

Ministério da Defesa

---

# Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil

---

**Organizadores:**

J. R. de Almeida Pinto  
A. J. Ramalho da Rocha  
R. Doring Pinho da Silva



**PENSAMENTO BRASILEIRO  
SOBRE  
DEFESA E SEGURANÇA**

**Vol. 1**

*Copyright* © Ministério da Defesa  
Secretaria de Estudos e de Cooperação

REVISÃO:  
Alexandre Parola e  
LGE Editora

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:  
Quick Printer

#### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil / organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.  
235p. ; 22cm. – (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.1)

ISBN 85-7238-119-8

1. Defesa, Brasil. 2. Segurança, Brasil. I. Almeida Pinto, J. R. de, coord. II. Rocha, A. J. Ramalho da, coord. III. Silva, R. Doring Pinho da, coord. IV. Brasil. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. V. Série.

CDU 356.35  
351.86

---

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
PREFÁCIO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA .....	11
PRIMEIRA RODADA DE DEBATES: “EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA – UMA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL” .....	15
JOSÉ VIEGAS FILHO .....	17
MARIO CESAR FLORES .....	27
SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES .....	39
CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL .....	49
HELIO JAGUARIBE .....	61
DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR .....	85
RELATO DA PRIMEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELO PROFESSOR DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR .....	107
RELATO DA PRIMEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES .....	117
SEGUNDA RODADA DE DEBATES: “CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA – IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO INTERNA E EXTERNA DO GOVERNO” .....	125
MÁRCIO THOMAZ BASTOS .....	127
CELSO L. N. AMORIM .....	135
PAULO DELGADO .....	157
RUI MONARCA DA SILVEIRA .....	167
ARTHUR XAVIER FERREIRA .....	189
ANTONIO CARLOS PEREIRA .....	203
RELATO DA SEGUNDA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES .....	213

## APRESENTAÇÃO

A coleção que ora é lançada com a publicação de seu volume inicial resulta de um esforço amplo de reflexão sobre os desafios a serem enfrentados pelo Brasil na área de defesa e segurança.

Desde setembro de 2003, o Ministério da Defesa vem promovendo, em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, um ciclo de debates voltado para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. O exercício – a ser concluído em meados de 2004 – consiste na realização de oito rodadas de debates dedicadas a temas previamente definidos.

Entre representantes do Governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas, participam de cada rodada cerca de seis debatedores, os quais são convidados a contribuir com artigos que servem como documentos de base para as discussões. O grupo de debatedores, escolhido conforme o tema de que se trata, varia de uma rodada a outra. Além das personalidades convidadas, o conjunto do exercício é acompanhado por uma equipe permanente, integrada essencialmente por representantes do Governo e do meio acadêmico.

A iniciativa não se confunde com a formulação propriamente dita de políticas públicas. Ela tem por objetivo gerar subsídios que já se vêm mostrando relevantes para a atuação do Governo e, em especial, do Ministério da Defesa, bem como estimular a discussão

e o estudo, pela sociedade brasileira, de questões afetas à área da defesa e da segurança.

A coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança” consolidará os artigos elaborados pelos debatedores e os relatos preparados sobre cada uma das rodadas havidas – textos já disponíveis na página do Ministério da Defesa na *internet*. Trata-se de obra que deverá contar com os seguintes volumes:

1) “*Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*”, referente às rodadas intituladas “Evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança – uma estratégia para o Brasil” e “Conceitos de segurança e defesa – implicações para a ação interna e externa do Governo”;

2) “*O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*”, referente às rodadas intituladas “O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa” e “O Brasil no cenário regional de segurança e defesa”;

3) “*As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*”, referente às rodadas intituladas “Indústria de defesa” e “O papel da ciência e tecnologia na defesa da soberania nacional”; e

4) “*Desafios na atuação das Forças Armadas*”, referente às rodadas intituladas “As Forças Armadas e o desenvolvimento social do País” e “Alocação de recursos das Forças Armadas”.

Aproveitamos para reiterar o agradecimento do Ministério da Defesa aos debatedores convidados, por sua participação sempre construtiva, bem como ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por terem tornado viável a realização do ciclo de debates. Da mesma forma, registramos o nosso reconhecimento ao Comando Militar do Leste

e, em particular, ao Centro General Ernani Ayrosa, sede dos debates, que têm tornado a vida destes organizadores significativamente mais fácil. Esse reconhecimento estende-se à Senhora Beatriz Helena Lobo, a quem coube o trabalho de secretariar as reuniões do ciclo de debates.

Por fim, expressamos a nossa gratidão pela atuação de cada um dos membros da equipe permanente de acompanhamento do ciclo de debates: Embaixador Antonio de Aguiar Patriota; General Aurélio Cavalcanti da Silva; Almirante Eduardo Monteiro Lopes; Professor Eliézer Rizzo; Comandante Humberto Moraes Ruivo; Embaixador José Eduardo Martins Felício; General José Luiz Halley; Professor José Ricardo Tauille; Doutora Lúcia Feijó Barroso; Doutor Luis Henrique Rosati Rocha; Coronel Márcio Tadeu Bettega Bergo; Almirante Murillo Barbosa; General Nelson Marcelino de Faria Filho; Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis; Secretário Ricardo Ayrosa; Brigadeiro Ricardo Machado Vieira; General Rui Monarca da Silveira; Coronel Sérgio Aita; Almirante Sérgio Antônio da Conceição Freitas; e General Urano Teixeira da Matta Bacellar.

Brasília, maio de 2004

José Roberto de Almeida Pinto  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha  
Roberto Doring Pinho da Silva

## PREFÁCIO

---

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A publicação deste primeiro volume da coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança” oferece ao público verdadeira lição da importância do diálogo na formulação de políticas públicas em um governo democrático.

Desde setembro de 2003, o Ministério da Defesa, junto com outras áreas do Governo e com a participação ampla de integrantes do Executivo, parlamentares, intelectuais, professores, jornalistas e estudiosos do assunto, tem promovido encontros mensais em que se discutem os grandes temas da defesa e da segurança nacionais. Como o leitor poderá constatar a partir desta obra, que reúne parte importante dos resultados desses encontros, são debates em que os diversos pontos de vista pessoais contribuem para uma melhor compreensão sobre o que de mais importante cada um dos desafios analisados traz consigo.

Em uma democracia que dia a dia se aprofunda, os detentores de mandatos eletivos não podem prescindir de debater com a sociedade. Deixamos para trás a ilusão de que decisões tomadas em gabinetes isolados da voz plural da sociedade seriam a melhor forma de decidir os rumos a seguir. Os artigos publicados neste primeiro volume expressam bem o desejo de recolher da sociedade sugestões, críticas e ensinamentos com os quais se enriquece a formulação política.

Os temas cobertos nos quatro volumes da série que ora começa a ser publicada são parte fundamental da agenda nacional. De um lado, está hoje claro que o pensamento brasileiro sobre defesa e segurança tem muito a beneficiar-se de um esforço de atualização. De outro lado, esse esforço é ainda mais necessário em momento internacional que traz inevitáveis incertezas sobre temas tão cruciais quanto a própria identificação das ameaças, atuais ou futuras, ao desenvolvimento do país justo, forte e soberano que estamos empenhados em construir, assim como dos meios mais adequados para enfrentar aquelas ameaças.

Ao longo dos debates, como bem documentam os textos aqui reunidos, esse chamamento a uma reflexão voltada para a melhor forma de promover o interesse nacional esteve sempre presente, e sempre bem atendido. Sem constrangimentos, nem preconceitos, e com a mais ampla liberdade de pensamento, estão sendo discutidos assuntos como a visão estratégica do Brasil, a definição dos conceitos de segurança e defesa e suas implicações práticas para a ação pública, os desafios com que o País se defronta nos planos regional e global, o papel das Forças Armadas para o nosso desenvolvimento social e científico-tecnológico, entre muitos outros.

Com esta coleção, põe-se ao alcance do especialista, assim como do público em geral, obra riquíssima, feita para ser lida e relida. Esta série de livros contribui, a um só tempo, para que se sedimente uma “massa crítica” brasileira sobre defesa e segurança e para que se torne ainda mais clara, aos olhos dos demais integrantes do sistema internacional, a forma como pensamos, em termos estratégicos, a nossa região e o mundo.

Ao promover esse saudável exercício de reflexão e ao publicar seus resultados, o Ministério da Defesa assegura a geração e a difusão de subsídios de alta qualidade e representatividade para o processo

de elaboração de políticas governamentais. Contribuí, com isso, para que o processo decisório seja precedido de uma reflexão ampla e livre, para que, em suma, o sentido democrático mais profundo do governar seja honrado. Afinal, o governo democrático não se exerce apenas ouvindo o que a sociedade deseja, mas também com ela explorando os caminhos capazes de converter suas aspirações em realidade concreta. Este primeiro volume tem, entre tantos méritos, o de ser um passo firme na construção desses caminhos.

PRIMEIRA RODADA DE DEBATES

---

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,  
13-14 DE SETEMBRO DE 2003

---

EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO  
EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA —  
UMA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL

## PALAVRAS POR OCASIÃO DA ABERTURA DO CICLO DE DEBATES SOBRE O PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA

---

JOSÉ VIEGAS FILHO\*

Hoje tem início a primeira rodada do ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Temos, pela frente, outras sete rodadas, a serem realizadas, sempre em fins de semana, ainda neste ano de 2003 e no primeiro semestre de 2004.

A organização dessa série de encontros deve-se à cooperação estabelecida entre o Ministério da Defesa, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que a ela deram imprescindível apoio.

A iniciativa de promover este ciclo de debates inscreve-se no contexto mais amplo da prioridade conferida pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao aprofundamento do diálogo com a sociedade em seu conjunto. No espírito de aproximação permanente com aqueles que são, afinal, os destinatários principais da ação pública, o Governo brasileiro e, em particular, o Ministério da Defesa desejam conhecer os pontos de vista de segmentos sociais representativos do País, com vistas a aprimorar não apenas seu planejamento de longo prazo, mas também sua atuação cotidiana. É preciso que as políticas de defesa nacional reflitam, de forma

---

\* Ministro da Defesa

crescente, os valores, os interesses e as idéias da sociedade brasileira em toda a sua complexidade. É necessário que as diretrizes de defesa nacional sejam constantemente reavaliadas e atualizadas. E é essencialmente para isso que decidimos promover este exercício.

O princípio essencial do exercício é, como não poderia deixar de ser, a liberdade: absoluta liberdade de opinião, crítica e sugestão dos participantes. Interessa-nos que os convidados para os encontros se sintam totalmente livres para expressar seus pontos de vista sem quaisquer limitações ou constrangimentos. Se assim não fosse, não haveria razão para pedir a contribuição de representantes tão expressivos da inteligência nacional. Queremos debater com ânimo de aprender e de melhorar. Queremos debater, mas queremos, sobretudo, ouvir. A experiência e os conhecimentos dos convidados são um patrimônio do qual o Estado brasileiro não pode prescindir.

A preocupação do Governo em garantir a atualidade do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança adquire especial relevância quando se pensa nas grandes transformações por que passaram, em tempos recentes, os cenários internacional e nacional. É evidente que, diante de tão significativas mudanças, um esforço tanto de compreensão da nova realidade que se apresenta quanto de adaptação política a essa realidade se torna inadiável.

Vejamos algumas das questões que motivam este exercício de atualização do pensamento brasileiro na esfera da defesa e da segurança.

No plano internacional, é inegável que, como a superpotência remanescente no mundo pós-bipolar, os Estados Unidos se situam, hoje, em uma categoria singular na estrutura de poder. Trata-se da nação que detém os maiores excedentes de poder em todos os domínios das relações internacionais - o político, o militar, o tecnológico, o econômico, o financeiro. Esse fato gera um

extraordinário diferencial de poder com relação aos demais atores do sistema. E aí reside um elemento central para a adequada compreensão da estrutura internacional contemporânea, um elemento que os formuladores de política não podem deixar de ter sempre presente.

O poderio dos Estados Unidos contrasta, contudo, com a sensação de vulnerabilidade do país a que deram lugar os trágicos atentados de 11 de setembro de 2001. Ele contrasta, também, com o natural esforço de outras potências em ocupar espaços mais significativos na cena internacional.

Portanto, parece haver, em nossos dias, uma crescente tensão entre forças tendentes à unipolaridade e forças tendentes à multipolaridade.

E aí surgem as perguntas que precisamos ser capazes de responder: Em que tipo de ambiente internacional viveremos? Que tipo de uso se dará ao poder - estratégico, político e econômico - na escala global? Caminhamos no sentido de um mundo mais democrático e homogêneo ou no sentido da reafirmação das desigualdades socioeconômicas e da exclusão político-estratégica? Quais as melhores respostas que um país como o Brasil deve buscar formular para que o cenário internacional seja propício - ou, pelo menos, para que ele não seja um óbice - ao nosso desenvolvimento? Para que possamos, dentro dos limites que nos são impostos, estar preparados para uma adequada defesa do Brasil, cumpre ter uma visão permanentemente atualizada desse jogo de forças. Com base nessa visão, poderemos seguir definindo a forma de inserção que mais convém ao Brasil em um quadro internacional tão intrincado. Esse é um dos resultados esperados deste exercício.

No presente quadro internacional, importantes instâncias multilaterais têm sido submetidas a provas históricas. Sabemos que,

por princípio e por estratégia, cabe ao Brasil empenhar-se, como tem feito, para reforçar essas instâncias. É justamente numa situação como a que vivemos, de desequilíbrio de poderes, que mais nos devemos esforçar para fortalecer os mecanismos concertados de tomada de decisão. No campo da paz e da segurança internacionais, por exemplo, a revitalização do Conselho de Segurança das Nações Unidas aparece como um objetivo imprescindível. Temos também de debater meios adicionais para tornar mais democráticos os processos decisórios internacionais.

No plano regional, o traço que mais salta aos olhos, no cenário sul-americano de defesa, é a ausência de conflitos militares de natureza inter-estatal. Especificamente no caso do Brasil, vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de cento e trinta anos e não há qualquer indício que permita supor a modificação dessa situação no futuro presumível.

As ameaças com que temos de nos preocupar são de outra natureza. Especialmente no chamado "arco amazônico", verifica-se uma série de atividades ilegais, ligadas sobretudo ao narcotráfico e ao crime organizado, que demandam constante atenção das autoridades constituídas. Inquieta-nos, ademais, em vários cantos do País, o problema da segurança pública. Parece-me evidente que, neste estágio, não podemos abrir mão de ter a necessária clareza no que se refere à divisão de competências no combate a cada uma dessas ameaças. E para essa clareza esperamos que o nosso ciclo de debates possa contribuir.

Neste ponto, teremos de enfrentar, concretamente, o debate sobre a extensão que deve ter o envolvimento das Forças Armadas em atividades dessa natureza. Há, em princípio, três possibilidades: a postura de total abstenção das Forças Armadas; a posição intermediária, observada pelo Brasil, em que as Forças Armadas,

por expressa determinação legal, desempenham, exclusivamente, tarefas de apoio às forças policiais, estas sim, os instrumentos com que o Estado conta para o combate às novas ameaças; e uma terceira visão, que propugnaria um envolvimento mais direto das Forças Armadas no combate a essas atividades, posição que determinados países às vezes defendem com insistência, para adoção fora de suas próprias fronteiras.

Se, por um lado, não nos inclinamos a seguir posições pré-moldadas em estereótipos estrangeiros, por outro lado reconhecemos que um brasileiro de boa-fé possa revoltar-se a tal ponto com certas ameaças que cogite de maior participação das Forças Armadas nessa matéria. Espero que o assunto seja abertamente discutido neste nosso ciclo de debates.

Outra questão com relação à qual o Ministério da Defesa espera beneficiar-se deste exercício diz respeito à integração das Forças Armadas. No Brasil, como também deve acontecer nos demais países seriamente empenhados no aperfeiçoamento de sua expressão militar, busca-se a integração das Forças Armadas com duas convicções claras.

Em primeiro lugar, existe a certeza de que as vantagens que advêm do maior entrosamento das Forças Singulares em nada comprometem a individualidade de cada Força, servindo, ao contrário, para tornar mais nítidos e analisar de modo mais objetivo todos os aspectos que são efetivamente peculiares a cada qual e a distinguem das demais.

Em segundo lugar, sabemos que a integração é um processo contínuo, uma atividade em que, compreensivelmente, as mudanças não ocorrem de um dia para o outro. Em muitos casos, nem é mesmo aconselhável que se introduzam modificações repentinamente: há conquistas que são o resultado do trabalho cumulativo de várias

gerações, o que é particularmente verdadeiro em nosso País, onde a tradição e o profissionalismo das Forças Armadas transferem a cada nova turma um cabedal de conhecimentos e práticas que são fruto de longa e respeitável experiência. Em outros casos, o ritmo das mudanças fica subordinado à percepção das vantagens por todas as partes envolvidas, o que habitualmente demanda tempo de maturação.

Por esses motivos, a noção de processo contínuo e cumulativo é sempre muito presente na integração das Forças. E, embora o Brasil esteja trilhando consistentemente esse caminho, estou aberto a que, ao longo deste exercício, sejam apresentadas sugestões relativas a nosso *modus operandi* nessa matéria.

Também deve ocupar a atenção dos participantes desta iniciativa de reflexão um questionamento que se refere especialmente ao planejamento do Exército. No Brasil, cabe historicamente às Forças Armadas fazer-se presentes nos mais diferentes pontos do território nacional. Há determinadas regiões do vasto espaço brasileiro em que o Estado apenas se faz presente por meio das Forças Armadas. Nessas condições, o aparato militar tem constituído, no nosso caso, um poderoso fator de integração nacional. A questão que se coloca é: até que ponto essa estratégia de "presença" convive bem com uma estratégia mais bem de "dissuasão", que pressupõe um Exército mais enxuto, mais ágil e com instrumentos de combate mais precisos e sofisticados? E mais: como alocar, entre as duas estratégias, as prioridades de investimento do Estado brasileiro?

Com relação ao planejamento da Marinha, é igualmente importante que o Governo colha as impressões de especialistas sobre que modalidade de sistema de defesa naval devemos privilegiar. Qual o papel do submarino de propulsão nuclear para nossos objetivos de

longo prazo? Qual a relevância dos navios-aeródromos nesse contexto? Conto com o ciclo de debates para munir o Ministério da Defesa de subsídios sobre esses relevantes temas.

Quanto à Aeronáutica, uma de nossas prioridades é o seguimento do programa aeroespacial brasileiro. O trágico acidente de Alcântara, em que tantos técnicos perderam suas vidas engajados nesse projeto, deve constituir um incentivo para que confirmamos ímpeto renovado a uma iniciativa que visa à emancipação tecnológica do Brasil. Quais as melhores maneiras de dar prosseguimento a esse projeto? Qual o grau desejável - e qual o possível - de cooperação internacional nessa área? Também sobre esse assunto desejo ouvir o que têm a dizer os debatedores deste nosso exercício.

A questão do papel da ciência e da tecnologia na defesa da soberania nacional também merecerá destaque no nosso ciclo de debates. Examinaremos as várias facetas dessa importante vertente do processo de afirmação da nossa autonomia. Atentaremos, em particular, nas implicações do desenvolvimento científico e tecnológico para a capacidade de defesa do nosso País e na contribuição das Forças Armadas para esse desenvolvimento.

Permito-me, nesta altura, lembrar que as Forças Armadas já oferecem aportes valiosos para o nosso desenvolvimento científico e tecnológico. A Marinha, o Exército e a Aeronáutica brasileiros mantêm, tradicionalmente, centros de excelência cuja produção, particularmente no que se refere a pesquisa aplicada, se mostra fundamental para as conquistas científicas e tecnológicas havidas no País. E, naturalmente, as atividades econômicas de maior densidade tecnológica, tributárias dessas conquistas, além de formarem recursos humanos especializados e de gerarem empregos de elevado padrão, contribuem para uma inserção mais qualitativa

da economia brasileira nas trocas internacionais. E tudo isso produz efeitos sistêmicos positivos. Proponho que, ao longo deste exercício, se possa debater a viabilidade de se aprofundar essa contribuição.

