brasileiro, pois permitiria compartimentar e simplificar a estruturação das diretrizes, que serão a base para o planejamento militar. A definição dos interesses e objetivos nacionais claros, que resultariam na

³¹¹ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 45.

³¹² Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 48-56.

³¹³ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 19.

³¹⁴ Idem. Grupo de Trabalho. VIDIGAL, Armando A. F; **et al.** Pág 74-75 .

construção da estratégia nacional e militar são pontos fundamentais para elaboração de um planejamento consistente e funcional.

O modelo sugerido por Vidigal também elucidou alguns pontos importantes já vistos ao longo deste trabalho, como a proposta de relacionar e estudar as vulnerabilidades e aspirações nacionais, traçando estratégias decorrentes, saindo do modelo que propunha criar cenários a partir de ameaças. Desta maneira, este autor sugeriu um modelo no qual foram identificados oito elementos considerados essenciais para estruturarmos uma PDN.

Desta forma, encerramos com este terreno profícuo de idéias, sabendo que o assunto não se esgota no universo limitado por esta pesquisa. Contudo, ao estudarmos estes tópicos, consideramos ter contribuído para apresentação de esquemas que possibilitarão a execução da tarefa de orquestrar a defesa brasileira.

3.3 Considerações finais do capítulo 3.

Neste capítulo buscamos assumir uma visão prospectiva da Política de Defesa e da estratégia militar, focada na Marinha do Brasil. Sendo assim na primeira seção tratamos sobre a PDN e a visão da estratégia naval, onde relacionamos uma série de conceitos envolvendo o emprego do poder militar, a RAM e seus desdobramentos quanto à modernização e aparelhamento da Marinha. A possibilidade de cooperação com a Marinha Americana no setor da defesa naval foi analisada, objetivando estudar um caso em que o tamanho e a influência do poder naval amigo superaria o nosso. Vimos que este tipo de colaboração não é convergente com a proposta estratégica adotada pela Marinha do Brasil, respaldada pela atual PDN. Finalmente a possibilidade de estruturarmos a nossa Marinha como uma força de defesa limitada as “águas marrons” foi apresentada através da estratégia da *Jeune École*, contudo verificamos que esta estratégia também limitaria o Poder Naval, não atendendo as demandas da atual Política Externa Brasileira.

Na segunda seção apresentamos dois modelos que nos serviriam como base para gerar os subsídios necessários à formulação de uma nova PDN. A cisão da PDN em dois documentos do mesmo nível, um voltado para o campo político e outro para o estratégico, nos permitiria compartimentar e simplificar a estruturação de diretrizes para o planejamento da defesa. Concluímos que para cobrir as capacidades necessárias a enfrentar as vulnerabilidades vislumbradas, o Poder Naval terá que ser dimensionado na medida destas capacidades, observando os limites orçamentários impostos pela responsabilidade fiscal. Contudo se as vulnera-

bilidades não são definidas com precisão pelo poder político, nenhum orçamento será capaz de suprir as necessidades materiais, nem qualquer estratégia poderá ser implementada com eficácia, pois o leque de probabilidades se estenderá desde aquelas que privilegiam as estratégias clássicas até aquelas mais inovadoras, dispersando recursos numa tentativa vã de cobrir uma gama elevada de hipóteses de emprego. Neste trabalho, nos limitamos a apresentar algumas estratégias possíveis para o emprego do Poder Naval, no seu componente marítimo, contudo se incluíssemos também as estratégias específicas às Forças Terrestres e Aéreas, as hipóteses de emprego aumentariam notavelmente.

Portanto, a PDN, como instrumento basilar para o planejamento de alto nível, deveria ser capaz de atender as necessidades do planejamento militar, se pretende ser um instrumento válido para a estruturação da defesa. No entanto, como vimos no capítulo 2, falta a objetividade adequada para este planejamento.

Concluimos que uma proposta a ser considerada seria a formulação de dois documentos, um com a visão política da defesa, que permaneceria com a designação de PDN, enquanto o outro elaborado no mesmo nível político-administrativo, contudo com uma característica mais pragmática e direcionada ao planejamento militar, sendo denominada de Estratégia de Defesa Nacional. Entendemos que este seria um caminho na tentativa de alcançar o nível de detalhamento adequado, de forma a gerar diretrizes eficazes para o planejamento militar.