Outro tema de relevância para o campo da ciência e da tecnologia que não nos pode passar despercebido é o da indústria de defesa. Neste momento de crise por que passa a indústria de defesa nacional, buscaremos avaliar a sua relevância para o projeto de País que estamos empenhados em implementar e procuraremos definir uma estratégia por meio da qual, na medida do possível, possamos incentivar o seu desenvolvimento. Nesse esforço, será fundamental contar com nossos parceiros sul-americanos. Quando se trata de modernizar equipamentos de emprego militar, é altamente salutar que os governos da América do Sul estreitem a sua coordenação e atuem em conjunto - tanto como compradores e importadores quanto como produtores e exportadores. Dessa forma, alcançaremos a coerência e a escala econômica necessárias ao melhor aproveitamento de nossos recursos.

Mas o que pensam os especialistas sobre a possibilidade de transformarmos a nossa região em um mercado integrado de bens e serviços de uso militar e de uso duplo - civil e militar -, a exemplo do que ocorre em outras regiões do mundo? Qual a opinião de personalidades com profundo conhecimento de causa sobre essa via de renovação da indústria de defesa brasileira? Também essas perguntas deverão ser objeto de debate ao longo do nosso ciclo.

Por fim, menciono que será dedicado espaço, em nosso exercício, às chamadas "atividades subsidiárias" das Forças Armadas - como o apoio a comunidades carentes -, bem como à questão da alocação de recursos nas três Armas.

Parece-me natural que reservemos este último aspecto para o fim da nossa série de encontros. Depois de nos termos beneficiado dos debates sobre algumas das principais questões substantivas em matéria de defesa e segurança, será necessário, por razões práticas, refletir a respeito da melhor alocação dos recursos de que dispomos com vistas a atingir os objetivos definidos. E, como é evidente, nosso foco estará centrado não apenas em recursos financeiros, mas também em recursos humanos. Parte do debate poderá, por hipótese, referir-se ao processo de reestruturação da Escola Superior de Guerra, a que estamos dando início.

As oito rodadas de debates que têm início hoje estarão voltadas para a tentativa de responder a esses nossos questionamentos, de contemplar essas nossas preocupações.

Não se ignora que esses questionamentos e essas preocupações já vêm suscitando iniciativas relevantes, seja em plano coletivo, seja em plano individual. Penso, por exemplo, no produtivo seminário organizado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, então sob a presidência do Deputado Aldo Rebelo - o seminário, intitulado "Política de Defesa para o Século XXI", gerou um interessante livro, que hoje é referência obrigatória para os que se dedicam ao estudo do tema. Igualmente dignos de nota são os trabalhos do chamado "grupo de notáveis", bem como os recentes livros que o Almirante Mario Cesar Flores, o Professor Helio Jaguaribe, os Professores Domício Proença Júnior e Clóvis Brigagão e o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães dedicaram ao assunto.

No caso do Ministério da Defesa, o nosso objetivo imediato, ao promover este ciclo de debates, é de dupla ordem. Por um lado, pretendemos incentivar novos estudos e contribuir para que se consolide, no Brasil, uma cultura de reflexão sobre assuntos afetos

à defesa e à segurança. Por outro lado, e principalmente, desejamos que o Ministério colha subsídios úteis para a formulação de políticas públicas. Estou convencido, aliás, de que todos os demais Ministérios e órgãos do Governo aqui representados poderão beneficiar-se do exercício com essa mesma finalidade: a de "informar" seus respectivos processos decisórios.

Nesta primeira rodada, desejo que tenhamos uma discussão ampla, que possa funcionar como introdução ao conjunto do exercício. Parece-me que, hoje e amanhã, nossa principal meta será a de estabelecer os parâmetros principais do ciclo de debates como um todo, identificando as questões centrais e definindo, em grandes linhas, o rumo a ser seguido.

Tendo em vista o desejo de que todas as rodadas possam gerar subsídios de grande valia para o Governo, espero que venha a emanar, de cada uma delas, um conjunto de conclusões e sugestões, consensuais ou não, que será objeto de exame pelas instâncias adequadas.

O principal objetivo desta iniciativa não é a mera revisão e atualização de textos, por mais importantes que sejam. O principal objetivo desta iniciativa, conforme já assinalai, é o de trazer para o Governo - e, em particular, para o Ministério da Defesa - o aporte sempre consistente de representantes da inteligência nacional em matéria de defesa e segurança.

E, vale repetir, os debates serão marcados, em todos os momentos, pela mais irrestrita liberdade de expressão. Daí a opção que fizemos por um formato fluido. Daí havermos estabelecido apenas regras procedimentais mínimas. Desejamos criar a oportunidade para uma troca de idéias que se condicione por um único compromisso: o compromisso de fazer do Brasil um país melhor para todos.

## UMA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL<sup>1</sup>

---

MARIO CESAR FLORES \*

Condicionamentos históricos, culturais, estruturais e conjunturais, internos e internacionais, delineiam como um país vê e para o quê ele vê suas Forças Armadas: instrumento de defesa, contra que ameaça? Instrumento da ordem interna? Coadjutor do desenvolvimento, como? A capacidade militar continuará tendo papel relevante na estrutura de poder no século XXI? No tocante ao Brasil, como e em que grau, nos âmbitos global e regional? Essa pergunta é válida para a defesa clássica e para os conflitos em que os militares atuam em prol da ordem supranacional, relacionada com questões hoje aceitas (ou assim interpretadas) como pertinentes à humanidade: meio ambiente, humanitárias, segurança e delitos transnacionais. Motivações teóricas à margem da realidade também influenciam, em geral menos - ou, pelo menos, deveriam influenciar menos - o que não é rigorosamente o caso brasileiro.

Há 135 anos sem ameaças próximas efetivamente preocupantes, embora o Brasil seja o país com o maior número de vizinhos depois da Rússia e, ademais, tendo sido secundárias as participações do Brasil nas duas guerras mundiais do século XX (diminuta na I Guerra) e nenhuma nos conflitos posteriores à II Guerra, é natural que o pensamento estratégico e o preparo militar brasileiro sofram os efeitos

---

<sup>1</sup> Este artigo simplifica e adapta para o seminário em que ele se insere idéias apresentadas no meu livro *Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional*, publicado pela editora "É Realizações", São Paulo, 2000.

\* Almirante-de-Esquadra da Reserva, ex-Ministro da Marinha.

da apatia societária e política decorrente dessa história, refletidos na psicótica convicção de que não existem e não existirão ameaças internacionais exigentes de ação militar<sup>2</sup>. Entre os efeitos, a forte influência corporativa militar alicerçada na tradição de autonomia de nossas Forças Armadas, confrontada apenas pela constrição orçamentária. Tradição explicável porque Forças Armadas - de todo o mundo - não podem deixar de ter propósitos claros: se a sociedade e suas representações conspícuas não os delinham, é inexorável que elas próprias o façam, enfatizando suas perspectivas idiossincráticas.

Feitas essas considerações preliminares, cabe agora uma rápida passada d'olhos no cenário que deve afetar nosso pensamento estratégico.

No que diz respeito à defesa clássica podemos avançar de imediato duas conjecturas. Primeira: no século XXI haverá menos campo para a junção do Estado-Nação poderoso, com alguma modalidade de ideologia mobilizadora, messiânica ou imperial - junção que pesou nas razões das I e II GM e da guerra fria, no século XX. Conseqüentemente, o pensamento estratégico brasileiro não tem porque se preocupar com as estratégias e campanhas típicas das guerras industriais de massa, longas e penosas, para cujo desfecho, de qualquer forma, seria modesta a contribuição brasileira possível. E, segunda conjectura: vários contenciosos, hoje menos contidos por haver cessado a disciplina bipolar da guerra fria, históricos, raciais, religiosos, socioeconômicos e pela autodeterminação de povos com identidade nacional, que trazem ao século XXI alguns ingredientes de séculos anteriores, prosseguem desestabilizando partes do mundo, sujeitando-as a conflitos regionais ou internos. Entretanto, é pouco provável que a América do Sul venha a ser teatro desse tipo de conflitos, em sua modalidade internacional

---

<sup>2</sup> Certas manifestações de intranquilidade interna são capazes de, ao contrário, mais dia menos dia, induzir a sociedade a pensar as Forças Armadas mais no quadro da ordem interna, na moldura de Canudos - o que é preciso evitar.

clássica, entre Estados e suas forças organizadas, embora possa sê-lo na modalidade irregular (guerrilha e outras práticas de violência, como é o caso atual da Colômbia), eventualmente não ou mal contida num determinado território nacional.

Em suma: sob o enfoque da ordem internacional da responsabilidade dos Estados, a América do Sul vive em paz há muito tempo (a ressalva recente foi o pífio conflito Peru-Ecuador, que não entusiasmou os povos dos dois países), como vive a Europa; em ambas as regiões, à sombra da segurança global em que os EEUU exercem o papel de fiador protagônico, operacionalizado em função da avaliação e nos termos norte-americanos. Se bem que não absolutamente impossível, nesse quadro kantiano regional a hipótese clássica é particularmente improvável envolvendo o Brasil, mais ainda se dispusermos de poder militar capaz de dissuadir e, se falhar a dissuasão, de abortar rapidamente quaisquer aventuras insanas, pouco verossímeis dada a assimetria brasileira, a inexistência de contenciosos graves e se prevalecer na região a democracia. Mas a hipótese irregular deve merecer preocupação brasileira, principalmente em áreas fronteiriças atrasadas, enquanto existirem na América do Sul a miséria e o desencanto, que fertilizam a propensão à ilegalidade e à violência - um risco de que o próprio Brasil não está absolutamente imune.

A implausibilidade das ameaças clássicas, global e regionais, solapa as razões que justificaram o TIAR e a JID, sujeitos como todos os tratados e organizações dessa natureza, à tutela hegemônica da potência fiadora de suas validades e, conseqüentemente, intérprete decisiva de seus preceitos. Nas circunstâncias esboçadas, tratados como o TIAR acabam servindo para condicionar o preparo das Forças Armadas dos contratantes, salvo as da potência hegemônica, que procura transformar as demais em Guardas Costas e Gendarmerias, a pretexto de assegurar a tranqüilidade regional, cabendo a ela a segurança contra ameaças de maior vulto; é bem verdade que em muitos casos as missões daquelas

organizações para-militares devem de fato ser exercidas pelas Forças Armadas, mas elas não podem ser excludentes. A prescindibilidade do TIAR não significa, contudo, que qualquer esquema de segurança coletiva seja inútil. Continua válido o esquema para problemas peculiares e limitados, que pode unir o Brasil e países vizinhos; há que se avaliar, porém, se são problemas que mereçam o compromisso de uso da força militar ou que devam ser atribuídos às esferas policial e de inteligência.

Finalmente, uma menção à ordem interna em suas várias dimensões. Existem problemas cujo controle pode exigir ação militar: perturbação da ordem em nível que transcenda a capacidade policial, ilícitudes onde a ação policial é difícil ou inviável (mar costeiro, espaço aéreo, regiões fronteiriças como as amazônicas) e circunstâncias operacionais que requerem capacidade técnico-profissional só disponível nas Forças Armadas. O pensamento militar brasileiro e o preparo militar devem estar atentos a esses problemas, incluindo-se na atenção o amparo legal; para o controle da ordem interna há um ritual constitucional e legal satisfatório, mas para outras ações ele é frágil ou incompleto (poder de polícia específico para as circunstâncias que o justifiquem, regulamentação do abate).

A referência às áreas atrasadas merece um complemento. Com o ocaso das preocupações históricas na região do Prata, a Amazônia tende a ser o mais sensível desafio de segurança neste início do século XXI e nos próximos decênios. É preciso que o Brasil seja capaz de controlar sua Amazônia (meio ambiente, defesa civil, segurança lato sensu) e os demais países as suas; talvez em esquema de cooperação, onde se insere o potencial do Sistema de Proteção da Amazônia, com a extensão, além fronteira, do Sistema de Vigilância da Amazônia. Essa capacidade é a defesa mais segura que podemos desenvolver para que, no longo prazo de fronteiras e soberania mais e mais polêmicas no que se refere a questões de interesse supranacional, continuemos a exercer nosso direito histórico sobre aquela região.

Esboçado o cenário-moldura, é chegada a hora de desenvolver o tema da estratégia adequada, com seus corolários de preparo do sistema militar, adequados para a defesa nacional, apoio à ordem e estabilidade regional, garantia da ordem interna constitucional e legal e, ao fim e ao cabo, para apoiar a condição brasileira de agente ativo na evolução da arquitetura da ordem do mundo - condição necessária para que sejam inseridas na estrutura do direito dessa arquitetura as nuances apropriadas aos interesses brasileiros e de outros povos não incluídos na primeira órbita do poder<sup>3</sup>.

A tendência da evolução do mundo não nos autoriza a admitir que estamos deixando de viver num mundo conflituoso, seria imprudente, portanto, aceitar que os conceitos de soberania e fronteiras, consolidados ao longo de séculos, entraram em ocaso. Assim, por mais que priorize a cooperação e a conciliação, o Brasil, país que não é grande potência mas tampouco é irrelevante, muito menos em sua região geopolítica, não pode abrir mão de alguma capacidade estratégica clássica própria, para sua defesa, cooperativa ou autônoma. Precisa pensar, sem obsessão, a improvável embora não impossível hipótese de defesa tradicional, exigente de poder militar tecnologicamente moderno, em configuração que não induza suspeições e absurdos armamentismos regionais, mas útil para dissuadir e/ou abortar rapidamente quaisquer aventuras. Esse poder militar não conteria decisivamente ameaças militares poderosas, visando, por exemplo, à adoção de condutas entendidas como "virtuosas" no tema meio ambiente; novamente, hipótese improvável, mas não de todo impossível no longo prazo. Entretanto, por implicar custo acima de zero, ajudaria a conciliação.

---

<sup>3</sup> Inclui-se aí a questão do CS/ONU, por ora pretensão mais ufanista do que realista e útil. Não haverá ampliação dos membros permanentes sem revisão do veto (ao menos para os membros novos) e a inclusão do Brasil só é plausível com a de outros países (Japão, Alemanha, Índia?) e com a concordância sul-americana.

Ademais, ele seria útil para a participação brasileira em operações internacionais em prol da estabilidade, ordem e direitos humanos - participação criteriosa, para que o Brasil não embarque em interveniências ambíguas, travestidas de éticas e humanitárias. No trato dessa hipótese convém ser pensada prioritariamente a região de interesse mais imediato para o Brasil: nas circunstâncias atuais e do futuro próximo previsível a agenda brasileira de segurança deve ser regional, admitindo participações simbólicas distantes, como demonstração de harmonia com as razões da ação. A ênfase regional é coerente com a condição brasileira no contexto sul-americano, onde a presença ativa do Brasil, naturalmente importante, terá maior ou menor credibilidade e validade prática em função do que o país pode oferecer no campo da economia, mas também no da segurança, onde a omissão brasileira significa concordância com interveniências talvez inconvenientes; liderança idílica, sem custo, é irrealismo de inapetentes ou impotentes.

Quanto à segurança rotineira no território e mar costeiro, envolvendo ou não atores externos, o pensamento estratégico deve prever o controle de ações ilegais ou irregulares (guerrilha), em regiões abrasadas, sobretudo na Amazônia, provavelmente praticadas à revelia ou até contrariando o Estado de cujo território elas emanam (se for o caso). Deve prever a contribuição militar na implementação da lei no espaço aéreo (que no Brasil é praticamente toda da alçada militar) e no mar costeiro e, finalmente, a garantia da ordem interna constitucional e legal, como instância maior de violência legítima em prol da tranquilidade e segurança a que o povo tem direito e são responsabilidades do Estado, sempre de conformidade com os rituais legais, aprimorados ou complementados, como necessário. Essa última atuação a ser em princípio evitada, mas não sumariamente descartada por implausível. Tudo isso requer adaptações (material, treinamento e distribuição territorial) no preparo para a defesa clássica, citado acima.

No planejamento do preparo é preciso reduzir a influência, com nuances de mimetismo, de concepções e doutrinas estratégicas formuladas em função de problemas que têm pouco a ver com as atuais e verossimilmente previsíveis realidades político-estratégicas brasileiras e internacionais, mas que foram influentes na formação militar durante muitos decênios e não deixaram de ser completamente; no Brasil, inclusive devido à ausência de criatividade e experiência próprias<sup>4</sup>. Por vezes estimuladas pelo ufanismo, essas concepções e doutrinas têm até mesmo induzido mistificações da realidade, para justificar o continuísmo conservador (ou mimético), sempre deletério para a objetividade da defesa nacional, mas particularmente prejudicial num quadro de apatia política e societária pelo tema, de pressão de necessidades prementes e de grave constrição orçamentária, determinante de criteriosas e convincentes prioridades.

Para reduzir a dependência logística e apoiar a autonomia estratégica, a nacionalização do material é meta desejável mas, embora ajudada pela ausência de ameaça exigente de preparo rápido mediante aquisição no exterior, ela enfrenta dificuldades: nossas Forças Armadas não sustentam sozinhas as indústrias e a exportação é cerceada por controle internacional ou concorrência de grandes potências produtoras. Sua viabilização depende, portanto, da complementaridade industrial militar e civil. De qualquer forma, é preciso procurar a autonomia ao menos no que tange à manutenção (condicionante da soberania de emprego), ao material de consumo que represente rentabilidade e, mesmo que sem economicidade, ao que convenha ao Brasil mas é negado pelas maiores potências industriais, (software operacional, missilística, propulsão naval nuclear ou outra com vantagens similares, guerra eletrônica, etc.).

---

<sup>4</sup> A exemplo da esquadra do início do século XX, inspirada na teoria imperial-marítima de Mahan (domínio do mar por batalha decisiva entre navios capitais), praticamente inútil contra a ameaça submarina alemã; da concepção territorialista estimulada pela Missão Militar Francesa influenciada pela experiência da França na África; e do Programa de Assistência Militar do Acordo Brasil-EEUU de 1952 que nos condicionou doutrinária e materialmente por praticamente 30 anos.

Na implementação do preparo, mais do que as dimensões alentadas, são fundamentais hoje: a tecnologia, sem a qual o Brasil se desarma por obsolescência, a mobilidade estratégica e tática, a capacidade de pronta resposta, a integração das Forças e a profissionalização coerente com a complexidade tecnológica e a prontidão operativa; profissionalização que, por outro lado, sugere a revisão, ainda que paulatina, do serviço militar obrigatório, como vem acontecendo no mundo militar que conta. Todos esses quesitos não vêm tendo trânsito fácil no Brasil. Precisamos avançar, superando a resistência fundamentada em idéias já superadas naquele mundo, como a que confunde poder com tamanho, parecendo ignorar que a tecnologia subverteu essa associação, a que preconiza vincular efetivos ao tamanho da população, independentemente dos problemas reais de defesa, e a que ainda vê no serviço militar um instrumento de integração social e de preparo para a vida, um ideário sadio, mas de prática concreta hoje duvidosa.

A integração merece um desenvolvimento. Ela é resistida pela autonomia das Forças que, ajudada pela apatia política e societária, tem permitido excessiva setorialização das concepções e prioridades de defesa. Autonomia que reluta em aceitar o já aceito onde as Forças Armadas são eficientes: a tecnologia e as circunstâncias político-geoestratégicas dos problemas hoje mais prováveis (intervenções, conflitos localizados, clássicos ou irregulares, terrorismo) estão esmaecendo a tradicional estanqueidade das guerras naval, terrestre e aérea. A relutância prejudica a eficiência militar como um todo e encarece o preparo militar, constrangido pela escassez de recursos. Se o Brasil não acompanhar a tendência em curso avançado nos países que já superaram ou estão superando esse problema (todos enfrentaram dificuldades), vai ser complicado melhorar substancialmente sua capacidade militar. Não é esse o único problema, mas é problema relevante.