CONCLUSÃO

A partir do tema “A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar”, iniciamos a nossa pesquisa com a finalidade de averiguar quais foram as alterações no foco da segunda Política de Defesa Nacional (II PDN), com relação à primeira Política de Defesa Nacional (I PDN), e os reflexos destas mudanças na arquitetura do planejamento da defesa nacional, frente aos países do Sistema Internacional.

Sendo assim, traçamos como objetivo principal deste trabalho a realização de uma análise comparativa, investigando as alterações significativas entre a I PDN (1996), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, e a II PDN (2005), promulgada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, procurando determinar se as mudanças realizadas contribuíram para que a PDN seja o instrumento balizador eficaz na área de defesa, traçando as diretrizes adequadas para instruir o planejamento e preparo militar brasileiro, conforme os paradigmas delineados pela Política Externa Brasileira, considerando prioritariamente o subsistema da América do Sul.

Durante o percurso de nossa pesquisa, buscamos também atingir alguns objetivos secundários, mas necessários à análise proposta, que são realizarmos uma revisão bibliográfica buscando os antecedentes históricos relacionados à formulação da I PDN e II PDN, investigar a mudança dos paradigmas de segurança e defesa frente aos desafios das novas ameaças do século XXI verificando como elas são abordadas na I e II PDN e, finalizando, vislumbrar os horizontes e entraves observados na II PDN face às novas ameaças mundiais, tendo como foco o cenário estratégico da Marinha do Brasil.

A nossa hipótese consistiu em afirmar que a II PDN não forneceu as diretrizes necessárias para ser um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos estratégicos delineados pela Política Externa Brasileira.

Em face aos objetivos definidos e visando concluir nossa pesquisa, destacaremos os resultados obtidos neste trabalho investigativo.

No primeiro capítulo, com relação ao conceito de “paz perpétua”, concluímos que o sistema internacional, organizado no modelo delineado em Westfália de soberania estatal, tenderá ao conflito. Sendo assim, após considerarmos as principais vertentes do pensamento das Relações Internacionais, o modelo proposto por Buzan, Waeber e Wilde (1998) foi selecionado como marco teórico para a argumentação e análise. Neste contexto, algumas definições foram destacadas como essenciais, a fim de nos permitir assegurar a coerência de nossos

argumentos, uma vez que, a partir da queda da URSS e o fim da Guerra Fria, o sistema internacional tendeu a ser mais abrangente, com a inserção dos antigos países da “cortina de ferro” e a globalização, sendo que outros atores além dos Estados passaram a serem considerados dentro do cálculo de poder nas relações internacionais. Ao analisarmos as teses construtivistas, concluímos que o modelo teórico formulado por Buzan **et al** é o que melhor se adapta ao objetivo traçado para nosso trabalho. Sua teoria buscou contemplar com respostas tanto às questões tradicionalistas, quanto às novas questões, incorporando os setores econômico, ambiental e social na discussão dos assuntos de defesa, além dos setores militar e político. Vimos que seu objetivo foi analisar as novas questões, dentro de um universo de estudo multipolarizado, sem perder a coerência intelectual com a proposta original, que era estudar o sistema de defesa no âmbito internacional. Ao verificarmos que este modelo convergiu com a nossa proposta de análise, destacamos os conceitos desta teoria que propiciariam a análise da formulação e estruturação das Políticas de Defesa no capítulo 2.

Quanto a Política Externa brasileira para o período entre 1996 e 2006, verificamos que no campo econômico, ela oscilou entre cumprir o objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional, portanto seguindo as regras impostas pelos países hegemônicos visando à globalização mundial, e estabelecer uma política desenvolvimentista pragmática, participando do mercado internacional, mas exercendo uma Política Externa com independência. Sendo assim os objetivos da política econômica influenciaram as demais áreas da Política Interna e Externa brasileira, através da contenção dos gastos e investimentos públicos. A defesa foi relegada ao segundo plano de prioridades, uma vez que as metas principais dos governantes deste período foram concluir a estabilização financeira e realizar o processo de ajuste macro-econômico.