A questão da constrição orçamentária merece um complemento. Sob a perspectiva da compatibilização entre o preparo militar e a realidade nacional os países podem ser assim classificados: muito ricos e com baixa carga de welfare state, capazes de aplicar recursos imensamente vultosos no preparo militar; é o caso singular dos EEUU. Ricos mas com pesada carga de welfare state, que podem aplicar recursos no preparo militar, mas em nível bem menor do que os EEUU; é o caso da Europa. Não ricos, mas também não muito pobres, sob elevada carga social, que são bastante contidos no preparo militar, só lhes sendo possível um grande empenho nesse preparo sob a pressão de ameaça grave, ou sob autoritarismo forte; são os casos respectivamente do Brasil (não rico nem dramaticamente pobre, pesada carga social e democracia) e da China (idem, ressalva a orientação totalitária no uso dos recursos nacionais). Vejamos o caso brasileiro

Do visto até agora podemos deduzir que, sujeito às restrições do seu nível socioeconômico e tecnológico, do seu dramático sufoco fiscal e do fato de que não se vislumbram ameaças suficientemente graves para justificar o detrimento de outras demandas importantes em benefício de preparo militar de ponta, o Brasil deve pautar sua estratégia de segurança/defesa e seu preparo militar pelo comedimento, despido de veleidades ufanistas e protegido de ímpetos corporativos. Entretanto, para que o comedimento não se transforme em descaso de risco, é necessário "administrá-lo" com cuidados seletivos, com coragem e competência para estabelecer prioridades responsáveis. É preciso protegê-lo do vilipêndio político tão bem caracterizado na votação do orçamento, quando a constrição orçamentária do preparo da defesa merece menos atenção do que as emendas paroquiais inexpressivas para o país, mas influentes no mercado eleitoral.

A participação militar no orçamento caiu de cerca de 20% no início dos 1970, valor realmente alto em país sem ameaças críticas e com problemas de outras naturezas, para cerca de 5 a 6% no início dos

2000; em relação ao PIB, nosso orçamento militar está entre os menores do mundo. Talvez essa participação seja até razoável, à vista de outras demandas, mas a magreza é agravada pelo perfil da aplicação, com os encargos de pessoal chegando a cerca de 80% do total. A continuar essa situação que, aliás, deve piorar porque os encargos compulsórios crescem sem que esse crescimento seja compensado pelo do orçamento total, vai aumentar dramaticamente o ostracismo que vem caracterizando a defesa nacional há muitos anos; o preparo para ela deixará de ser coerente com o país, sua inserção internacional e até mesmo com seu status regional; na realidade, já está deixando.

A correção desse imbróglio, certamente demorada, precisa ser ao menos iniciada com presteza: no século XIX o Brasil praticou uma política externa e interna (coesão nacional e ordem interna) apoiada em capacidade militar improvisada, viável com a tecnologia da época; na II GM nossa capacidade militar foi incrementada ainda improvisadamente, com intenso apoio norte-americano, ao preço da conseqüente tutela estratégica. Hoje os altos custos e a complexidade tecnológica não permitem preparo militar improvisado, sob pressão de ameaça conjuntural.

São variáveis da correção, complicadas e controversas: os efetivos, proventos, previdência e apoios assistenciais, o reequipamento de tecnologia cara, a revisão organizacional e distribuição territorial, as unidades de necessidade discutível e, é claro, o reforço do orçamento, provavelmente homeopático no horizonte imaginável. Para conduzi-la é conveniente aprimorar a orientação da política de defesa no que concerne às prioridades (reequipamento/sistemas de armas, esquemas organizacionais, distribuição territorial, etc.), a serem definidas de forma integrada; a tradição das prioridades setoriais autônomas resulta, em última análise, em nada ser perfeitamente atendido, tudo permanecendo no limbo das frustrações. Esse processo, político-estratégico, deve ser conduzido pelo Ministério da Defesa, vocacionado para a tarefa. Trata-

se de processo difícil, não só devido às perspectivas e pretensões das Forças, confrontadas com a constrição orçamentária, mas também porque ele não pode afrontar irreverentemente o sentimento nacional, é bem verdade que difuso, hoje mais intranquilo com o cotidiano da insegurança pública, individual, patrimonial e social, do que em razão de hipotéticas ameaças de maior vulto bélico.

É provável que esse sentimento entenda e apóie a preocupação com a Amazônia, com as ações ilícitas/irregulares que excedam a capacidade policial (no território, mar costeiro, espaço aéreo) e, com menor entusiasmo, com o preparo de um núcleo moderno de defesa clássica, útil no quadro de uma agenda regional de segurança. Mas não é de se esperar que ele entenda e apóie - com razão, se estiverem corretas as considerações balizadoras apresentadas neste artigo - um preparo militar supostamente adequado (seria possível, a que custo?) para a defesa de interesses brasileiros pelo mundo afora (ao estilo norte-americano...), para a projeção distante de poder militar em intervenção internacional, ressalvada, é claro, a participação coadjuvadora simbólica, ou para inverossímeis guerras similares às dos séculos anteriores, que ainda influenciam a formação militar!

Neste artigo cabe apontar genericamente a necessidade de priorizar com coragem e competência responsável, mas o detalhamento, aqui inviável, precisa envolver experiências e conhecimentos diversos. Mais sujeito a controvérsias, complicado mesmo que se tratasse de priorizar apenas forças e sistemas de armas, o detalhamento é mais complicado ainda devido às interações envolvendo forças, sistemas de armas, organização e distribuição territorial e ao fato de que as características do preparo adequado não são comuns aos diferentes tipos de ameaça e teatro, o que requer priorizar até mesmo as preocupações efetivas e virtuais - um problema que demanda participação política. Defender tudo, de todos, é um desiderato inviável até para os EEUU, superpotência.

De qualquer forma, para abrir o tema aventuro uma opinião, obviamente sujeita à polêmica: o processo deveria desenfaturar as concepções de Exército-guarnição (já em curso) e de Marinha para campanhas oceânicas e projeção além mar e enfatizar: unidades leves dimensionalmente modestas, dotadas de boa tecnologia e mobilidade tática, um pequeno núcleo de choque (artilharia, blindados), unidades terrestres e anfíbias para operações especiais, capacidade de deslocamento estratégico com apoio logístico, o controle do mar em defesa do litoral e de interesses no mar costeiro e aviões de defesa aérea e de ataque, para problemas limitados em teatros restritos, incluindo-se no processo os sistemas de armas fundamentais. Além, é claro, dos meios apropriados para a Amazônia e para implementar o direito no território, mar costeiro e espaço aéreo. Tudo conjugado com a revisão da distribuição territorial e das unidades cujas razões de ser merecem reavaliação.

O pensamento estratégico esboçado, sinalizador de preparo militar comedido, mas efetivo e responsável e não meramente figurativo, balizado por prioridades sensatas, protegidas de veleidades ufanistas ou corporativas, é coerente com o país e sua atual inserção internacional/regional. Ele responde as perguntas feitas no início do artigo, sobre o papel militar no Brasil; responde, mas temporária, não definitivamente<sup>5</sup>. Com o desenvolvimento e o encaminhamento de nossos problemas internos, daí decorrendo a correspondente gradativa descompressão orçamentária, haverá de acontecer a ampliação da dimensão estratégica adequada ao Brasil, com reflexos no preparo militar. Haverá de acontecer até porque o desenvolvimento econômico com satisfação social compulsu essa ampliação, em país com o potencial brasileiro, como compulsu nos EEUU a partir do fim dos 1800.

---

<sup>5</sup> A contribuição para o desenvolvimento não foi tratada, mas ela tem cabimento onde as Forças Armadas respondem melhor, como, por exemplo, na segurança da navegação aérea e marítima. Convém não engajar protagonicamente os militares em detrimento da atuação civil, quando essa for adequada.

## UMA ESTRATÉGIA MILITAR PARA O BRASIL

"NINGUÉM RESPEITA A PESSOA QUE VAI  
NEGOCIAR DE CABEÇA BAIXA,  
NINGUÉM RESPEITA UM PEDINTE."  
PRESIDENTE LULA

"NÃO HÁ SOLUÇÃO INDIVIDUAL PARA  
OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL."  
PRESIDENTE LULA

---

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES\*

### PRELIMINAR

Caso o mundo venha a se confirmar como unipolar e hegemônico, crescerá a incidência provável de arbítrio e de violência em nível internacional e a possibilidade de ser o Brasil vítima de pressões e de agressão; caso se venha a confirmar um mundo multipolar, permanecerá a necessidade de o Brasil contar com uma capacidade militar que o qualifique, ao lado de sua capacidade política e econômica, para promover seus interesses e para se defender, sempre que necessário. Assim, tanto em um caso quanto em outro, há necessidade de defesa e de capacidade militar, o que exige, por definição, tempo e antecedência devido aos investimentos de longo prazo em pesquisa, em preparação e em produção, o que não é possível improvisar de uma hora para outra, quando a necessidade ocorre.

---

\* Secretário-Geral das Relações Exteriores.

A definição de uma estratégia eficiente de segurança (militar) para o Brasil não pode se basear em conceitos abstratos mas sim na análise das realidades, perspectivas e dinâmica do cenário mundial; da América do Sul; e do Brasil. Esta estratégia deve ter como inspiração o mundo que desejamos contribuir para criar e que papel desejamos para o Brasil no mundo atual e no futuro.

### CENÁRIO INTERNACIONAL

O cenário político-militar mundial se caracteriza por uma crescente concentração de poder no centro do sistema e pela crescente instabilidade na periferia, crescentes tensões econômico-político-sociais e o surgimento de crises de toda natureza, que se tornam intermitentes e insolúveis pela deterioração física dos países e pela sua desintegração política.

Esta concentração de poder resulta, em grande medida, do extraordinário dinamismo tecnológico do centro do sistema internacional (dinamismo que decorre, em parte, de políticas estatais de investimento, de compras e de financiamento de pesquisa militar). Este desenvolvimento tecnológico militar tem como objetivo possibilitar a guerra automatizada à distância, e assim, cada vez mais, reduzir as perdas humanas. Gradualmente, o objetivo tradicional de reorganizar o sistema político e alcançar ganhos econômicos parece estar sendo substituído pela destruição física da infra-estrutura, conseqüente desintegração da sociedade inimiga e sua permanente anomia.

Do ângulo jurídico-institucional, o sistema mundial que se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial concentrou o monopólio do uso legal da força no Conselho de Segurança das Nações Unidas e vem promovendo o desarmamento não só de armas

de destruição em massa como de armas convencionais dos países periféricos, preservando para as Grandes Potências o direito de desenvolver todos os tipos de armamentos.

Estas tendências de concentração de poder tecnológico/militar levam a uma atitude psicológica, em certos círculos estratégicos da maior potência mundial (cuja capacidade militar é superior à capacidade militar somada das dez potências seguintes), de que tem o "direito", como civilização "superior" ameaçada, de intervir preventiva e unilateralmente, se necessário sem a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ainda que não existam provas suficientes de ameaça de agressão.

A identificação do terrorismo como inimigo difuso, sem localização territorial, movido pelas forças do Mal, sem qualquer possibilidade de vinculação legítima com situações de opressão, e contra o qual todas as medidas são justificadas, tanto no plano interno quanto no externo, e a designação de Estados como promotores, coniventes ou lenientes com grupos terroristas, e portanto passíveis de serem punidos, torna os princípios fundamentais da ordem jurídica das Nações Unidas "relativizados" e extremamente instável, imprevisível e tensa a situação internacional.

O unilateralismo de certas Grandes Potências revoga, na prática, os princípios basilares da Carta das Nações Unidas, enquanto a expansão da área operacional da OTAN, não permitida pelo seu tratado de criação estabelece verdadeiro exército às ordens do Conselho de Segurança. A situação internacional somente não se torna mais grave para os Estados mais fracos devido às conseqüências das baixas de cidadãos para a política interna das Grandes Potências, o que coíbe a ação militar de ocupação. Esta situação se procura contornar pelo "convencimento" de países "clientes" para que forneçam tropas e, por outro lado, pelo

recrutamento de soldados "voluntários" nas comunidades de imigrantes ilegais provenientes de países não "ocidentais", como a "comunidade latina" nos Estados Unidos.

A conjugação desses fatores fragiliza a ordem jurídica criada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial para disciplinar as relações entre os Estados, com base nos princípios da igualdade soberana dos Estados, da autodeterminação, da não-intervenção, da solução pacífica de controvérsias e do monopólio do uso legal da força pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em especial dos cinco membros permanentes.

Quanto ao aspecto econômico, a situação internacional vem se caracterizando pela estagnação ou lento crescimento dos três principais centros econômicos, que correspondem a 80% da economia mundial, que são os Estados Unidos, o Japão e a União Européia. Aquela instabilidade político-militar e esta relativa estagnação econômica se irradiam para a periferia subdesenvolvida do mundo, e fazem com que se reduza a demanda por produtos primários, se reforce o protecionismo agrícola e industrial no centro e se reduzam os fluxos de investimento. Na periferia, a tentativa de cumprir os programas de ajuste do Fundo Monetário Internacional em um ambiente recessivo mundial, conjugada com o crescimento demográfico significativo, gera situações econômicas de crescente concentração de renda, de desemprego, de tensão social, e de fluxos migratórios para o centro do sistema, onde se renovam os movimentos de restrição à imigração e se aprofunda a xenofobia, em especial contra as populações originárias da periferia, xenofobia que não se estende à populações brancas, ocidentais, como ocorre com os 400 mil imigrantes da Europa Oriental na Suíça, e os 100 mil ucranianos em Portugal. Um dos pontos centrais da questão da estagnação, do desemprego e da concentração de renda, tanto no centro como na periferia, é a aceleração do progresso tecnológico, que leva a uma reorganização produtiva com tecnologia intensiva de capital.

## AMÉRICA DO SUL

A situação na América do Sul, que é a área geo-estratégicarelevante, no momento, para o Brasil, apresenta características semelhantes de instabilidade política, de tensão social crescente, e de recessão econômica, naturalmente decorrentes, em parte, da situação política e econômica no centro do sistema e da persistência ideológica da idéia de primazia da estabilidade financeira sobre a estabilidade social e política, o que se revela, no plano das políticas, pela persistência dos severos programas de ajuste preconizados pelo FMI.

A situação em cada um dos onze vizinhos do Brasil na América do Sul (aí incluídos o Equador e o Chile e excluída a Guiana Francesa), deve ser motivo de extraordinária preocupação. Em praticamente todos eles, nos últimos anos, se agravou a concentração de renda e aumentou o percentual da população abaixo da linha de pobreza (inclusive na Argentina), e aumentou o fluxo de recursos para o exterior;. Em todos eles, em maior ou menor grau, ocorre a expansão da influência do crime organizado, do narcotráfico e da corrupção. Em quase todos aumentaram as populações urbanas marginalizadas e a violência. Ocorre, em parcelas crescentes de suas populações, um desprestígio das instituições do Estado, e em todos eles há uma decepção crescente com as políticas neo-liberais aplicadas na década de 90, que continuam, muitas vezes, a ser implementadas, com uma nova feição social, recomendada, inclusive, pelos autores do Consenso de Washington, entre eles o economista John Williamson.

A América do Sul e o Brasil têm de vencer quatro desafios que são comuns a todos os países da região e que somente podem ser vencidos em conjunto. Pela união de seus esforços. Não há solução individual para nenhum país da América do Sul, como afirma e reafirma o Presidente Lula.

O primeiro desafio é articular e executar políticas de desconcentração de poder, que levem à redução gradual, mas firme, das extraordinárias disparidades sociais de toda ordem (riqueza, renda, gênero, etnia, região) em cada país da região.

O segundo desafio é superar a vulnerabilidade externa em suas diversas facetas (econômica, tecnológica, política, militar e ideológica) através de programas que tenham como conceito fundamental a idéia-força do desenvolvimento com geração/distribuição de riqueza, substituindo as noções de mero crescimento e geração de riqueza, passando a privilegiar a estabilidade social e não a estabilidade financeira. Na sua faceta tecnológica, é necessário reconhecer que o domínio da tecnologia de ponta é indispensável ao desenvolvimento econômico relativo, em um mundo competitivo e oligopolizado pelas mega-corporações multinacionais. A este tipo de tecnologia só se tem acesso, nos tempos atuais, através de um esforço nacional persistente e significativo.

O terceiro desafio é a transformação em realidade do extraordinário potencial natural da América do Sul, através da criação da sua infra-estrutura física e social e do aumento da produtividade de todos os segmentos de sua população, de seu estoque de capital e de seus recursos naturais, de forma sustentável.

O último desafio é o da transformação de sistemas democráticos formais em democracias efetivas, em que a população excluída participe cada vez mais dos processos políticos de escolha de candidatos, de eleição de candidatos, de controle dos eleitos e da formulação e execução de políticas públicas que promovam a desconcentração de poder, em benefício da maioria.

Estes quatro desafios têm de ser vencidos em um mundo imprevisível, instável politicamente, violento militarmente, estagnado economicamente e individualista ideologicamente, onde os Estados

herdeiros dos antigos impérios coloniais e dos grandes impérios continentais, se julgam superiores à periferia de países ex-coloniais.

Neste mundo, em que se formam grandes blocos de poder (América do Norte, União Européia e China) e nos quais a América do Sul, pelas suas extraordinárias dimensões potenciais, e problemas atuais, não pode ser "absorvida" em igualdade de privilégios e obrigações, está ela destinada a se tornar um entre os futuros blocos de países, caso consiga superar com êxito aqueles desafios.

### BRASIL

O Brasil, que se encontra simultaneamente, em companhia apenas dos Estados Unidos e da China, nas relações de países de maior território, de maior população e de maior PIB do mundo, tem mais de 50% do território, da população e do PIB da América do Sul. O Brasil tem fronteira com 9 países e com a Guiana Francesa, e parte de seu território se encontra mais próximo do Pacífico do que do Atlântico, como se verifica no caso do Acre. Não há necessidade de mencionar a extensão das fronteiras e do litoral, nem o extraordinário potencial agrícola e mineral, nem os avanços tecnológicos da sociedade brasileira. Porém cabe mencionar a crescente presença de populações brasileiras significativas em certos países vizinhos, a "vivificação" das zonas de fronteiras, a importância do Brasil como mercado para os países vizinhos, de forma geral, e desses países para as exportações brasileiras de produtos industriais e de serviços, e a integração física estratégica já existente, como indicam os casos de Itaipú (25% da energia consumida no Brasil) e do gasoduto com a Bolívia. Por todas essas razões, não pode haver estratégia política e econômica brasileira que se desenvolva isolada dos países vizinhos.

Assim, a política interna e externa do Brasil deve ter como elemento fundamental a construção do espaço econômico e político sul-americano, sem pretensão hegemônica, com base na generosidade decorrente das extraordinárias assimetrias entre o Brasil e cada um de seus vizinhos, e na prática consistente da parceria política e econômica.

#### ALGUNS COMENTÁRIOS PRELIMINARES SOBRE A ESTRATÉGIA MILITAR

Uma eficiente estratégia militar para o Brasil deve se fundamentar nos seguintes princípios, a partir daquelas características do sistema mundial e do objetivo de contribuir para criar um sistema multipolar, com base no direito, no multilateralismo e na solução pacífica de controvérsias, o ambiente internacional mais favorável à superação daqueles quatro desafios e de afirmação da América do Sul e do Brasil:

a) contribuir de forma persistente como um instrumento de superação dos quatro desafios das disparidades sociais, das vulnerabilidades externas, do potencial de trabalho capital e recursos, e da democracia real;

b) reconhecer que, em um mundo com as características reais descritas acima, cada país tem o direito e o dever de defender a sua sociedade, contra toda e qualquer ameaça externa aos princípios fundamentais de sua organização política, econômica e social, que no caso brasileiro estão enumerados na Constituição;

c) reconhecer que no mundo moderno, em especial para os países com as características que tem o Brasil, a geração e a absorção de tecnologia de ponta é essencial para enfrentar duas questões, aparentemente opostas: como incorporar os dois milhões de brasileiros que se somam à população brasileira a cada ano ao sistema

econômico e político? E, simultaneamente, como modernizar setores industriais intensivos em capital de modo a poder competir no mercado internacional? Na realidade, a incorporação desse contingentes populacionais e a expansão do mercado interno são condições essenciais para a própria estabilidade dos setores de alta tecnologia, para poder preservá-los de excessiva dependência do mercado internacional, caracterizado pela instabilidade e mudança arbitrária de regras, como o exemplo recente da siderurgia demonstra;

d) reconhecer que a política de geração de tecnologia nas áreas de ponta nos países altamente desenvolvidos, se realiza, em grande parte, através dos orçamentos de defesa, que dão origem a encomendas a empresas privadas;

e) reconhecer que, à medida em que empresas brasileiras se internacionalizam, os interesses políticos do Brasil em outras regiões se tornam cada vez mais complexos e reais, e menos retóricos, e que a eficiência na defesa desses interesses têm uma faceta de natureza militar;

f) reconhecer que se torna cada vez mais necessário, inclusive diante das chamadas novas ameaças do narcotráfico, do terrorismo internacional, do crime organizado e da corrupção, adequar as despesas militares à dimensão das fronteiras, dos espaços aéreo e marinho;

g) finalmente, reconhecer que as despesas com segurança não têm, na maior parte dos países, nenhuma relação com inimigos ou ameaças próximas, mas sim com seus interesses de natureza política e econômica global. As despesas militares dos Estados Unidos nada têm a ver com ameaças mexicanas ou canadenses e as despesas da França nada têm a ver com a Espanha ou com a Alemanha;

h) reconhecer a importância primordial de cooperação com as Forças Armadas de países vizinhos da América do Sul, com

extraordinária atenção à necessidade de evitar qualquer suspeita de hegemonia militar;

i) reconhecer a urgência de definição detalhada de uma estratégia militar própria para o Brasil e para a América do Sul. Esta estratégia de defesa deve ter natureza civil-militar, tendo como objetivo a indispensável autonomia de desenvolvimento tecnológico-militar e de suprimento de material bélico. No processo de elaboração doutrinária, as escolas tradicionais de elaboração de doutrina podem e devem se articular de forma eficaz com outros organismos da administração de função de natureza estratégica, em especial o Ministério das Relações Exteriores, a Casa Civil da Presidência e o Ministério do Planejamento.

# POR UMA ESTRATÉGIA DE DEFESA E SEGURANÇA DE LONGO PRAZO PARA O BRASIL

---

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL\*

## INTRODUÇÃO

Os temas Defesa Nacional e Segurança Nacional não são novos no Brasil. De fato, ao longo de nossa história, seja em épocas coloniais, durante o Império ou na República, eles têm sido recorrentes, colocando-se sempre com maior ênfase quando a elite política, intelectual e/ou militar do país detecta potenciais ameaças àquilo que considera ser o interesse nacional.

O processo pelo qual isso vem acontecendo ao longo de nossa história mostra três características principais cuja análise é importante:

Em primeiro lugar, com muito poucas exceções, há, do ponto de vista de desenho de estratégia, uma clara preferência para atuar de forma reativa ao invés de pró-ativa nas questões que se colocam. Em outras palavras, trabalha-se muito pouco no sentido de se criar opções estratégicas de médio e de longo prazo, preferindo-se confiar na excelência tática de algumas instituições como, por exemplo, no caso da inserção diplomática internacional, o Itamaraty.

Em segundo lugar, não há uma visão clara, resultado de uma análise sistemática e não-dogmática, de como atuam os fatores

---

\* Presidente da Fundação Getúlio Vargas.

internos ao país, sejam eles políticos, econômicos, sociais ou militares. Embora existam boas análises pontuais, a falta de informação e de teoria consolidada é muito grande. Além disso, a reação à discussão de certos tópicos é exacerbada pela memória dos últimos 40 anos e a discussão tende, por vezes, a ser maniqueísta. Por exemplo, falar de segurança interna é quase um anátema hoje em dia, mas qualquer democracia se quiser sobreviver, deve estar preocupada em saber tratar deste quesito.

Em terceiro lugar, a visão que a nação tem do resto do mundo, das interações entre as grandes potências e destas conosco, foi dominada até recentemente pelo sentimento de "império voltado para dentro". Seja nas guerras e atritos do século XIX, mormente na Guerra do Paraguai e na questão Christie, seja nos momentos de alinhamento automático da Guerra Fria, seja durante o período da nossa opção africana do governo Geisel, ou mesmo na criação do Mercosul, quando interagimos com o exterior procuramos sempre segregar a área interna, ponto de apoio para a realização do processo de barganha com o estrangeiro.

É claro que essas características cobrem aspectos muito diferentes, mas é por meio da compreensão delas que se pode fazer sugestões para o desenvolvimento em bases sólidas e duradouras, de uma estratégia de longo prazo para a segurança e defesa da nação.

#### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO CONTINUADO

Sem a clara conceituação dos temas e problemas associados à Defesa e à Segurança Nacional brasileiras, o desenho de estratégias de médio e de longo prazo ficará sempre comprometido. Na melhor das hipóteses, não se alcançarão os resultados que se poderia ter e, na pior, errar-se-á muito. Deve ser absolutamente claro que a nação

só poderá se alavancar, relativamente às outras nações e à sua trajetória atual, se conseguir implantar uma cultura de planejamento estratégico continuado.

Isto corresponde não só a se terem objetivos de curto e médio prazo bem definidos, mas também a trabalhar continuamente pela criação de oportunidades estratégicas. E só poderá ser feito mediante a criação e fomento de uma rede de inteligência capaz de procurar e processar a informação necessária para suportar a tomada de decisões em diferentes esferas.

A já apontada tendência a se ter uma postura mais reativa que pró-ativa nas decisões de Estado é, em grande parte, decorrente da ausência de modelos previsivos mais completos e da inexistência de um exercício contínuo de planejamento estratégico. Há, como consequência, uma clara tendência a se enfatizar estratégias que correspondem diretamente à aplicação de princípios, por vezes sem o questionamento da validade desses mesmos.

Esse ponto é muito importante. Tomemos o princípio estratégico básico praticado pelo Itamaraty de procurar levar as discussões internacionais para ambientes onde haja multilateralidade, isto é, onde as interações entre as nações não sejam exclusivamente bilaterais, onde uma nação mais forte poderia nos pressionar mais. No final do século XIX, o Barão do Rio Branco desenvolveu para o Brasil uma estratégia geral de gestão de conflitos internacionais baseada no pressuposto de que somos uma nação grande, porém com força mediana. A idéia era simples: deveríamos evitar discussões bilaterais com parceiros mais fortes. A nossa interação deveria ser guiada para fóruns mais amplos, onde as tensões pudessem ser distribuídas, isto é, multilaterais. Mais ainda, nas relações com as nações mais fracas ao nosso redor tomaríamos uma postura benevolente o mais não-intervencionista possível, baseada nas leis e princípios de convivência internacional, legitimando o todo.

Embora o Barão não tenha sempre usado os seus próprios preceitos, após a sua morte eles muitas vezes deixaram de ser parte de uma teoria e passaram a ser dogmas de fé, havendo basicamente conduzido boa parte dos nossos movimentos táticos no século XX.

A grande questão que se coloca é saber se a validade dos princípios não está amarrada a hipóteses que, ao longo do tempo, podem estar deixando de ser válidas. No caso, hoje temos uma única superpotência, que domina os sete mares hegemonicamente e que a partir do governo Bush despreza o multilateralismo, certa das vantagens do seu poder de pressão nas relações bilaterais.

A tática bem sucedida no passado pode estar tornando-se ineficaz. Mas que alternativas existiriam? Será que a ascensão da China levará a uma nova bipolaridade? Será este o papel da Europa unida? Ou será que esse exercício de poder unilateral não acabará por levar a um mundo bismarckiano, bastante diferente do século XX?

Princípios estratégicos são boa coisa, pois formam uma cultura que propicia unidade na ação de grandes organizações, mas as hipóteses subjacentes que condicionam a sua aplicação devem sempre ter a sua validade verificada e o sucesso passado pode não ser garantia do sucesso futuro.

Pela sua excelência mais que secular, o nosso serviço diplomático merece, pelo seu profissionalismo e capacidade, todo o nosso carinho e respeito, e deve se reconhecer que o pouco de inteligência estratégica que temos tido vem em grande parte daí.

O ponto é que não é suficiente.

Em negociações comerciais, por exemplo, aspectos extremamente complexos estão geralmente envolvidos, e enquanto os diplomatas de outros países vão extremamente bem assessorados e apoiados, os nossos vão sozinhos.

Ao longo de nossa história, só uma vez se procurou dar alguma organicidade ao pensamento estratégico. Isto foi feito na Escola Superior de Guerra, após a Segunda Guerra Mundial, mas correspondeu a um momento histórico onde o planejamento estratégico ficou ligado à luta entre ideologias. Com o fim do regime militar, a idéia de planejamento foi pouco a pouco sendo abandonada, considerada por vezes um subproduto da doutrina de Segurança Nacional das décadas de cinquenta a setenta.

Durante o período recente em que predominou o chamado neo-liberalismo brasileiro, planejamento virou palavrão. A aplicação cega de princípios nos levou a um crescimento gigantesco do passivo externo líquido nacional, o qual levará anos sendo pago e implicando em uma taxa de crescimento menor do que seria possível por vários e vários anos.

A tradição brasileira de tomada de decisões gosta de ignorar o fato de que o Brasil nasceu globalizado, voltado comercialmente para fora, e que só recentemente começamos a completar o trabalho dos bandeirantes, isto é, a ocupação demográfica e econômica do "império para dentro". De fato, é forçoso reconhecer que desde que a unificação das coroas portuguesa e espanhola nos possibilitou a conquista da quase totalidade do nosso território, foi só a partir de JK que começamos realmente a construir um mercado interno nacional mais integrado.

Até hoje somos uma nação que depende da sua inserção no mundo. E não há nada de errado nisso. Uma nação com espírito profundamente mercantilista, que está ficando marginalizada no comércio internacional com a formação de grandes blocos econômicos, voltando, com exceção da Embraer, a ser exportadora de bens de baixo valor agregado. A nossa incompreensão do que acontece no resto do planeta e das tendências mundiais pode ser altamente prejudicial. A expansão de liquidez

internacional a partir do início da década de 90 deu oportunidades fantásticas a países emergentes. O Chile aproveitou muito bem, baixando estruturalmente a sua inflação e aumentando o seu comércio exterior. O Brasil baixou a inflação transformando o imposto inflacionário num aumento generalizado do endividamento, o qual culminou com a crise cambial de 2002.

Planejamento e execução planejada levaram o país a crescer 8,9% ao ano o seu PIB potencial durante vinte anos, nas décadas de sessenta e setenta. Nas duas décadas seguintes, a falta de visão estratégica implicou um crescimento de 1,7% a.a. abaixo da taxa de crescimento da população.

E não é só do lado da gestão da economia que faltou planejamento.

Para as nossas Forças Armadas faltam, atualmente, equipamentos modernos e até material de uso corrente para enfrentar as ameaças e desafios que começam a surgir no horizonte. A não-imiscuição de forças externas em assuntos de interesse exclusivamente brasileiro, como no caso da Amazônia, depende da existência de forças dissuasivas apoiadas no sentimento de identidade nacional das populações.

A insuficiência de preparo pode custar muito mais caro se tiver que ser remediada de emergência. O que pode um dia se tornar uma potencial ameaça militar pode ser a alavanca para desequilibrar o nosso processo de ajuste fiscal e nos forçar a acordos comerciais em condições desfavoráveis.

Idealmente, visões estratégicas das relações diplomáticas, econômicas, políticas e militares não são coisas excludentes ou competitivas; elas devem concorrer o máximo possível para a formação de um conjunto único de informação coerente que permita a formulação de estratégia global.

Na prática isto não acontece de forma perfeita em nenhum lugar do mundo, mas onde houve maior convergência foi onde se conseguiu criar rede ou redes justapostas com instituições especializadas trabalhando a inteligência dos problemas, ligadas a um núcleo central. Foi lá, também, onde o processo sempre foi mais bem sucedido, sendo possível enunciar que é uma condição necessária, embora não suficiente, para que a implantação de um processo de planejamento estratégico tenha sucesso.

No jogo estratégico da nação devem estar envolvidas suas melhores mentes.

#### DOUTRINA DE DEFESA NACIONAL

A montagem de uma doutrina de Defesa Nacional deve então começar pelo cuidadoso estudo de como se vai montar a tal rede de inteligência e qual serão seus pólos catalisadores.

Essa rede deve ser um assunto de Estado, construída o mais possível longe de qualquer interferência de política partidária, embora, no longo prazo, dependendo das expectativas que ela envolva, ela pode vir a apresentar problemas de exposição política, o que, a meu ver, acaba sempre diminuindo a sua eficiência.

Para que tenha continuidade, a doutrina deve ser construída ao redor de instituições de Estado, devendo haver um reforço na qualidade da burocracia envolvida.

Sonhando um pouco, poder-se-ia ter, por exemplo, uma estrutura administrativa de suporte a um Conselho de Segurança Nacional voltado não só para o apoio às necessidades táticas do Executivo, mas também para a elaboração de estratégias de médio e longo prazo. Esta estrutura administrativa, ou melhor, de

consolidação e análise da informação, trabalharia diretamente e em caráter permanente com os diferentes ministérios e secretarias da Presidência, que lhe forneceria os insumos adequados ao desempenho de suas tarefas. A visão externa, representada por institutos, faculdades e universidades seria então usada complementarmente, e até se poderia montar mecanismos em que essas contribuições fossem sistematizadas.

A partir dessa consideração, que expressa uma condição absolutamente necessária, é que se pode começar a sonhar com a construção de uma doutrina estratégica.

Essa doutrina deveria basear-se em algumas observações simples, entre as quais destacamos cinco, apresentadas sem que a sua ordem de citação implique numa hierarquização:

## I. PAÍS MONSTRO

O Brasil é um dos cinco "países monstros", ou seja, aqueles que têm grande território e grande população. Os outros são os Estados Unidos, a Rússia, a China e a Índia. Canadá e Austrália, por exemplo, têm grande território, mas a população é pequena. O Japão não tem um grande território e a Europa não tem ainda, se é que terá algum dia, uma visão estratégica única. Dos cinco países monstros, o Brasil é o único que não tem armas nucleares e talvez seja o mais atrasado tecnologicamente. Ele é rico em minerais e sua produção agrícola já ameaça a de outros países.

## II. AJUSTE FISCAL

Temos uma situação fiscal frágil, com alguns desarranjos que podem ser consertados logo, mas com outros que levarão alguns

anos sendo remendados. Os problemas sociais e a baixa produtividade marginal média do trabalhador brasileiro implicam, numa certa medida, numa "escolha de Sofia" sobre a velocidade com que se pode fazer o ajuste. Em outras palavras, o ajuste não é de um ano ou dois, ele deve corresponder a uma mudança de trajetória, que começa com um aperto fiscal, mas tem de acabar no crescimento com melhora de distribuição de renda.

### III. DEMOGRAFIA

A demografia brasileira está se alterando profundamente. A nossa pirâmide demográfica começa a se parecer mais com a de países mais desenvolvidos. O número médio de anos de estudo aumentou muito, embora tanto esse quantitativo quanto a qualidade ainda esteja bem abaixo dos padrões americanos, europeus ou japoneses. A urbanização acelerada e desregrada das últimas quatro décadas criou um caos urbano, que talvez seja o maior problema social da atualidade.

### IV. DEMOCRACIA

Não menos importante que os itens anteriores, a democracia brasileira está se consolidando paulatinamente. As eleições vêm-se repetindo com a frequência prevista e houve, sem traumas, a vitória nas eleições presidenciais do PT.

### V. IDENTIDADE CULTURAL

A grande questão cultural do Brasil como uma idéia, ou seja, a existência de uma identidade nacional comum também é crucial. A

isto está ligada a percepção de um Brasil uno e indivisível, terra de um amálgama de raças e cores, mas onde só pode haver uma cultura. Esses são fatores extremamente importantes e todos têm implicações de curto, médio e longo prazo.

O primeiro aspecto acima é um dado. Ser um país monstro implica que, mesmo se quisermos, não poderemos ficar fora do jogo mundial. No jogo de poder entre as nações, mesmo que ele tenha se modificado na sua forma nas últimas seis décadas, após o surgimento da ameaça e conseqüente equilíbrio nuclear, a essência ainda é a mesma. Entre nações só existe interesse. Se quisermos nos isolar e/ou ficarmos muito defasados, poderemos vir a ser manipulados, mesmo contra os nossos interesses.

O segundo item implica que estamos expostos a pressões financeiras internas e externas, que podem ser usadas contra nós. Não falo de uma visão maniqueísta, como dizer que o crédito internacional brasileiro vá ser cortado, mas algo mais sutil: suponha que uma potencial ameaça externa apareça numa de nossas fronteiras com a Colômbia, e que, sem grande intervalo de tempo, seja necessário um investimento na compra de equipamentos militares da ordem de 5 a 10 bilhões de dólares americanos. Como ficaria o ajuste fiscal? Teríamos de embarcar em acordos comerciais desfavoráveis para evitar um descarrilamento de um processo construído ao longo de vários anos?

O terceiro ponto acima é uma oportunidade e um risco. A mudança demográfica brasileira nos diz que temos, na média, a população mais educada que já tivemos. Além disso, as taxas de crescimento demográfico estão caindo, a população cresce a um ritmo bem menos veloz que há vinte anos, enquanto a população que pode trabalhar cresce a uma taxa bem maior. É a defasagem entre as taxas de natalidade de hoje que explicam a queda no ritmo de crescimento

da população, e as taxas de natalidade de vinte anos atrás que explicam o crescimento da população em idade de trabalhar.

Se houver investimento, existirão empregos e o país poderá crescer muito, melhorando a distribuição de renda. Se não houver, a taxa natural de desemprego aumentará, o que poderá gerar grande instabilidade, podendo comprometer a evolução da nossa democracia.

O quarto ponto, a democracia, além de ser a vontade comum da maioria quase total dos brasileiros, nos dá uma autoridade moral inegável e contribui para o aperfeiçoamento da nossa identidade.

Juntadas essas observações ao que foi dito antes sobre a necessidade da criação de uma rede de inteligência, é que se poderá aperfeiçoar a Doutrina de Defesa e Segurança Nacional. De fato, cumpre ressaltar que já existe espalhada em alguns pontos do serviço público uma tal doutrina, baseada mesmo em alguns dos pontos citados acima. Porém, falta maior coesão e exposição a um processo continuado de crítica. Parte do que existe está no Itamaraty e parte nas Forças Armadas como resquício da Escola Superior de Guerra.

# DEFESA NACIONAL

## DESAFIOS E POSSÍVEIS RESPOSTAS DO BRASIL

---

HELIO JAGUARIBE\*

### INTRODUÇÃO

Os problemas de defesa nacional de um país apresentam sempre duas facetas, a interna e a externa<sup>1</sup>. Esta última contém o repertório, no cenário internacional, de riscos e desafios com os quais se defronta o país. A primeira diz respeito, por um lado, aos recursos de que o país disponha ou de que possa vir a dispor para enfrentar tais desafios. Por outro lado, refere-se a questões relacionadas com a estrutura social do país e seus graus de integração nacional e social. No caso do Brasil observaremos que, apesar de descomunais desigualdades sociais - com um decorrentemente baixo grau de integração social - é extremamente elevado o grau de integração nacional.

Para uma breve abordagem da questão em discussão importa identificar, inicialmente, os riscos e desafios com que se defronta nossa defesa nacional. Por outro lado, é necessário analisar, ainda que sucintamente, as condições de que dependa a possibilidade de esses riscos serem satisfatoriamente confrontados. No caso do Brasil, os riscos externos a que está

---

\* Sociólogo, membro do Instituto de Estudos Políticos e Sociais.