A Política Externa do governo FHC seguiu os ditames do Estado liberal, ou chamado neoliberal pelo consenso de Washington. Portanto, o rompimento de FHC com o modelo de Estado desenvolvimentista foi realizado, tanto pela circunstância do momento histórico, quanto por convicção política-econômica. Concluímos que a política externa no período do governo FHC se orientou no campo econômico para a prática liberalizante, contribuindo para a imersão brasileira no mundo globalizado, e em paralelo para a consolidação da democracia e da prática dos direitos humanos. Contudo, o excesso nesta postura neo-liberal levou a queda nos investimentos governamentais em áreas sensíveis, atingindo os setores estatais estratégicos mais fracos, interferindo diretamente no sucateamento das Forças Armadas.

Outro ponto importante foi o afastamento do Brasil da retórica Terceiro Mundista, quando o país passa a ter uma postura mais independente, se afastando de qualquer envolvimento com ideologias que serviam como pólo de repulsa para o investimento direto estrangei-

ro no Brasil. Especificamente na área da defesa, o Brasil se adequou à regra imposta pela ordem estabelecida mundialmente, sem abrir mão de uma tecnologia estratégica na produção de energia, se apresentando como um país que não pretende utilizar a capacidade nuclear como ameaça a paz.

Observamos que a integração da América do Sul, a partir do MERCOSUL, iniciado com a integração das matrizes energéticas, praticamente se estagnou no governo FHC, devido às barreiras políticas. Em compensação, o movimento norte-americano no desenvolvimento da ALCA também foi paralisado, a partir da oposição orquestrada pelo governo FHC.

O governo Lula, no seu primeiro mandato, cumpriu uma agenda na Política Externa que oscilou entre o retorno ao Estado desenvolvimentista e a adesão aos ditames do sistema internacional globalizado. Apesar disto, pudemos notar que este governo obteve relativo sucesso em realizar os objetivos primordiais da Política Externa brasileira. O objetivo de continuar com a harmonização das políticas externas na América do Sul, em especial com os países do MERCOSUL, fica evidente na área econômica, lançando uma plataforma que poderá continuar a pavimentar o caminho para a integração. No entanto, a grande crítica apontada no governo Lula reside no seu objetivo de subordinar a economia aos objetivos políticos, muitas vezes de origens conflitantes.

Com relação à energia nuclear e o desenvolvimento de tecnologias estratégicas sensíveis, o governo Lula herdou do governo FHC os compromissos internacionais ratificados, que bloqueiam qualquer novo aspirante ao fechado clube de países que possuem capacidade nuclear plena. Contudo, a preocupação ambiental com o futuro do planeta renovou o interesse nesta tecnologia, como uma fonte energética “limpa”, representando uma alternativa viável para o Brasil.

A partir dos pontos apresentados em nosso trabalho, somos induzidos a concluir que estando o Brasil em marcha contínua e acelerada rumo ao desenvolvimento, estará passível de pressões internacionais na área política e econômica, que se refletem no campo da segurança internacional e da defesa. Portanto, será fundamental contar com capacidade militar que promova os interesses do Estado brasileiro, em consonância com os interesses políticos e a capacidade econômica. Como vimos, o Itamaraty tornou a candidatura brasileira ao assento permanente no CSNU uma questão central na Política Externa deste governo, buscando maior influência na equação estabelecida pelas grandes potências para o Sistema Internacional. O argumento principal se respalda na necessidade de revisão dos instrumentos de ação do CSNU e a ampliação do órgão, a fim de torná-lo mais representativo dentro da nova realidade geopolítica da comunidade internacional. Portanto, se a política externa vigente no Brasil considera

essencial à obtenção de um assento permanente no CSNU, podemos induzir que o país deverá ser chamado a contribuir mais ativamente com tarefas relacionadas às operações implementadas pela ONU, sendo que as Forças Armadas deverão estar preparadas para cumprir o papel que lhes cabe neste contexto. Uma Política de Defesa bem estruturada se torna fundamental para orientar o preparo destas forças.

No segundo capítulo, com relação à I PDN, após uma contextualização histórica, empregamos o modelo teórico proposto por Buzan **et al** realizando uma análise dos parâmetros estabelecidos. Concluímos que, tendo em vista a Política Externa Brasileira vigente no período, a principal finalidade do documento foi permitir a institucionalização do Ministério da Defesa, apesar deste objetivo não se encontrar explicitado no texto.