<sup>1</sup> Reporto-me, neste breve estudo, ao terceiro capítulo de meu livro "Brasil: Alternativas e Saída" (S. Paulo, Paz e Terra, 2002), no qual abordo a problemática da defesa nacional.

exposto são de três distintas ordens: (1) militares; (2) econômico-tecnológicos e (3) de desencadeamento ou exacerbação, por poderosa interferência externa, de processos ou movimentos domésticos desestabilizadores.

Conforme exposto em meu precedente estudo, os riscos militares podem ser enumerados da seguinte forma: (1) agressão militar pela superpotência ou por grandes potências; (2) idem, por países vizinhos; (3) por desdobramento de conflitos militares nas fronteiras; (4) por ação de narcotraficantes e (5) por decorrência de rebeliões internas.

Os riscos econômico-tecnológicos se relacionam com o elevado grau de dependência em que o país se encontra, quer relativamente a recursos financeiros externos, quer relativamente a procedimentos tecnológicos. Os riscos relacionados com poderosas intervenções externas, que possam desencadear ou exacerbar, domesticamente, processos ou movimentos desestabilizadores, dizem respeito à possibilidade de formação, em termos operacionais, de fortes conivências entre interesses externos, de direita ou de esquerda, e seus congêneres nacionais, que produzam, no país, importantes efeitos contrários ao regime institucional vigente ou aos interesses nacionais. Uma sucinta discussão desses riscos requer uma clara elucidação das condições, tanto de ordem geral como de ordem específica, de que dependa a possibilidade de se os confrontar.

Dadas as atuais condições do país, é necessário, a título preliminar, constatar-se que o mesmo não dispõe, presentemente, de satisfatórias possibilidades para exitosamente enfrentar sérios desafios militares, econômico-tecnológicos, ou mesmo de poderosos movimentos desestabilizadores. Reveste-se de suprema gravidade essa constatação. Decorre a mesma, em última análise, de dois principais fatores. Em primeiro lugar, do fato de os meios de que o

Brasil presentemente dispõe para assegurar sua defesa nacional, em contraposição a desafios muito sérios, relativamente às três ordens de riscos precedentemente enunciados, são excessivamente modestos, tanto militarmente, como no plano econômico-tecnológico, ou no que se refira à contenção de poderosas intervenções desestabilizadoras. O que torna essa situação particularmente grave é o fato de que, presentemente, o completo engessamento dos recursos financeiros da União não lhe proporciona nenhuma folga para mobilizar montantes mais significativos, com os quais se pudesse, emergencialmente, complementar nossos meios de defesa. Em segundo lugar, a atual impotência brasileira, em matéria de defesa nacional, decorre da falta de apropriada consciência, no conjunto do povo brasileiro e nos principais segmentos sociais e territoriais pelos quais este se reparte, da absoluta relevância de que se reveste a preservação da autonomia nacional.

Qualquer discussão séria da questão de defesa nacional deve, assim, partir da constatação do presente estado de acentuada impotência em que se encontra o país. Nossas Forças Armadas não estão preparadas para enfrentar uma séria agressão militar. A questão de se saber em que medida o Brasil esteja exposto a esse risco, embora relevante, não exclui a debilidade de nosso sistema militar e a necessidade de se a constatar.

Nosso sistema econômico e os recursos tecnológicos sob nosso controle são insuficientes para nos assegurar um satisfatório nível de autonomia, relativamente ao sistema financeiro internacional e ao conjunto de condições e medidas, tanto de jure (patentes) como de facto (efetivo controle), que regulam o uso de tecnologias de que necessitamos.

Nosso grau extremamente baixo de integração social - não obstante os salutaros efeitos corretivos de nosso elevado nível de

integração nacional - nos torna susceptíveis de sofrer, sem apropriadas condições de reação, efeitos desestabilizadores que podem assumir proporções muito perigosas. Esses efeitos podem provir de colisões entre poderosos interesses econômicos forâneos e domésticos, que nos compilam a aceitar orientações ou acordos nocivos aos interesses nacionais, como em matéria de câmbio, de patentes, de perversas regulamentações internacionais (como diversas da OMC), ou de acordos, como os de Alcântara ou ALCA. Ou, em direção oposta, no que se refere à possibilidade de conluios contrários ao interesse nacional entre movimentos sociais reivindicatórios e congêneres de outros países (p.e. FARC).

Resulta, assim, do quadro precedentemente esboçado, que nossa defesa nacional atualmente é precária, o destino do país dependendo muito mais da não ocorrência de sérios desafios internacionais do que de sua capacidade de a eles exitosamente se contrapor.

Essa constatação de significativa impotência conduz à necessidade de se reconhecer que nenhuma política séria de defesa nacional é exequível, no Brasil, se não se der prévio atendimento a dois requisitos habilitatórios. O primeiro diz respeito à adoção de um novo modelo macroeconômico e de uma estratégia adequada, em condições satisfatórias, à substituição do atual modelo de equilíbrio estático por um modelo de equilíbrio dinâmico, de caráter neodesenvolvimentista, com profundo compromisso social e ecológico. O segundo requisito, que constitui, ademais, condição de sustentação pública do primeiro, consiste em se promover um amplo movimento de conscientização do povo brasileiro do imperativo de preservar e significativamente ampliar as já estreitas margens de autonomia interna e externa de que dispõe o Brasil e da necessidade de se integrar nossa defesa nacional com a dos países de Mercosul.

Escaparia aos limites deste breve estudo qualquer intento de discutir, ainda que brevemente, as questões macroeconômicas precedentemente referidas. A matéria se acha sucintamente abordada em meu já referido livro *Brasil: Alternativas e Saída*, para o qual faço remissão.

Tampouco seria aqui possível tratar da questão da autonomia. Basta, a esse respeito, fazer duas breves considerações. A primeira se refere ao fato de que é totalmente improcedente a tese segundo a qual o processo de globalização conduz, irresistível e irreversivelmente, à prática eliminação do Estado Nacional e sua substituição pelo mercado, nada mais havendo a fazer do que aceitar as regras e os procedimentos por este ditados<sup>2</sup>. A segunda, corroboradora da precedente, consiste em mostrar como diversos países, grandes alguns, como China e Índia, menores outros, como Malásia, ainda, de alto nível econômico e civilizatório, como os países social-democratas da Europa, sustentam exitosamente políticas maximizadoras de seus interesses nacionais e sociais.

Um país como o Brasil dispõe de massa crítica, em termos de sua economia, de seu nível científico-tecnológico, de sua população e da amplitude e variedade de seus recursos naturais, para preservar e significativamente ampliar sua margem de autonomia interna e externa, para tal bastando, simplesmente, efetiva vontade nacional. Essas condições positivas tornar-se-ão exponencialmente maiores na medida em que a defesa nacional brasileira seja adequadamente articulada com a dos demais países do Mercosul.

Reiterando o que precedentemente se mencionou, extravasaria as dimensões deste breve estudo qualquer intento de crítica do atual modelo macroeconômico de equilíbrio estático e, mais ainda, de

---

<sup>1</sup> Cf. a respeito a excelente análise de Aldo Ferrer em “*Hechos y Ficciones de la Globalización*”, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciências Económicas, 1997.

formulação de um modelo alternativo e de uma estratégia para sua implementação. Isto não obstante, importa enfatizar a absoluta e urgente necessidade de se proceder à adoção de um apropriado modelo alternativo, que libere, com a possível celeridade, importantes recursos da União, ora esterilizados no pagamento de juros ou nos déficits da previdência, e que promova um forte incremento da poupança nacional e de nossa capacidade de investimento.

Tive a oportunidade de referir brevemente, em entrevista publicada na Folha de S. Paulo de 03/08/03, os principais aspectos dessa questão. Remetendo os interessados a essa entrevista, limitarme-ei aqui a observar que uma redução da ordem de 50% da elevadíssima atual taxa de juros, exequível até o final do atual quadriênio presidencial, combinadamente com significativa redução do déficit do sistema previdenciário, parcialmente intentado pela reforma da previdência proposta pelo governo Lula, que absorve 4% do PIB, redundaria na liberação, para projetos prioritários, incluindo a defesa nacional, de recursos anuais da ordem de R\$50 bilhões. Além de outras, somente com a adoção de medidas dessa ordem, apoiadas por ampla conscientização popular do imperativo da autonomia nacional, será possível se executar um sério programa de defesa nacional

### ASPECTO MILITAR

É praticamente impossível, em termos puramente militares, para países como o Brasil, uma efetiva solução da equação risco-defesa. Isto porque, no plano mais geral da questão, como ocorre com quase todos os países, a incontestável supremacia militar-tecnológica dos EUA, comparativamente a qualquer outro país, proporciona à superpotência a capacidade de infligir militarmente

intoleráveis penalidades a terceiros países, preservando, concomitantemente, sua invulnerabilidade militar. A tecnologia de ataques aéreos a grande altura e o emprego de mísseis de alta precisão e de longo percurso podem causar os mais devastadores efeitos, sem praticamente nenhuma casualidade, por parte da superpotência. Como já observei, em outro contexto, é mais perigoso, para um americano, ser membro da polícia de Nova York do que de suas Forças Armadas.

Nesse contexto, a problemática de defesa nacional, para um país como o Brasil apresenta, em termos militares, um quadro muito restrito. O Brasil dispõe de condições para uma eficaz "deterência" e, em caso de necessidade, de uma exitosa reação, à possibilidade de agressão militar partindo de um país vizinho. Ocorre, apenas, que no presente quadro de relações internacionais, no âmbito sul-americano, ou mesmo latino-americano, riscos militares dessa ordem são praticamente inexistentes. E serão praticamente eliminados na medida em que se constitua uma indispensável articulação entre as Forças Armadas dos países de Mercosul. Algo diferente, no entanto, se apresenta no tocante à possibilidade de forças irregulares (p.e. as FARC colombianas) interferirem no território nacional. Também se reveste de certa relevância a possibilidade de perigosas incursões, em território brasileiro, de contingentes a serviço de narcotraficantes.

Sem emprestar maior elaboração a essa questão, pode-se chegar a algumas principais conclusões, em matéria de risco militar. Entre estas, ressalta-se a necessidade de se constatar que tais riscos se distribuem, predominantemente, entre duas modalidades: (1) riscos tipicamente militares, que tenderão a ser, predominantemente, de natureza aeronaval e (2) riscos com outras características, que tendem a se situar na bacia amazônica e, em menor medida, nas áreas menos habitadas do Centro-Oeste.

O Brasil, a partir de um modelo econômico alternativo, dispõe de condições para se assegurar, relativamente à atual, uma proteção significativamente maior em matéria de defesa aeronaval. Trata-se, no fundamental, de concentrar a defesa naval em submersíveis, dando-se a mais alta prioridade à ultimação da construção de submarinos nucleares. Concomitantemente, importa instalar um sistema móvel de mísseis de defesa costeira e equipar a Aeronáutica de melhores condições de proteção de nosso espaço aéreo. Complementarmente, trata-se de se instituir um sistema Mercosul de defesa conjunta. O Brasil não pode, entretanto, quer atualmente, quer em futuro previsível, assegurar-se, erga omnes, apropriada margem de defesa. Mas pode atingir um satisfatório nível de defesa para o que se poderia denominar de "riscos militares confrontáveis". Pode, ademais, dispor de condições que imponham um custo não desprezível a agressões militarmente superiores.

No tocante aos riscos do segundo grupo, precedentemente mencionado, o Brasil já dispõe, no fundamental, de um programa de proteção da Amazônia e do Centro-Oeste. O que importa é dar-lhe satisfatória implementação e ampliação, o que requer significativo incremento, tanto dos recursos orçamentários, como dos militares.

Vista no seu conjunto, a questão da defesa nacional, sob seu aspecto militar, requer, no fundamental, quatro ordens de medida. Em primeiro lugar, como precedentemente foi salientado, é necessário desengessar as finanças da União, permitindo que importantes montantes, ora esterilizados no pagamento de juros e nos déficits da previdência, sejam reorientados para projetos prioritários, entre os quais os relativos à defesa nacional.

Importa, em segundo lugar, uma ampla revisão de nosso sistema militar, particularmente no que se refere ao Exército, adotando-se um regime que conduza à formação de Forças

Armadas profissionais, dotadas de alta capacitação técnica, mantendo e ampliando, para fins de educação cívica e outros congêneres, o serviço militar obrigatório, a exemplo dos países mais adiantados do mundo.

Importa, principalmente, em nível da mais alta prioridade, a consistente adoção de uma política doméstica e externa orientada para otimizar a margem de autonomia do país e para maximizar seus apoios internacionais. Importa, finalmente, ajustar com os demais países de Mercosul um apropriado sistema de defesa conjunta da região.

Desde que satisfatoriamente resolvida a premissa orçamentária, é altamente relevante, em matéria de defesa nacional, a ênfase sobre o tema da autonomia. Nossa defesa nacional será sempre proporcional a nossa margem de autonomia, doméstica e externa. Registre-se, entre os principais requisitos da autonomia, a absoluta e urgente necessidade de o país recuperar e significativamente ampliar sua indústria de equipamentos e material militar. Empresas como a EMBRAER - embora esta não seja especificamente militar - figuram entre as mais relevantes do Brasil e necessitam de total apoio público, a ser prestado, não obstante, com as cautelas requeridas para evitar a aplicação, a pedido de seus concorrentes, das medidas restritivas previstas pela OMC. O mesmo cabe dizer com relação a tanques e veículos militares, com relação a foguetes e mísseis, ou no que diz respeito à eletrônica militar. Essas facilidades, por outro lado, devem ser concebidas, tão cedo quanto possível, em termos de defesa regional, no âmbito do Mercosul.

No que tange aos aspectos internacionais da questão, duas ordens de considerações requerem particular atenção. A primeira se refere à difícil e complexa questão que é a do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. A segunda concerne ao sistema de

apoios internacionais que o Brasil deve obter, tendo como núcleo a consolidação do Mercosul.

No que se refere a nossas relações com os EUA, é fundamental que o Brasil adote e imprima credibilidade a uma política que seja marcada pelo binômio cooperação-autonomia. Não são puramente retóricas nossas relações de cooperação com os EUA embora, na prática, eventualmente se tenham realizado às expensas, por parte do Brasil (p.e. acordo de Alcântara)<sup>3</sup>, de uma satisfatória margem de autonomia. Extravasaria, novamente, as dimensões deste breve estudo, qualquer intento de dar maior elaboração a esse tema. Assinale-se, apenas, por um lado, o fato de que nosso intercâmbio comercial com os EUA representa cerca de 25% do total, incluindo, depois do Mercosul, a mais alta taxa de manufaturas entre todas as nossas exportações. Por outro lado, a relevância do mercado brasileiro para os EUA - confrontados com a forte competição europeia e japonesa - pode ser avaliada pela pressão exercida por aquele país para que o Brasil adira à ALCA. Existe, portanto, satisfatória bilateralidade em nosso regime de cooperação com os EUA, no âmbito da qual se possa devidamente preservar nossa autonomia.

O outro lado da questão, o da autonomia, depende, domesticamente, da medida em que o Brasil seja capaz de elevar sua capacidade tecnológica e adote políticas macroeconômicas apropriadas. Esta última questão será abordada na seguinte seção deste estudo. O que aqui requer uma referência é, mais uma vez, o que diz respeito a nossas relações com os EUA. Na medida em que se mantenha a orientação unilateralista do governo Bush, acentuar-se-á a tendência de aquele país considerar como a ele confrontacionais todas as manifestações autonômicas que

---

<sup>3</sup> Registre-se o fato auspicioso de que o governo Lula está procedendo a uma ampla revisão desse acordo, com exclusão das cláusulas de extraterritorialidade.

contrariem seus interesses ou, simplesmente, seus desígnios. Nesse contexto, um país como o Brasil será freqüentemente conduzido a situações em que, ou bem aceita a tutela americana, renunciando (caso ALCA) a sua autonomia, ou afirma esta, levando os EUA a considerar tal posição como confrontacional.

Convém à diplomacia brasileira envidar os possíveis esforços para que os EUA entendam que posições de autonomia, no contexto de um amplo regime de cooperação, não têm caráter confrontacional. Se, todavia, como tenderá freqüentemente a ocorrer, os EUA venham unilateralmente a considerar tais posições como confrontacionais, caberá ao Brasil distinguir confrontações autônomicas, como as que por ele venham a ser adotadas, de confrontações antagônicas. Cabe ao Brasil reivindicar com firmeza, quando necessário, seu direito a uma margem de confrontação autônoma semelhante à que aliados dos EUA, como França e outros, eventualmente assumem. Vale assinalar que a credibilidade de uma confrontação autônoma e não antagônica requer, de parte de um país como o Brasil, a efetiva renúncia à detenção de armas de destruição maciça.

A segunda linha de considerações a levar em conta, numa discussão, ainda que muito breve, dos aspectos internacionais da questão da autonomia, para um país como Brasil, se refere a seu relacionamento com a Argentina e o Mercosul, com a América do Sul, com a Europa, com outros países emergentes com características semicontinentais, como China, Índia e Rússia e com o restante do mundo.

Tenho sempre sustentado que uma aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina constitui a pedra angular da política exterior de ambos os países. Nas condições do acelerado processo de globalização, correntemente em marcha, uma Argentina reduzida a si mesma se situa, no cenário internacional, como um país

irrelevante, menos importante, na ótica dos EUA, que a Ucrânia ou, na européia, do que o Marrocos. Diversamente, no contexto de uma aliança estratégica com o Brasil e no âmbito do Mercosul, a Argentina apresenta, para os EUA, um peso relativamente equiparável ao do Canadá e, para a Europa, ao do conjunto do Magreb. O Brasil, embora disponha, por suas maiores dimensões, de mais amplo potencial para sua afirmação no cenário internacional, também tenderia a ser, isoladamente, reduzido à condição de segmento do mercado internacional, e de membro periférico do "império americano".

No que se refere aos aspectos militares da defesa nacional brasileira importa salientar a medida em que, nas atuais condições do mundo e nas previsíveis para as próximas décadas, a defesa nacional do Brasil não pode ser eficazmente empreendida sem a mais estreita cooperação de nossas Forças Armadas com as da Argentina e, por razões óbvias, com as dos dois outros partícipes do Mercosul. Essa questão nos remete ao segundo ponto precedentemente referido, a dimensão internacional de nossos requisitos de defesa nacional.

A matéria se reveste de evidente complexidade. Como em outros casos, escaparia às dimensões deste breve estudo qualquer intento de lhe dar elaboração. O que importa, no fundamental, é a constatação da necessidade de uma íntima articulação militar entre os países do Mercosul, tendo por base a aliança argentino-brasileira. Para esse efeito é necessário que o Brasil, se a Argentina não se antecipar na iniciativa, dê pronto início a entendimentos com aquele país orientados no sentido de estudar a construção de um sistema comum de defesa, abrangendo o conjunto do Mercosul, intentando-se delinear as principais etapas a serem percorridas por essa essencial articulação militar, bem como as condições de razoabilidade que por ela devam ser atendidas.

Sem embargo, entretanto, de sua alta relevância, a formação de um sistema conjunto de defesa, no âmbito do Mercosul, não é suficiente para assegurar condições satisfatórias para a defesa nacional do Brasil, como também ocorre, em suas respectivas condições, com os demais partícipes, nem para a correlata proteção de nossa margem de autonomia. A impossibilidade, em termos puramente militares, tanto atualmente como num futuro previsível, de assegurar a defesa nacional de um país como o Brasil contra o risco de uma séria agressão por parte da superpotência e, mesmo, das grandes potências - não obstante, como já se mencionou, a baixa probabilidade de que tal risco venha a se concretizar - requer a adoção, no quadro internacional, de medidas complementares.

Trata-se, em última análise, da necessidade de maximizar, no âmbito internacional, condições e fatores inibidores da possibilidade de agressões por grandes potências e, concomitantemente, de mobilizar apoios significativos para a perseguição pelo Brasil, nesse mesmo âmbito internacional, de seus interesses nacionais.