Após explicitarmos as alterações introduzidas na II PDN, com relação à primeira, testamos a consistência da II PDN. Realizamos também uma análise da II PDN usando a teoria proposta por Buzan **et al**, em vários níveis. Concluímos que as instituições brasileiras responsáveis pela defesa nacional não obtiveram êxito em torná-lo um documento capaz de agregar as diretrizes adequadas para o planejamento da defesa não sendo um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos delimitados pela Política Externa Brasileira, apesar de possuir alguns pontos de convergência.

Finalmente, no terceiro capítulo, buscamos assumir uma visão prospectiva da Política de Defesa e da estratégia militar, focada na Marinha do Brasil. Sendo assim, tratamos sobre a PDN e a visão da estratégia naval, onde relacionamos uma série de conceitos envolvendo o emprego do poder militar, a RAM e seus desdobramentos quanto à modernização e aparelhamento da Marinha. A possibilidade de cooperação com a Marinha Norte-Americana no setor da defesa naval foi analisada, objetivando estudar um caso em que o tamanho e a influência do poder naval amigo superaria o nosso. Vimos que esta forma de colaboração não é convergente com a proposta estratégica adotada pela Marinha do Brasil respaldada pela atual PDN, uma vez que nossa Marinha se prepara para o emprego clássico, assumindo o compromisso com a defesa da pátria prevista na Constituição Brasileira, enquanto a cooperação desejada, no caso pela Marinha Norte-Americana, considera prioritário o combate à pirataria e ao terrorismo uma vez que já cumpre com folga suas tarefas clássicas. Finalmente a possibilidade de estruturarmos a nossa Marinha como uma força de defesa limitada as “águas marrons” foi apresentada através da estratégia da *Jeune École*, contudo verificamos que esta estratégia também limitaria o Poder Naval, não atendendo as demandas da atual Política Externa Brasileira, que almeja para o Brasil uma projeção internacional, buscando inclusive um assento permanente no CSNU, carecendo de investimentos que possibilitem ao Poder Naval cumprir

tarefas a altura desta pretensão. A implementação da estratégia do *Jeune École* no aparelhamento da Esquadra Brasileira levada ao extremo tornaria inviáveis missões de resgate de nacionais fora do nosso território ou protagonizar missões de manutenção da paz junto a ONU, quando estas exigissem uma contribuição militar ativa nas operações navais clássicas. Concluímos que a PDN, como instrumento basilar para o planejamento de alto nível, deveria ser capaz de traçar as orientações para o planejamento militar, se pretende ser um instrumento válido para a estruturação da defesa. No entanto, falta objetividade a II PDN para este planejamento, não orientando que tipo de estratégia adotar para o poder militar, muito menos para o caso da Marinha do Brasil.

Apresentamos dois modelos que nos serviriam como base para gerar os subsídios necessários à formulação de uma nova PDN. A cisão da PDN em dois documentos do mesmo nível, um voltado para o campo político e outro para o estratégico, nos permitiria compartimentar e simplificar a estruturação de diretrizes para o planejamento da defesa. Concluímos que para cobrir as capacidades necessárias a enfrentar as vulnerabilidades vislumbradas, o Poder Naval terá que ser dimensionado na medida destas capacidades, observando os limites orçamentários impostos pela responsabilidade fiscal. Contudo se as vulnerabilidades não são definidas com precisão pelo poder político, nenhum orçamento será capaz de suprir as necessidades materiais, nem qualquer estratégia poderá ser implementada com eficácia, pois o leque de probabilidades se estenderá desde aquelas que privilegiam as estratégias clássicas até aquelas mais inovadoras, dispersando recursos numa tentativa vã de cobrir uma gama elevada de hipóteses de emprego. Devido aos limites impostos para a realização desta pesquisa, nos limitamos a apresentar algumas estratégias possíveis para o emprego do Poder Naval, no seu componente marítimo, contudo se incluíssemos também as estratégias específicas às demais Forças Armadas, as hipóteses de emprego e estudo de vulnerabilidades aumentariam notavelmente.

Uma proposta a ser considerada seria a formulação de dois documentos, um com a visão política da defesa, que permaneceria com a designação de PDN, enquanto o outro elaborado no mesmo nível político-administrativo, contudo com uma característica mais pragmática e direcionada ao planejamento militar, sendo denominada de Estratégia de Defesa Nacional. Entendemos que este seria um caminho na tentativa de alcançar o nível de detalhamento adequado, de forma a gerar diretrizes eficazes para o planejamento militar.