Nas condições peculiares ao funcionamento interno da superpotência e da influência, sobre esse funcionamento, de fatores e condutas procedentes do exterior, a principal inibição que se faz sentir provém de determinados países e instituições. Grã-Bretanha, em primeiro lugar mas, em ampla medida, países como França e Alemanha e o conjunto dos países europeus exercem, por suas opiniões e posições, significativa influência sobre a opinião pública americana. O mesmo cabe dizer de instituições como as Nações Unidas, a Liga Árabe, ou o Vaticano e outras grandes autoridades religiosas. Uma apropriada articulação do Brasil com esses países e essas entidades, orientada no sentido de enfatizar o imperativo ético, por parte de todos os membros da comunidade internacional, de agir dentro das normas de direito, exerce significativo efeito inibitório da possibilidade de prática, pelos EUA, de atos arbitrários.

Paralelamente, o estreitamento, pelo Brasil, de relações de cooperação com os países europeus e, bem assim, com países emergentes que ostentam, como o Brasil, características semicontinentais, como nos casos de China, Índia e Rússia, constitui um decisivo fortalecimento da capacidade brasileira de negociação internacional. Foi predominantemente por via diplomática que se manteve o Império Português, a partir da restauração de 1640 até a independência do Brasil. Foi também por via diplomática que o Império

Austro-Húngaro, declinante desde sua derrota pela Prússia, em 1866 e decorrente formação de um sistema pan-germânico excludente da Áustria, que esta sobreviveu até a primeira grande guerra. Mencione-se, ademais, que essa guerra, que conduziu à destruição do Império Austro-Húngaro, foi provocada pela incompetência diplomática da Áustria, depois do atentado de Sarajevo.

## ASPECTO ECONÔMICO-TECNOLÓGICO

Se os riscos militares em matéria de defesa nacional do Brasil são bastante remotos - embora não dispensem, o mais prontamente possível, apropriada preparação -, os riscos que se apresentam em termos econômicos e tecnológicos tendem, diversamente, a ser freqüentes e podem se revestir de efeitos fatais para nossa autonomia e independência.

No plano financeiro, esses riscos se apresentam sob a forma de dependência de capitais forâneos para a preservação da solvência internacional do país ou, em outro nível, para a viabilidade de nossas exportações. O Brasil tende a experimentar significativos déficits em suas transações correntes na medida em que não acumule superávits, em seu intercâmbio comercial, suficientes para cobrir os déficits de nossas outras transações correntes. Até recentemente,

esses déficits eram anualmente da ordem de mais de vinte bilhões de dólares e requeriam, compensatoriamente, ou bem equivalente ingresso de capitais estrangeiros, ou empréstimos do FMI. Por outro lado, o Brasil depende, excessivamente - por insuficiência de sua capacidade doméstica de financiamento - do financiamento estrangeiro de suas exportações. Essa dupla dependência sujeita o país ao arbítrio do mercado financeiro internacional, atrás do qual operam as grandes multinacionais, os grandes bancos estrangeiros, o FMI e, em última instância, o Departamento do Tesouro dos EUA.

No plano tecnológico, a dependência brasileira se reveste de características menos dramáticas, mas nem por isso menos detrimenais. A questão apresenta duas facetas: a das patentes e a das situações de fato. Países como os Estados Unidos e os da Europa continental se desenvolveram, aceleradamente, da segunda metade do século XIX até o primeiro terço do XX, num contexto em que eram irrelevantes as restrições tecnológicas (de procedência britânica) que sofriam. Foram eles, ao contrário, os que aceleradamente acumularam proteções internacionais para seus procedimentos tecnológicos. Presentemente, quase tudo o que se queira fazer está internacionalmente protegido por patentes, onerando significativamente o progresso tecnológico dos países emergentes e, em casos específicos, bloqueando-o. Ao vastíssimo universo das patentes - cuja abrangência e durabilidade os EUA se empenham em aumentar - agregam-se situações de fato, decorrentes, na prática, do monopólio ou oligopólio, por parte de grandes multinacionais, da capacidade de produzir a mais ampla gama de bens e de serviços.

A dependência econômico-tecnológica constitui uma formidável barreira para o desenvolvimento de um país como o Brasil e tende, crescente e aceleradamente, a reduzir sua margem de autonomia. Não sendo convenientemente contidos os efeitos negativos dessa dependência, um país como o Brasil se tornará, a

relativamente curto prazo, um mero segmento de mercado internacional, submetido, domesticamente, ao controle de multinacionais estrangeiras e, externamente, ao de Washington. Nesse sentido essa dependência constitui o mais grave desafio a nossa defesa nacional, porque, simplesmente, tende a conduzir o país, em poucos anos, à perda de sua autodeterminação.

Esse duplo risco requer, correspondentemente, duas distintas ordens de providências. No que diz respeito à dependência financeira - a curto prazo a mais premente - a solução básica consiste na adoção de medidas que maximizem as exportações e contenham as importações em níveis que assegurem um satisfatório superávit comercial. Essas medidas, no fundamental, são conhecidas e têm sido postas em prática, embora muito parcialmente, em anos mais recentes. Ainda estamos longe, todavia, de dispor de condições que elevem nossas exportações a um patamar significativamente superior ao corrente, ora da ordem de US\$60 bilhões. A contenção das importações, por outro lado, tem resultado da depressão da demanda decorrente de nossa estagnação econômica e não de um vigoroso e bem dirigido esforço de substituição competitiva de importações.

No tocante à questão tecnológica está quase tudo por se fazer. Logrou-se, na gestão do ministro Sardenberg, no governo Cardoso, um significativo incremento dos recursos para financiamento de nosso desenvolvimento tecnológico. Ocorre, todavia, que o modelo de equilíbrio estático, que prevaleceu no governo Cardoso e está sendo mantido, até a redação destas linhas, pelo governo Lula, esteriliza esses recursos nos programas de superávit fiscal. Mais grave, ainda, é o fato de que a excessiva presença do capital estrangeiro, no controle do sistema empresarial brasileiro<sup>4</sup> desestimula o emprego da tecnologia nacional e, mais ainda, seu

---

<sup>1</sup> Dentre as 500 maiores empresas domiciliadas no Brasil, mais de 47% são estrangeiras.

desenvolvimento, em proveito da tecnologia das matrizes das multinacionais que operam no Brasil.

O quadro resultante de nossa presente dependência econômico-tecnológica é muito mais grave, do ponto de vista da defesa da nação brasileira, de que o decorrente de nosso despreparo militar e em larga medida nos priva de condições para o corrigir. Ou mudamos, radicalmente, os parâmetros que regulam nossa economia e nossa atividade tecnológica ou, dentro de menos de dez anos, o Brasil deixará de ser uma nação autônoma e independente.

Mais uma vez, extravasaria os limites deste breve estudo dar-se maior elaboração a essa questão. Registrem-se, apenas as seis seguintes medidas cuja adoção, o mais aceleradamente possível, é indispensável para a sobrevivência nacional.

(i) Poupança doméstica

Elevação da atual taxa, da ordem de 18% do PIB, para não menos de 25%;

(ii) Taxa anual de crescimento econômico

Elevação da atual, negativa ou não superior a 1.5%, para o mínimo de 7%;

(iii) Superávit comercial anual

Elevar o superávit comercial para um mínimo de US\$30 bilhões, combinando maiores exportações e novos mecanismos para esse efeito, com crescente taxa de substituição competitiva de importações;

(iv) Patente

Proceder a uma rigorosa revisão da política de registro de patentes, eliminando-se as abusivas e subordinando-se as novas a condições compatíveis com o desenvolvimento nacional e a

proteção social da saúde popular. Estimular, concomitantemente, o patenteamento de nossas inovações tecnológicas;

(v) Processo produtivo

Orientar o processo produtivo no sentido de sua crescente nacionalização, mediante correspondente incremento da taxa doméstica de poupança, desestimulando-se ou se vedando investimentos forâneos que, sem compensadoras vantagens tecnológicas consumam, a qualquer título, mais divisas do que as que direta ou indiretamente produzam. Estimular, vigorosamente, a produção e a utilização da tecnologia nacional e desestimular, fiscalmente e por outros meios legítimos, a importação de insumos e de tecnologias que tenham, competitivamente, alternativa nacional.

(vi) OMC

Adotar, dentro de modalidades apropriadas, as medidas necessárias para evitar a obstacularização do desenvolvimento brasileiro por restrições fixadas pela OMC, procedendo-se, por um lado, às gestões necessárias para sua modificação e, por outro lado, às cautelas e providências domésticas convenientes para evitar sanções.

## PERIGOSAS INTERFERÊNCIAS EXTERNAS

Uma das mais preocupantes limitações do Brasil, no que se refere à proteção de seus interesses nacionais, é sua alta vulnerabilidade a intervenções de poderosos interesses forâneos, em convivência operacional com agentes domésticos. Essas interferências tendem a assumir maior

visibilidade - despertando, decorrentemente, maior resistência interna - quando se referem a processo ou movimentos de tendência subversiva. Tal ocorre, por exemplo, no caso do financiamento por

agências externas do Movimento dos Sem-Terra. Ou no que se refere a conviências como as FARC da Colômbia.

Menos detectadas, mas potencialmente mais perigosas, são as conviências - nem todas maliciosas - com interesses econômicos e políticos estrangeiros, que operam no sentido de influenciar a opinião pública e o governo em favor de iniciativas e posições que, devidamente examinadas, são detrimenais para o Brasil. O caso do acordo de Alcântara, cedendo aos Estados Unidos, com cláusulas de extraterritorialidade, disfarçadas de proteção de segredos tecnológicos, o acesso exclusivo de partes do território nacional, é um recente exemplo de como inaceitáveis concessões podem ser extraídas de autoridades brasileiras, embora estas, no caso, fossem pessoas da melhor qualidade pessoal e pública. O que explica a possibilidade de tal ocorrência é a longa e persuasiva endoutrinação a que vem sendo submetida a opinião pública brasileira, pela mídia e por outros meios, no sentido de apresentar os interesses estratégicos dos EUA como coincidentes com os do Brasil.

Situação equivalente, mas que se reverte de extraordinária gravidade, é o projeto ALCA. Trata-se de uma iniciativa dos Estados Unidos destinada, declaratoriamente, à formação de uma área pan-americana de livre comércio, do Alasca à Patagônia. Apresenta-se essa iniciativa como extremamente favorável aos países latino-americanos porque, supostamente, lhes proporcionaria livre acesso ao grande mercado norte-americano e lhes canalizaria um importante fluxo de capitais e de tecnologia. Essa iniciativa, na América Latina, conta com o apoio da grande mídia, das multinacionais e de diversos grupos de pressão.

O Brasil tem sido o país latino-americano menos propenso a aceitar a ALCA. Isto não obstante, o presidente Bush, em seu encontro com o presidente Lula, em julho de 2003, dele logrou obter

um avançado grau de concordância com o projeto ALCA, apenas matizado por uma prudente ressalva de que o Brasil se reservava o direito de condicionar sua aceitação à eliminação, pelo EUA, das cláusulas assimetricamente protetivas dos interesses americanos.

Devidamente examinado, o projeto ALCA, tal como apresentado pelos EUA, constitui uma proposta extremamente unilateral de favorecimento dos interesses americanos, em detrimento dos da América Latina. Sob esse aspecto, duas são as principais características dessa assimetria. A primeira consiste em excluir do regime da ALCA as modalidades não-tarifárias de proteção dos setores subcompetitivos da economia americana, desde o suco de laranja (lobby da Flórida) até artefatos de couro, ou o aço. Desta forma, como o regime de proteção, nos países latino-americanos, seja puramente tarifário, eles ficariam com seus mercados totalmente abertos, enquanto os EUA continuariam gozando da proteção de barreiras não-tarifárias. A segunda modalidade de que se reveste o unilateralismo americano, nesse projeto, consiste em instituir falaciosas reciprocidades. Assim, em matéria de proteção da propriedade intelectual (TRIP), da não regulabilidade de investimentos estrangeiros, ou de compras governamentais. A extensão, no projeto ALCA, desses direitos a todos os participantes, escamoteia o fato de que somente empresas americanas disporão de condições para se valer dessas facilidades. Nenhuma empresa latino-americana poderá vantajosamente concorrer para compras do governo americano, enquanto são numerosas as empresas americanas que poderão vantajosamente concorrer para compras de governos latino-americanos. A interdição da regulamentação nacional de capitais estrangeiros não acarreta nenhuma vantagem aos países latino-americanos, que não terão importantes inversões nos EUA, ao mesmo tempo em que os priva da possibilidade de regular o capital estrangeiro aplicado em seus respectivos países.

Ante esses e outros aspectos negativos do projeto ALCA seus defensores dizem que o que importa é negociar com os EUA. Essa alegação, aparentemente razoável, oculta o fato de que nenhum negociador latino-americano disporá de condições para suprimir os aspectos fortemente assimétricos do projeto ALCA. Isto porque as cláusulas assimétricas decorrem de leis do Congresso, que o Executivo americano não pode modificar. O Congresso americano, por seu lado, controlado por poderosos "lobbies", aos quais se deve o regime assimétrico da ALCA, jamais considerará a possibilidade de renunciar a tais privilégios. Daí resulta, para um país como o Brasil, que ou bem aceita ingressar na ALCA em condições altamente contrárias a seus interesses nacionais, ou tem de se preparar para recusar a ALCA e assumir a decorrente confrontação com os EUA.

Há que se levar adicionalmente em conta, no caso da ALCA, o fato de que, ainda que os EUA, improvavelmente, aceitassem todas as propostas corretivas que o Brasil viesse a formular, a ALCA continuaria a não ser aceitável pelo Brasil pelo fato de que a supressão de todas as tarifas aduaneiras, no espaço pan-americano, conduziria à supressão da tarifa externa comum do Mercosul, tarifa essa que é a pedra angular do sistema Mercosul. Para um país como o Brasil, renunciar ao Mercosul para se tornar apenas um entre dezenas de membros da ALCA - ainda quando esta fosse depurada de suas inaceitáveis características assimétricas - conduziria a renunciar ao seu mais importante instrumento de proteção internacional, o Mercosul, para se tornar um país dependente dos EUA.

Não obstante os gravíssimos inconvenientes que acarretaria para o Brasil sua adesão à ALCA - ainda quando se tratasse, utopicamente, de uma ALCA expurgada de suas disposições assimétricas - essa adesão é defendida por importantes setores brasileiros, inclusive no âmbito público. Esse estado de coisas revela a medida em que o Brasil continua vulnerável à pressão de importantes interesses estrangeiros, apoiados,

maliciosa ou ingenuamente, por conivências domésticas. Somente uma ampla mobilização da consciência popular, que suscite no povo brasileiro uma vigorosa convicção de que a preservação da autonomia do país é a condição básica de sua persistência histórica, poderá gerar condições que permitam uma eficaz defesa dos interesses nacionais do país.

Acrescente-se, no caso de um projeto como a ALCA, a necessidade, antes da recusa a nela ingressar, de se proceder, preventivamente, a um grande esforço de fortalecimento de posição internacional do Brasil, como já foi precedentemente mencionado. Em primeiro lugar, consolidando-se o Mercosul, com base numa séria aliança estratégica do Brasil com a Argentina e no compromisso de os demais membros do sistema se negarem, igualmente, a ingressar na ALCA. Por outro lado, a recusa de ingresso na ALCA deve ser apresentada como decorrendo do fato - como tudo indica que irá ocorrer - de os Estados Unidos, de seu lado, se recusarem a eliminar todas as barreiras não-tarifárias.

Ademais do fortalecimento do Mercosul, é indispensável a conclusão, o mais brevemente possível, dos entendimentos, ora em boa marcha, no sentido de um acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, instituindo um amplo regime de livre comércio e de cooperação econômica entre os países dos dois blocos. Desde o ponto de vista do Mercosul, nada obsta a que os países andinos que o queiram adiram à ALCA, sempre que concedam aos países do Mercosul as mesmas vantagens que ofereçam aos EUA. Os países do Mercosul não são, de um modo geral, competitivos com os EUA em território americano, mas o são na América do Sul.

Sem dar maior elaboração à questão, importa reiterar que um esforço de fortalecimento da posição internacional do Brasil - o mesmo valendo para os demais partícipes do Mercosul - requer apropriados

entendimentos com a Europa, com o Japão e com países semicontinentais como China, Índia e Rússia. Com o apoio das providências precedentemente mencionadas, o Brasil e demais partícipes do Mercosul poderão recusar sua adesão à ALCA, preservando sua autonomia e seus interesses econômicos em condições de satisfatória sustentabilidade.

# CONTEXTO, CIÊNCIA E DESAFIOS: O BRASIL DIANTE DA DEFESA E SEGURANÇA

*TRAHIT SUA QUEMQUE VOLUPTAS*

[VIRGÍLIO, ÉCLOGAS, II,65; “CADA QUAL TEM SEU PENDOR, QUE O ARRASTA”]

---

DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR\*

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Não é possível dar conta de qualquer perspectiva de futuro ou formular qualquer estratégia sem explicitar os pressupostos com que se trabalha. O mais relevante deles diz respeito à situação do sistema político internacional e sua provável evolução. A situação unipolar do sistema internacional é a realidade política do presente, a expectativa razoável das próximas décadas e a restrição fundamental de qualquer política externa, de defesa ou segurança. A este se somam ainda outros pressupostos de diversas naturezas, alguns dos quais podem vir a ser secretos. Mas a explicitação de todos os pressupostos, públicos ou secretos, é a tarefa primeira da atualização brasileira em matéria de defesa e segurança. Só este esforço empresta clareza, foco e direção, eliminando mal entendidos e inércias.

2. Existe conhecimento científico útil e atual para a consideração dos assuntos relacionados com defesa e segurança, e para a formulação,

---

\* D.Sc., *Ordem do Mérito da Defesa*. Professor da Coppe/UFRJ, Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE). Membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS, Londres) e da Associação Internacional de Chefes de Polícia (IACP, Leesburg, Va.).

seleção, gestão e avaliação de estratégias. Só é possível comparar e selecionar entre alternativas qualitativamente diversas quando se faz uso de ferramentas cientificamente consistentes, capazes de explicitar os *custos* de determinadas *capacidades*, isto é, que articula as diversas iniciativas no campo da defesa e segurança em termos de *programas* sistemicamente construídos.

Só uma abordagem sistemática pode servir para identificar as alternativas de um *projeto de força*, que materializa a Política de Defesa como o resultado de escolhas politicamente determinadas, que priorizam determinadas capacidades à luz dos limites de um determinado orçamento. Esta perspectiva explica e justifica o uso do orçamento de defesa como um espaço de planejamento e gestão, considerando integralmente as alternativas de defesa (programas e capacidades) em função de metas e considerações políticas (pressupostos), com o suporte de critérios consistentes de medida de desempenho e custo, minimizando o erro e o risco.

3. Os principais desafios diante do Brasil em termos de sua capacidade de reflexão e ação são propriamente *organizacionais*, no sentido amplo das estruturas de gerência do conhecimento e gestão integrada de recursos. É neste sentido que se pode afirmar que carecemos de *organizações* capazes de induzir, orientar e sustentar processos virtuosos e atuais em matéria de defesa e segurança.

(i) Por um lado, é preciso dotar o Ministério da Defesa da capacidade gerencial cotidiana pela qual possa definir e instrumentar sua política de forma cientificamente atual, mediante um projeto de força integrado. A implementação de um Orçamento Consolidado de Defesa parece ser a questão central de tal empreendimento.

(ii) Por outro lado, é necessário construir os mecanismos de reflexão e ação em defesa e segurança do Brasil compatíveis com as questões da unipolaridade e do conhecimento científico. A

integração e a atualização dos Estados-Maiores (de Defesa e das Forças Singulares) e das escolas a eles associadas, com a criação de uma Escola de Defesa que as subordine, parece ser a questão central de tal empreendimento.

### INTRODUÇÃO

Este texto apresenta três itens encadeados como uma proposta de agenda para o processo de atualização do pensamento e ação brasileiras em matéria de defesa e segurança. Remete, sucessivamente:

(1.) à necessidade de se explicitarem pressupostos como ponto de partida para tal empreendimento, exemplificando com situação unipolar do sistema internacional;

(2.) à disponibilidade de conhecimento científico útil para a reflexão e gerência da ação em defesa e segurança, sistematizando o processo de construção, seleção, gestão e avaliação de alternativas em defesa e segurança;

(3.) à identificação dos registros *organizacionais* que se apresentam como os principais desafios para a atualização brasileira em defesa e segurança.

A estes, acrescentam-se ainda, à guisa de conclusão, algumas palavras finais.

A exposição se dá de forma executiva: apresentam-se os resultados de cada um dos tópicos de forma executiva e propositiva; em seguida, desdobra-se o excuroso que detalha os elementos considerados em sua formulação. Num documento deste tipo, a referência tem necessariamente que ser sumária: indiquei apenas

os documentos e autores mais presentes em minha reflexão quando do ato da escritura.

### 1. EXPLICITANDO PRESSUPOSTOS: A SITUAÇÃO UNIPOLAR DO SISTEMA INTERNACIONAL<sup>1</sup>

Não é possível dar conta de qualquer perspectiva de futuro ou formular qualquer estratégia sem explicitar os pressupostos com que se trabalha. O mais relevante deles diz respeito à situação do sistema político internacional e sua provável evolução. A situação unipolar do sistema internacional é a realidade política do presente, a expectativa razoável das próximas décadas e a restrição fundamental de qualquer política externa, de defesa ou segurança. A este se somam ainda outros pressupostos de diversas naturezas, alguns dos quais podem vir a ser secretos. Mas a explicitação de todos os pressupostos, públicos ou secretos, é a tarefa primeira da atualização brasileira em matéria de defesa e segurança. Só este esforço empresta clareza, foco e direção, eliminando mal entendidos e inércias.

#### EXCURSO

(i)

A predominância dos EUA em relação a todos os outros Estados se dá numa escala inusitada. Uma maneira imediata de

---

<sup>1</sup> Benefício-me das apresentações e debates do I Encontro Análise de Conjuntura Internacional, em particular dos comentários de Eugenio Diniz. Cooperação CEAs/UCAM, GEE-COPPE/UFRJ, PUC-MG, PUC-SP e UnB, que conta com o apoio do Projeto Inserção Internacional de Segurança do Brasil – Agenda Pública, em desenvolvimento sob os auspícios da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, Hotel Praia Copacabana - 13 de Junho de 2003 (no prelo, ainda sem título); e do Seminário Internacional sobre Missões de Paz, Segurança e Defesa – “Desafios para a política de segurança internacional”, em particular as apresentações de Oliveiros S. Ferreira e Pierre Buhler. CEAs/UCAM, GEE-COPPE/UFRJ, *Chaire Mercosul Sciencepo* (Paris), Fundação Konrad Adenauer, CEBRI. Rio de Janeiro, Palácio do Itamaraty, 25, 26 e 27 de Novembro de 2002 (textos selecionados em *Paz e Terrorismo*, no prelo).

apreender a dimensão desta superioridade é a de considerar o número de países que seriam necessários para igualar os seus recursos. Assim, para igualar o PIB dos EUA, seria necessário somar os 6 países seguintes no *ranking* mundial; para igualar seu consumo de energia, seria necessário somar os 8 países seguintes no ranking. Não é possível igualar os EUA em termos de gastos com defesa ou Ciência e Tecnologia: os EUA correspondiam, *antes* das despesas da 2ª Guerra do Iraque, a 52% dos gastos mundiais em defesa; e correspondem a mais de 65% dos gastos mundiais com C&T. Estes são os fatos que expressam a sua superioridade.

A situação unipolar não se confunde com a hegemonia global. Não se trata, portanto, de um contexto de submissão automática ou intrínseca aos interesses dos EUA. Trata-se antes, de um arranjo nos relacionamentos internacionais em que as questões de interesse prioritário dos EUA têm que considerar a possibilidade de sua ação unilateral. Em tudo o mais, pode-se esperar o funcionamento da balança de poder qualificada pelo interesse e empenho dos envolvidos. Esta é a liberdade de ação que persiste no sistema internacional – este é o ponto comum, infraestrutural, das políticas externa, de defesa e segurança de todas as nações do Planeta.

(ii)

A dificuldade em dar conta da situação internacional presente tem duas fontes principais. Em primeiro lugar, esta é uma situação pouco freqüente do sistema internacional e com a qual não se convive há muito. Os 1500 anos anteriores à Guerra Fria foram caracterizados por uma situação multipolar. Além desta distância histórica, a situação presente ainda traz, em segundo lugar, um problema adicional. Trata-se da falsa expectativa de preeminência de relacionamentos multilaterais nos assuntos internacionais. Estes relacionamentos se firmaram no interior da Aliança Ocidental

durante a Guerra Fria, e levaram ao hábito de se esperar sua expansão para além dela. Esta expectativa nunca adquiriu densidade conceitual, sendo expressa de diferentes formas pelos jargões midiáticos (*buzzwords*) da “globalização” ou da “mundialização”, os quais podem conter o que quer que se deseje colocar neles.

Tanto uma quanto outra fonte de problemas ainda se contextualizaram na década de ajuste que se seguiu ao fim da URSS, quando a superestrutura de relacionamentos internacionais não correspondeu (como ainda não corresponde) à infraestrutura de poder da unipolaridade. É isto que explica a sobrevida dos arranjos institucionais e organizações da bipolaridade de 1945-1991 na década de 1990. Vive-se hoje o processo de construção e ajuste político da institucionalidade de tal situação, que foi deflagrado pela resposta dos EUA aos eventos de 11 de Setembro de 2001. O contraste mais evidente é o que se pode estabelecer entre a 1ª Guerra do Iraque, em 1990-1991, ou mesmo da Guerra do Afeganistão de 2002, conduzidas por uma coalizão multinacional sob um mandato combatente do Conselho de Segurança da ONU; e as circunstâncias da 2ª Guerra do Iraque de 2003.

A projeção de problemas internos que destruam a superioridade dos EUA (o déficit, etc.) ou os esforços de identificar candidatos *potenciais* (a China, a Europa Unida, o Japão, uma Rússia ressurgente, etc.) capazes de virem a minorar ou equilibrar a preponderância dos EUA no sistema internacional são apenas isso – exercícios projetivos, esperanças, até mesmo simples desejos piedosos (*wishful thinking*).

A expectativa razoável é que a situação unipolar perdure por um período de tempo considerável – algumas décadas. Esta duração implica o reconhecimento de que ela irá produzir arranjos institucionais internacionais distintos – ainda que capazes de se

aproveitarem – das instituições presentes. Vive-se o momento de construção da nova institucionalidade, a institucionalidade do sistema unipolar. Como a situação unipolar reflete a preeminência de uma das duas superpotências da situação bipolar que a precedeu, não se trata de um arranjo *ab initio*, mas antes de um processo de adaptação.

(iii)

Com tudo isso, a situação unipolar do sistema internacional vem sendo recebida não como um **fato**, mas como se ela pudesse ser reduzida a uma questão de *interpretação*, politicamente orientada e aberta a questionamento (“hegemonia compartilhada”, por exemplo) e divergência quanto à sua natureza (“*soft power*”, por exemplo). O que se discute é que estes argumentos podem assinalar uma dissonância cognitiva de graves conseqüências se tomados em si mesmos. Em alguma medida, isto pode ser compreensível em função das décadas de hábito dos arranjos institucionais da bipolaridade e até pela forma gradual como a unipolaridade se revelou desde o fim da Guerra Fria. Mas o peso do hábito não parece ser o suficiente para que se omita que nenhuma destas posturas parece capaz de fazer mais do que deplorar a superioridade dos EUA.

Trata-se acima de tudo de uma *notícia mal-vinda*: que tudo com o que nos habituamos nas últimas seis décadas de convívio internacional mudará. Que esta mudança dar-se-á em termos de uma unipolaridade que qualifica a importância e o alcance de instâncias multilaterais. Que seremos confrontados, nas grandes questões, com atos e posturas unilaterais de parte dos EUA, qualquer que seja a sua administração.

Não é possível fazer mais do que buscar uma analogia para despertar a cautela que se afirma aqui. Como seria recebida a constatação da realidade bipolar do sistema internacional em 1945?

O que seria dito de quem afirmasse, antes mesmo da Rendição do Japão, ou em pleno processo de início de reconstrução do pós-guerra, quando Josef Stalin ainda era “Tio Joe” para o Ocidente, que o sistema internacional estava agora definido pela competição direta e irremediável entre os EUA e a URSS? Que os resultados diretos desta competição seriam a imposição do alinhamento a uma e outra superpotência como critério primeiro de todos os relacionamentos internacionais? A resposta a esta pergunta não necessita de especulação: basta lembrar a reação gélida e reprovadora que se deu a Churchill quando de seu discurso sobre a “Cortina de Ferro”, em Março de 1946. Isto tem algo a nos ensinar sobre os dias que vivemos.

Ainda não é possível fazer mais do que especular sobre o que venha a ser o arranjo institucional do sistema internacional na unipolaridade. Esta não é uma tarefa que esteja ao alcance de qualquer esforço individual. Trata-se da tarefa de toda uma era. Existe a necessidade urgente de estudo, trabalho e ação política capaz de identificar e mapear o que é possível se obter, ter, ou fazer num sistema unipolar.

A questão aqui é eminentemente pragmática. Se a realidade vier a revelar que a situação unipolar foi um equívoco de análise, que as dinâmicas multilaterais do fim da Guerra Fria serão a forma dos relacionamentos internacionais do Século XXI, então os recursos gastos no estudo da unipolaridade e na ação política ao redor deste tema serão um custo menor. Se, ao contrário, a realidade unipolar vier a se afirmar, então cada minuto e centavo gasto no esforço de compreendê-la e de aprender a lidar com ela desde o presente pode pagar dividendos substanciais.

De uma forma ou de outra, é preciso explicitar o que seja o pressuposto com que se trabalha em relação à situação do sistema internacional.

(iv)

A utilidade de explicitação dos pressupostos reside na clareza do que sejam as bases da compreensão da situação presente e as intenções ou restrições percebidas para o futuro. Isto permite tanto emprestar um foco de trabalho para iniciativas reflexivas, quanto descartar pressupostos divergentes. Serve ainda para que se compartilhe um determinado entendimento de maneira integral, desdobrando seu embasamento, qualificando e articulando os elementos capazes de questioná-lo e identificando os sinais que determinam a sua revisão.

O processo de atualização do pensamento compreende a identificação e explicitação de um conjunto suficientemente amplo de pressupostos para a definição do entendimento de partida e estabelecimento de prioridades, mas suficientemente restrito para que se possa identificar seus inter-relacionamentos e os sinais de sua superação de maneira sistemática. A questão é propriamente política: a identificação dos elementos que configuram as expectativas e metas com que se pretende refletir – a partir das quais se pretende agir – em matéria de defesa e segurança.

Por um lado, trata-se de identificar os pressupostos que dizem respeito às expectativas relacionais que determinam prioridades em termos de capacidades e atividades. Por exemplo, o pressuposto da situação unipolar do sistema internacional, ou de que o Brasil não se verá envolvido em guerra convencional em larga escala nos próximos dez anos, entre outros.

Por outro lado, trata-se de identificar pressupostos que dizem respeito às próprias estruturas de defesa, que determinam prioridades em termos da alocação de recursos. Por exemplo, o pressuposto de que a integração das Forças Singulares estabelecerá “Comandos Combinados” como forma de sua articulação em lugar de comandos

de área de forças singulares ou de que se seguirá utilizando a conscrição como fonte de pessoal e instrumento de ação social, entre outros.

É concebível que existam pressupostos que só servirão a seu propósito se forem salvaguardados pelo segredo. O caráter secreto de tais pressupostos não afeta a necessidade de sua explicitação e articulação como ponto de partida, mas qualifica a sua divulgação.

## 2. EXISTE CIÊNCIA PARA A FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS<sup>2</sup>

Existe conhecimento científico útil e atual para a consideração dos assuntos relacionados com defesa e segurança, e para a formulação, seleção, gestão e avaliação de estratégias. Só é possível comparar e selecionar entre alternativas qualitativamente diversas quando se faz uso de ferramentas cientificamente consistentes, capazes de explicitar os *custos* de determinadas *capacidades*, isto é, que articula as diversas iniciativas no campo da defesa e segurança em termos de *programas* sistemicamente construídos.

Só uma abordagem sistemática pode servir para identificar as alternativas de um *projeto de força*, que materializa a Política de Defesa como o resultado de escolhas politicamente determinadas, que priorizam determinadas capacidades à luz dos limites de um determinado orçamento. Esta perspectiva explica e justifica o uso do orçamento de defesa como um espaço de planejamento e gestão, considerando integralmente as alternativas de defesa (programas e capacidades) em função de metas e considerações

---

<sup>2</sup> Aproveito aqui elementos apresentados anteriormente em PROENÇA JR, D & DINIZ, E (1998): *Política de Defesa no Brasil – uma análise crítica* (Brasília, Ed da UnB); PROENÇA JR, D; DINIZ, E & RAZA, SG (1999): *Guia de Estudos de Estratégia* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor); e ainda PROENÇA JR, D (no prelo): “Estudos Estratégicos” (*in* BRIGAGÃO, C & PROENÇA JR, D, eds (no prelo): *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*).

políticas (pressupostos), com o suporte de critérios consistentes de medida de desempenho e custo, minimizando o erro e o risco.

### EXCURSO

(i)

Nos últimos 50 anos, os Estudos Estratégicos se afirmaram como uma prática internacional reconhecida. Esta disciplina científica tem servido para sustentar a compreensão e a tomada de decisão em diversas das questões mais delicadas e relevantes no campo da defesa e da segurança. Isto tem-se expresso no tratamento de questões relacionadas com a seleção de armamentos, passando pelo emprego de forças armadas e do combate como instrumentos políticos até o próprio processo de formulação e avaliação de políticas de defesa.

A formação de militares e civis em Estudos Estratégicos tem sido a realidade da composição dos quadros destinados aos temas da defesa e segurança em todas as democracias. O processo de formulação, gestão e avaliação de políticas em defesa e segurança tem sido conduzido à luz dos Estudos Estratégicos. Isto se deve à utilidade deste conhecimento para a própria *compreensão* dos problemas e questões de defesa e segurança, tanto quanto de sua capacidade de identificação das necessidades, mensuração dos benefícios e custos e ainda para o processo de tomada de decisão em tais assuntos.

Não é possível fazer mais do que buscar uma analogia para despertar a urgência do que se afirma aqui. Seria impensável considerar alguma alternativa de política pública no Brasil, por exemplo, na Saúde, sem que se lançasse mão das ferramentas científicas e dos recursos de modelagem dos resultados. Uma

política que se baseasse exclusivamente na vivência ou no diagnóstico dos profissionais médicos e administradores do próprio campo seria vista como um erro de governo. Uma iniciativa que nascesse de uma apreciação de momento, isolada, auto-suficiente, de parte do titular de uma organização ou instituição e sua equipe imediata seria recebida com estranheza e até com preocupação quanto à capacidade de tal pessoa e equipe continuarem no exercício de suas funções.

De toda forma, na medida exata de seu alcance e importância, as hipóteses, dados e raciocínios desta política seriam explicitados e colocados ao alcance do público. Esta proposta seria objeto de todo tipo de consideração crítica, em termos de sua consistência conceitual, da validade de suas hipóteses e completude de seus dados, e em termos da verossimilhança e utilidade de sua modelagem. O debate público buscaria explicitar seus custos e benefícios, identificar suas alternativas, conseqüências e até mesmo sua compatibilidade e viabilidade à luz das demais políticas do País.

Dito de maneira singela, não é desta forma que se concebem, implementam ou avaliam as políticas brasileiras de defesa e segurança.

A questão aqui é simples. Não parece admissível que a reflexão e a ação brasileiras em matéria de defesa e segurança siga ao arripio do conhecimento, e uso, dos recursos científicos e de suas ferramentas.

(ii)

Em si mesmo, o processo de identificação de pressupostos é fortemente político. Corresponde a uma sistematização do que sejam as hipóteses e restrições de uma Política de Defesa, desdobrando tanto preocupações e cautelas quanto metas e

objetivos. A decisão política, ela mesma, não admite cientifização. Pondera dimensões, relacionamentos e considerações de toda ordem, apenas algumas das quais têm base científica.

Beneficia-se, quando oportuno, do apoio de algumas ferramentas científicas. Estas podem cumprir um papel ancilar, ordenando pressupostos, relacionando diretrizes, assegurando a correta identificação de inter-relacionamentos e de sinais que indicam a necessidade de revisão de pressupostos. São tão mais úteis quanto mais amplo seja o conjunto de pressupostos considerados necessários e suficientes. Dito de outra maneira, não há nenhum empecilho intrínseco a que um pequeno grupo de pessoas qualificadas seja capaz de produzir todos os postulados e diretrizes necessários para uma atualização em defesa e segurança. Por sua natureza, este exercício carece de mecanismos sistemáticos de autocorreção, o que o expõe de maneira particular aos riscos nascidos do erro.

Quando se deseja materializar os elementos substantivos nascidos de pressupostos e diretrizes, isto é, quando se deseja materializar uma Política de Defesa, é necessário usar de ferramentas científicas articuladas por uma metodologia coerente: por exemplo, a engenharia de sistemas ou a análise de custo-benefício. Dito de outra maneira, este processo depende do funcionamento de uma organização de alguma dimensão ao longo do tempo, orientado por entendimentos e metodologia comuns e sujeito a controle e acompanhamento.

O benefício mais imediato do uso de uma metodologia consistente é a sua capacidade de estruturar sistematicamente o processo de consideração e tomada de decisão. Por um lado, articula os pressupostos de maneira sistemática, esclarecendo suas eventuais contradições e identificando as diversas

capacidades que são necessárias para atendê-los. Por outro lado, identifica claramente o que sejam os resultados e limites de sua aplicação. Tanto um quanto outro aspecto contribuem para que se identifique e minimize o erro, diminuindo o risco.

O processo de delineamento de alternativas e sua seleção tem ao menos dois registros sistemicamente integrados. O primeiro considera os diversos arranjos de capacidades que materializam uma determinada alternativa, considerando de maneira rigorosa o conteúdo e o mérito técnico de cada arranjo, associando um custo a cada um deles. O segundo compara as diferentes alternativas, decidindo sobre sua pertinência e prioridade politicamente, à luz de um determinado montante de recursos disponíveis. O conjunto sistemicamente integrado de alternativas escolhidas e hierarquicamente priorizadas é o *projeto de força* que materializa uma determinada Política de Defesa à luz de um determinado orçamento. Um *projeto de força* assim construído tem vantagens decisivas sobre qualquer outra forma de construção, relacionamento e escolha de alternativas em matéria de defesa e segurança.

Em primeiro lugar, permite que se tenha claro o que sejam as alternativas sob consideração em termos de seu mérito técnico. Explicita *como* as diversas *atividades* de um *programa* contribuem para a produção de determinadas *capacidades*. Isto permite que se tenham medidas de desempenho para cada uma das atividades, programas e capacidades. Permite que se saiba o significado, em termos de desempenho, dos diversos arranjos técnicos possíveis de cada atividade em cada programa, e uma medida do quanto contribuem para as capacidades desejadas.

Em segundo lugar, permite que se possa explicitar o que sejam as necessidades de recursos associados aos diferentes

arranjos, programa e capacidades das alternativas consideradas. Explicita os *custos* de cada uma das capacidades desejadas, permitindo que se tenham medidas de eficiência para cada uma das atividades, programas e capacidades. Ou seja, permite que se possa definir o montante de recursos que cada arranjo, atividade, programa e capacidade demanda. A partir da demanda de recursos, é possível determinar o custo orçamentário de cada um deles.

É só com estes elementos que se torna possível identificar convergências e divergências nas atividades de um vasto sistema de programas de defesa, identificando (des)economias de escopo e escala, custos de oportunidade e redundâncias, considerando tanto desempenho quanto custos. Esta perspectiva sustenta a capacidade de tomada de decisão política ao permitir que se comparem programas (e capacidades) de natureza qualitativamente diversa – sumariamente, de terra, mar, ar e sistêmicas, entre outros. Este enquadramento permite que se estabeleçam prioridades de defesa propriamente ditas, isto é, que tomam o conjunto sistemicamente integrado das capacidades de defesa como seu objeto e que orientam a aplicação dos recursos (orçamentários) disponíveis.