Desta maneira, após destacarmos os pontos conspícuos de nossa pesquisa, consideramos que tanto o objetivo primário como os secundários foram atingidos ao longo do nosso trabalho. Portanto, resta-nos o retorno para análise de nossa hipótese, que consiste em afirmar

que a II PDN não forneceu as diretrizes necessárias para ser um instrumento balizador eficaz do poder militar, de acordo com os objetivos estratégicos delineados pela Política Externa Brasileira. Respalado nos argumentos apresentados ao longo de nossa pesquisa, podemos considerá-la válida, considerando os argumentos apresentados até o segundo capítulo do nosso trabalho. Contudo, o terceiro capítulo se mostrou necessário, na medida que a visão prospectiva das possíveis estratégias navais apresentadas denotam a importância de possuímos parâmetros mais consistentes para direcionar o aprestamento do poder militar conforme as diretrizes emanadas da sociedade, que é a finalidade da Política de Defesa em nosso país, gerando subsídios para uma possível reformulação do documento.

Finalizando, a partir da validação da nossa hipótese e como apresentamos no segundo capítulo deste trabalho, concluímos que se faz necessário um aprimoramento da Política de Defesa Nacional buscando adequá-la a realidade política, econômica e social do País. Por esta razão, consideramos oportuna a decisão do Presidente da República, Sr. Luís Inácio Lula da Silva, em designar o Ministro da Defesa para coordenar um grupo de trabalho que visa propor uma nova Política de Defesa Nacional.³¹⁵ Esperamos que as experiências passadas sirvam para balizar a tarefa deste grupo de trabalho, visando o sucesso na elaboração de um novo documento, fundamental para a estruturação da defesa no Brasil.

³¹⁵ **Ministério inicia debates com indústria e com Forças para elaborar Estratégia Nacional de Defesa.** Disponível em: https://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=31535. Acessado em: 28/09/2007.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. **Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente**. IN: Plenarium, ano 2, n. 2. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, 2005.

ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

AMADO, Rodrigo Araújo de Castro. **Uma teoria política internacional para o Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

AMARANTE, José Albano. **Indústria brasileira de defesa: uma questão de soberania e autodeterminação**, IN: PINTO, J. R. de Almeida, et al. As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

AMORIM, Celso. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança**. IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil, Volume 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo, IPRI/ UnB/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ASSIS, Kleber Luciano de. **Aula inaugural CPEM em 5 de março de 2007**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/>. Acesso em: 30 mar. 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Política exterior do Brasil – de FHC a Lula**. IN: Plenarium, ano 2, n. 2. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, 2005.

BARTOLOMÉ, Mariano. **La Seguridad Internacional Post 11-S: contenidos, debates y tendencias**. Buenos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006.

BATEMAN, Sam. **Analyzing the New U.S. Maritime Strategy - The US Navy attempts to revamp its strategy during a time in which there is no real catalyst to do so**. Disponível em: <http://www.worldmaritimeneews.com/article/remarkable/4923>. Acessado em: 05/03/2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Dispo-

nível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> >. Acesso em: 21 abr. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, **Altera a Lei Complementar nº 97/99**, de 02SET2004.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional** - Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

BULL, Heddley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. **Security: A New Framework For Analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers. 1998.

CAMINHA, João Carlos Gonçalves. **Delineamentos da Estratégia**. IOESC, 1980.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Estratégia e Defesa (1960-1990)** do livro: ALBUQUERQUE, José A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. vol. IV. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Estratégia e Defesa (1960-1990)** IN: ALBUQUERQUE, José A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. vol. IV. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático** IN: Revista Brasileira da Política Internacional, ano 49, n. 2. Brasília: IBRI, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo e Prática**. São Paulo: Markon Books, 2000.

COSTA, Alcides; CALVET, Igor. **A Política de Defesa Brasileira: Diagnósticos, propostas e perspectivas para a cooperação regional**. Police Paper 10. Disponível em: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3336_g.pdf. Acessado em: 02/10/2007.

FLORES, Mario César. **Defesa nacional na ordem do século 21**. Dossiê: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Ano 2 – Volume 1, 2003.

FLORES, Mario César. **Reflexões sobre Defesa e Segurança - Uma estratégia para o Brasil**, v. 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2007.

FRIEDMAN, George. **The future of war: power, technology & American world dominance in the 21st century**. Maritin's Griffin Edition: New York. 1998.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. São Paulo: UNICAMP, 2006.

GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. **Política de Defesa Nacional: Análise Crítica Comparativa** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 122, n 4/6. abr/jun, 2002.

HERZ, J. H. **Idealist intemationalism and the security dilemma**. Princenton: World Politics, 1950.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996.

HURRELL, Andrew. **An emerging security community in South America?**, IN: Emanuel Adler e Michael Barnett (eds.), Security communities, Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

KREPINEVICH, Andrew. Cavalry to Computer: **The Pattern of Military Revolutions** IN: Strategy and Force Planning Faculty: Strategy and Force Planning. Naval War College, Newport, 1997.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LLOYD, Richmond M. **Strategy and Force Planning Framework**. IN: Strategy and Force Planning. 2 ed., Newport, RI: Naval War College, 2000.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Ameaças às democracias da América Latina** IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007.

MATTOS, Leonardo Faria de. **A validade atual do conceito da Jeune École para o Brasil** IN: Revista Marítima Brasileira, v. 125, n.10/12. out/dez, 2005.

MEARSHEIMER, John G., **The false promise of international institutions**, Cambridge: International security, 1994.

MEARSHEIMER, John G.. **Tragedy of great power politics**. Nova York / Londres: W.W Norton and Company, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: IPRI/ UnB/ Imprensa Oficial do Estado, 2003.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: A política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NYE, Joseph Jr. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo, Editora da Unesp. 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério de Defesa na Presidência de FHC**. São Paulo: Manoele, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações Internacionais: temas, atores e visões**. Rio de Janeiro: Vozes. 2004.

PEREIRA, Antonio Carlos. **Notas sobre a Política de Defesa**, IN: **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**, Volume 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A defesa nacional, o Estado e a sociedade**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

PESCE, Eduardo Ítalo. **As Forças Armadas e o orçamento da união em 2005**. IN: Revista Marítima Brasileira. Vol. 126, n 04/06 – abr/jun 2006.

PESCE, Eduardo Ítalo. **Evolução da Política de Defesa Nacional** IN: Revista Marítima Brasileira, vol 125 n^o 07/09, jul/set 2005.

PINTO, J. R. Almeida; et al, **Reflexões sobre defesa e segurança**: Uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

RODRIGUES, Cláudio Marin. **Novos conceitos de segurança internacional e seus reflexos na Política de Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>. Acessado em: 02/10/2007.

RUMSFELD, Donald. **Transformando as Forças Armadas** IN: Política Externa, v. II, n. 2, set-out-nov, 2002.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **As novas ameaças às Democracias Latino-Americanas: Uma abordagem Teórico Conceitual** IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007.

SHUFORD, J. L. **A New Maritime Strategy: Admiral Mullen's Challenge**, Naval War College Review, v. 59, n. 4, 2006.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Política e comércio exterior** IN: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2005.

SILVA, Francisco C. T. **O Brasil e a PDN frente às novas ameaças**. Palestra realizada na Escola de Guerra Naval no II Seminário realizado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos, 2007.

SILVA, Geraldo E. Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**; São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**; São Paulo: Manoele, 2005.

VIDIGAL, Armando A. F; et al. **Política de Defesa**. Escola de Guerra Naval. Disponível

em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepeTrabAcademicos.htm>. Acessado em: 02/04/2008.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A Missão das Forças Armadas para o Século XXI** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 124, n 10/12. out/dez, 2004.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **Apontamentos de Estratégia Naval** IN: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v. 118, n 7/9. jul/set, 1998.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **Elementos para uma Política de Defesa Nacional**. Palestra realizada na Escola de Guerra Naval durante o II Seminário realizado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos, 2007.

VIDIGAL, Armando. **O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa**, IN: PINTO, J. R. de Almeida, et al. O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

VIEGAS FILHO, José. **Palavras por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança**. IN: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil, Volume 1. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acessado em 27/12/2006.

VILLA, Rafael Duarte; REIS, Rossana Rocha. **A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa**. São Paulo: BIB, 2006.

WENDT, Alex. **Collective identity formation and the international State**. Washington: American Political Science Review, 1994.