É a perspectiva da instrumentalidade do projeto de força para a Política de Defesa que explica e justifica o uso do orçamento de defesa como uma ferramenta de planejamento e gestão do Ministério da Defesa. A discussão do orçamento de defesa se torna o espaço e a ocasião da integral consideração e cotidiana das alternativas de defesa à luz da política (pressupostos), com informação detalhada e transparente em termos do significado de desempenho técnico e de custo das diversas alternativas (programas e capacidades).

### 3. OS PRINCIPAIS DESAFIOS DIANTE DO BRASIL SÃO ORGANIZACIONAIS<sup>3</sup>

Os principais desafios diante do Brasil em termos de sua capacidade de reflexão e ação são propriamente *organizacionais*, no sentido amplo das estruturas de gerência do conhecimento e gestão integrada de recursos. É neste sentido que se pode afirmar que carecemos de *organizações* capazes de induzir, orientar e sustentar processos virtuosos e atuais em matéria de defesa e segurança.

(i) Por um lado, é preciso dotar o Ministério da Defesa da capacidade gerencial cotidiana pela qual possa definir e instrumentar sua política de forma cientificamente atual, mediante um projeto de força integrado. A implementação de um Orçamento Consolidado de Defesa parece ser a questão central de tal empreendimento.

(ii) Por outro lado, é necessário construir os mecanismos de reflexão e ação em defesa e segurança do Brasil compatíveis com as questões da unipolaridade e do conhecimento científico. A integração e a atualização dos Estados-Maiores (de Defesa e das Forças Singulares) e das escolas a eles associadas, com a criação de uma Escola de Defesa que as subordine, parece ser a questão central de tal empreendimento.

---

<sup>3</sup> Benefício-me, nestas considerações, de alguns dos pontos contidos em FLORES, MC (2002): *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional* (São Paulo, É Realizações Ltda); artigos de jornal e apresentações em Seminários de Antonio Carlos Pereira e Oliveiros S Ferreira; pronunciamentos dos titulares da pasta da Defesa, Excelentíssimos Senhores Elcio Álvares, Geraldo Magela da Cruz Quintão e José Viegas Filho. Aproveito ainda elementos apresentados anteriormente em PROENÇA Jr, D (2000): “Escola de Altos Estudos de Defesa” (*Monografia do Curso de Altos Estudos Político-Estratégicos*, Escola Superior de Guerra); PROENÇA Jr, D (2001): “O 11 de Setembro e a Guerra contra o Terrorismo” (*in* VELLOSO, LPR, ed (2001): *O Brasil e a Economia do Conhecimento* (Rio de Janeiro, José Olympio: 505-560); BRIGAGÃO, C & PROENÇA Jr, D (2002): *Concertação Múltipla* (Rio de Janeiro, Francisco Alves) e PROENÇA Jr, D; DINIZ, E; CEPIK, M & DUARTE, EE (2003): “A Falta de Faz um Projeto para as Forças Armadas” (*O Estado de São Paulo* – 03/01/2003).

## EXCURSO

A reflexão e ação em assuntos de defesa e segurança não se dá no vácuo, nem de maneira emancipada das *organizações* que enquadram, gerenciam e operam as Forças Armadas e demais órgãos diretamente relacionados a estes temas. Ao contrário, as *organizações* – no sentido amplo de estruturas de gerência do conhecimento e gestão de recursos – expressam entendimentos e determinam fluxos de toda ordem, que conformam tanto a percepção quanto a tomada de decisão e a ação.

A ausência de *organizações* adequadas abandona a política nacional a propostas parciais, mal-informadas e até simplesmente corporativas. Na ausência de estruturas e mecanismos atualizados, que permitam o exercício de direção política e a consideração técnica consistente, a dinâmica burocrática produz a tolerância para com a continuidade inercial e acrítica de entendimentos e práticas voluntaristas ou obsoletas.

Aceitam-se como válidos pressupostos de todos os tipos e origens, sem qualquer consideração de seu mérito, ou qualquer salvaguarda quanto a sua compatibilidade. Isto dificulta, por vezes ao desespero, o aprendizado a partir da teoria, pelo estudo. Esta situação condena as iniciativas e mesmo as diretrizes de defesa e segurança do Brasil à simples irrelevância, ao admitir o seu “contraditório” como igualmente válido. O próprio debate político fica refém de manobras essencialmente retóricas, incapaz de se apoiar em instâncias de aferição de mérito.

Mais ainda, arrisca-se reificar a solução *ad hoc* como a única aberta aos que se vejam diante da necessidade de agir. Dificulta-se, assim, até o aprendizado a partir da prática, obstaculizando o registro e a codificação da vivência em experiência e a consolidação de

doutrinas positivas. Um relance às experiências brasileiras em tarefas concretas tão diversas quanto as Missões de Paz ou as ações em prol da lei e da ordem revelam-no.

Dois aspectos conexos se apresentam como sendo prioritários para uma atualização do pensamento e ação brasileiros no contexto da consideração do estado unipolar do sistema internacional e da utilidade do conhecimento científico na formulação de estratégias. O primeiro diz respeito à capacitação concreta do Ministério da Defesa para o exercício da gestão superior da defesa. O segundo diz respeito à construção dos mecanismos de reflexão e ação em defesa e segurança do Brasil no nível hierárquico adequado.

(i)

O Ministério da Defesa tem o potencial de ser o centro do enquadramento integrado das políticas nacionais e das Forças Armadas em prol da defesa e segurança. Esta vocação só pode ganhar materialidade com uma *organização* que lhe dê substância e respaldo.

A administração pública democrática da defesa e segurança deve lidar com multiplicidade de considerações políticas que determinam a oportunidade do uso de força. Seu mister é a composição da diversidade das especialidades das Forças Singulares, a que se acrescentam as especificidades sistêmicas da própria defesa, como um conjunto. Esta atividade exige um esforço continuado de integração e de gestão. As Forças Singulares por si mesmas, ou constringidas a funções ministeriais, não importa o quão competentes e dedicadas, não têm como resolver essa situação. A questão é maior. Trata-se do aparato capaz de formular e conduzir o *projeto de força* do Brasil, como materialidade de sua Política de Defesa e instrumento gerencial do Ministério da Defesa.

Um projeto de força parece ser a única ferramenta capaz de dar prioridade, articular e orientar as atividades das Forças Singulares em

prol da defesa da Pátria — incluindo as Missões de Paz de todos os tipos e, quando oportuno, a garantia da lei e da ordem. Só uma ferramenta com esta abrangência pode incluir o tratamento das necessidades *de defesa*, distintas, apesar de integradas, às das Forças Singulares. Por exemplo, as estruturas de Comando, Controle, Comunicação, Inteligência e Computação (C<sup>3</sup>IC) e da Logística de Defesa e Segurança só podem ser tratadas de maneira sistêmica. Um projeto de força permite que a discussão da defesa se dê da forma correta: a partir dos pressupostos que identificam as capacidades politicamente desejadas, desdobrando-as em programas que materializam estas capacidades, permitindo a tomada de decisão à luz dos procedimentos orçamentários capazes de priorizá-las e atendê-las.

Nada disso é possível sem que o Ministério da Defesa possa dar consequência cotidiana a suas diretrizes, definindo e instrumentando a sua política, construindo a *organização* capaz de materializar um projeto de força, operando o orçamento de defesa como instrumento de planejamento e gestão. A implantação de um Orçamento Consolidado de Defesa, que integre todas as despesas nacionais em defesa surge, assim, como *condição de possibilidade* de um projeto de força, da organização para a defesa, da gestão concreta da defesa e segurança do Brasil e, portanto, da formulação de estratégias.

(ii)

A instauração do Ministério da Defesa brasileiro não foi acompanhada de uma *organização* que estabelecesse as instâncias hierárquicas e de assessoramento ou que estabelecesse os fluxos de produção de conhecimento, recursos e pessoal especificamente concebidas para o atendimento de seu mandato e responsabilidades. Existem limites insuperáveis na simples justaposição de estruturas, na inserção de instâncias adicionais em organogramas, no aproveitamento de quadros e nos esforços de adaptação de estruturas e fluxos concebidos para outros fins para os propósitos da defesa.

A construção do aparato conceitual e do processo de formulação e gestão de estratégias depende da existência de fluxos de pessoal qualificado capazes de sustentá-lo. Isto significa que o processo de formação de quadros é um elemento crucial para que se possa ser *capaz* de formular estratégias. Este processo inclui as trajetórias pedagógicas e suas necessidades básicas: o espaço da qualificação e exercício da docência, da pesquisa e do estudo.

A construção dos mecanismos de reflexão e ação em defesa e segurança no contexto das organizações de defesa deve ser pensada de maneira sistêmica: tanto em termos imediatos quanto em termos do longo prazo; tanto em termos de qualificação civil quanto militar; tanto em termos de atualização quanto de formação. Trata-se de objeto em que se pode aplicar a lógica de explicitação de pressupostos, identificação das capacidades desejadas, do programa que pode produzi-las, e da consideração politicamente definida, e orçamentariamente limitada, que produz a escolha do melhor arranjo viável.

Em termos gerais, pode-se delinear o que poderiam ser os pressupostos de tal *organização*, entendendo-a como o arranjo capaz de produzir, e sustentar os aparatos conceituais e de concepção de políticas vocacionados e formalmente responsáveis pelas:

(a) articulação das preocupações de defesa e segurança nacionais, em particular da gestão cotidiana da defesa como parte integrante dos assuntos públicos nacionais internos e externos;

(b) integração dos órgãos governamentais na ação armada, em particular e prioritariamente a integração conceitual e operacional das Forças Singulares;

(c) atualização científica e tecnicamente consistente das atividades de concepção, formulação, gestão e avaliação de políticas e programas de defesa, em particular dos sistemas de gestão do

conhecimento, planejamento, gerência de recursos e de tomada de decisão em defesa;

(d) concepção, instalação e operação de sistemas integrados de C<sup>3</sup>IC (Comando, Controle, Comunicação, Inteligência e Computação) e de logística;

(e) gestão do risco, da incerteza, da mudança, pelo planejamento de atividades integradas e fluxos de competência e capacitação;

(f) e, ainda, pelo aproveitamento dos relacionamentos nacionais (em particular com a Universidade) e internacionais (em particular com os demais Ministérios da Defesa ou congêneres).

Este é um mandato amplo, que pode parecer excessivamente abrangente. Mas, ao contrário, se algo se pode dizer do esboço acima, é que ele não chega a esgotar o que pode vir a ser o mandato de tal organização. O processo de construção e explicitação de pressupostos serve, neste caso, ainda, como estímulo a que se clarifiquem as ambições e necessidades.

O nível hierárquico adequado para tal organização é o do Estado-Maior de Defesa, sem embargo do papel da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), cujas vocação e inserção aguardam ainda uma definição de maior densidade. É oportuno clarificar o papel preeminente e a senioridade do Estado-Maior de Defesa, estabelecendo as relações apropriadas pelas quais ele subordine e oriente a ação dos Estados-Maiores Singulares. Isto se expressa numa prioridade para a integração e, principalmente, para a atualização dos Estados-Maiores e, como decorrência natural, das Escolas de Estado Maior a eles associadas.

O Estado-Maior de Defesa (nem a SPEAI) tem uma Escola que lhe seja dedicada. Não existe instituição existente capaz de assumir esta tarefa. Trata-se, assim, de reconhecer a necessidade da

criação de uma Escola de Defesa, orientada para a formação dos quadros e para a consideração política e científica da segurança e defesa em seu mais alto nível hierárquico. Esta é uma das prioridades mais elevadas em qualquer esforço de atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança.

A criação de uma Escola de Defesa serve tanto em si mesma quanto como oportunidade para a consideração das formas e metas do aperfeiçoamento das Escolas de Estado-Maior existentes. Seria oportuno conduzir este processo, desde seu início, com base em estudos cientificamente atuais e com o grau de articulação, integração, transparência e debate que se espera de uma administração pública atualizada e democrática da defesa e segurança.

#### À GUIA DE CONCLUSÃO

Estes três elementos – contexto, ciência e desafios – correspondem à agenda que se propõe como contribuição para a reflexão de atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Buscam dar conta dos aspectos mais salientes, e prementes, da identificação de uma estratégia para o Brasil.

Remetem, como talvez fosse de se esperar, menos ao conteúdo de uma tal estratégia – ainda que diversos dos temas tratados possam fazer parte de uma tal construção – e mais às condições de possibilidade nas quais seja possível formulá-la de maneira íntegra e útil. Expressam, assim, em seu conjunto, um diagnóstico abrangente da situação atual, dando conta indiretamente da evolução do pensamento estratégico brasileiro ao relatar o seu resultado até o presente. Acima de tudo, buscam oferecer as referências de partida para o empreendimento presente, e futuro, do Brasil diante da defesa e segurança.

RELATO DA PRIMEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELO  
PROFESSOR DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR

"EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE  
DEFESA E SEGURANÇA - UMA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL"

O presente texto ambiciona apresentar um registro útil do intenso processo de exposição e troca de considerações que pautou o convívio da primeira rodada de debates. Isto impõe a que se explique a sua forma.

Sem embargo das notas produzidas pela secretaria de apoio<sup>1</sup> ao evento e do que pode ser encontrado de maneira mais ordenada e autoral nos artigos apresentados pelos debatedores, de fato nenhum texto corrido poderia fazer justiça à maneira livre com que o fluxo das considerações que se seguiu às apresentações iniciais e a exposição dos artigos dos debatedores teve lugar. Qualquer redação imporia uma ordem inescapavelmente indutiva ao que foi um livre convívio de perspectivas. A única forma de reportá-los de maneira íntegra é agrupando uma seleta destas considerações ao redor de alguns de seus temas centrais. Este parece ser um rumo para permitir que se apreenda tanto a forma quanto o conteúdo do exercício realizado. Neste empreendimento, adotou-se o estilema de expressar algumas delas como afirmativas e outras como perguntas, de maneira a capturar, ainda desta forma, a maneira como as apresentações se sucederam.

---

<sup>1</sup> Trata-se do relato elaborado pelos organizadores, texto imediatamente seguinte a este.

É com a inteira liberdade que foi concedida ao relator, que se selecionaram os tópicos que se julgaram terem sido os mais expressivos dos pontos nodais do exercício, e que se apresentam os itens que se julgaram apropriados, sem necessariamente concordar com todos eles, desempenhando assim o papel de um relato abrangente. Neste mister, necessariamente, houve alguma perda da amplitude das questões tratadas, o que é inevitável neste tipo de apresentação.

Os tópicos selecionados foram:

- A Defesa Nacional
- Sistema Internacional
- Estratégias de Defesa
- Planejamento
- América do Sul
- Garantia da Lei e da Ordem
- Orçamento de Defesa
- Amazônia
- Direções

O restante deste documento apresenta os itens associados a cada um destes tópicos na forma de "árvores de afinidade"; não parece oportuno fazer mais do que apresentá-los.

## A DEFESA NACIONAL

A Defesa Nacional deveria ser entendida em seu sentido estrito, na medida em que se podem conceber situações em

que o uso de força pelo Brasil pode ser politicamente necessário ou desejável.

A Defesa Nacional deveria ser entendida de maneira ampla, incluindo as questões relacionadas com o desenvolvimento, em particular; mas de maneira ampla com as ameaças de caráter econômico e tecnológico das grandes potências, com a necessidade do redesenho social diante de tendências demográficas, a prioridade para o atingimento de indicadores econômicos promissores, e ainda pela necessidade da vivificação industrial e tecnológica do setor bélico.

A Defesa Nacional seria uma questão nacional, que transcende os assuntos militares.

A Defesa Nacional deveria incluir ainda a perspectiva de enfrentamento de esforços de desestabilização interna causada por agentes externos.

A Defesa Nacional não deveria ser definida de maneira tão ampla que se tornasse sinônimo de "política nacional": a questão do uso da força, externo ou no extremo caso constitucional, interno, é o que lhe emprestaria identidade própria.

Existiria uma incompreensão do que seja e para que sirva a Defesa Nacional disseminada na sociedade brasileira.

O Ministério da Defesa seria o foco pelo qual se articular, e expressar, um entendimento integral da Defesa Nacional.

## PLANEJAMENTO

Seria urgente resgatar a capacidade de planejamento do Estado brasileiro.

Só o planejamento baseado numa capacidade nacional em inteligência e análise conseqüente e realista seria capaz de dar conta das necessidades de antecipação e priorização do Brasil.

O planejamento integral da Defesa Nacional seria particularmente necessário e oportuno em função do longo ciclo de preparo de pessoal e da longevidade útil de seus sistemas.

O planejamento não serviria para dar conta das necessidades urgentes do Brasil no desenvolvimento, da Defesa em sua política, ou das Forças Armadas em suas carências, e é algo de utilidade limitada.

O planejamento só faria sentido como instrumento de uma ambição mais ampla do que a simples solução de problemas administrativos e executivos, para os quais já se teriam instituições e competência.

#### ORÇAMENTO DE DEFESA

O Orçamento de Defesa precisaria ser consolidado, agregando o que de fato são as despesas nacionais em segurança e defesa, sustentando uma revisão administrativa e a apresentação política de prioridades.

O Ministério da Defesa só seria capaz de dar substância a sua política e instrumentar a sua ação quando exercer o controle cotidiano do orçamento de defesa.

O Orçamento Consolidado de Defesa seria a única ferramenta de planejamento e gestão capaz de priorizar e ordenar programas que gerem determinadas capacidades de maneira politicamente consistente, ao permitir estabelecer prioridades que homogeneizem as diversas alternativas.

## SISTEMA INTERNACIONAL

O Sistema Internacional está unipolar, e esta situação deve perdurar por um tempo suficientemente longo para que as instituições e relacionamentos internacionais sejam pautados por ela. Este deveria ser o ponto de partida prioritário para as considerações brasileiras.

O Sistema Internacional está unipolar, mas esta situação não deve perdurar por muito tempo. O retorno a uma multipolaridade é uma realidade suficientemente próxima no tempo para que seja oportuno atuar em antecipação a ela.

O interesse brasileiro seria o da vigência de uma ordem internacional multipolar, marcada pelo multilateralismo. Isto justificaria tanto o esforço de sobrelevação da América do Sul no cenário mundial, quanto o empenho junto à Organização das Nações Unidas quanto ainda um relacionamento marcado pela dualidade "autonomia e cooperação" nas relações bi-laterais Brasil-EUA.

Os arranjos de segurança regional associados à Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (TIAR) estariam inteiramente superados.

Qual seria o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA), e da proposta de uma reconcebida "Segurança Hemisférica" no contexto da preferência pela relação multilateral e a ambição de autonomia para a segurança regional?

## AMÉRICA DO SUL

A definição da América do Sul como região de interesse primário brasileiro ainda aguardaria desdobramento em termos da política de defesa do Brasil, e mesmo de um horizonte de cooperação

em defesa e segurança com especificidade própria, começando pelo Mercosul (ampliado). No entanto, quais seriam as perspectivas e mudanças, em termos de prioridades e programas, que este novo enquadramento determina?

O que significaria construir um arranjo de defesa e segurança da América do Sul?

O papel protagônico do Brasil na América do Sul dependeria da construção da capacidade do exercício deste papel numa gama satisfatória de cenários e circunstâncias.

### AMAZÔNIA

A região amazônica (inclusive em termos internos) e seu entorno seriam o principal problema de segurança brasileiro em que a defesa poderia ter um papel. A lógica desta preocupação é a da preservação dos ativos brasileiros na Amazônia e a preservação da integridade do território nacional diante do narcotráfico e da guerrilha em países vizinhos.

Quais seriam, de fato, os problemas de segurança da Amazônia? Como os recursos de defesa poderiam ser utilizados para resolvê-los? Pareceria oportuno consolidar o amplo acervo de experiências (por exemplo, da última década), convertendo a ampla vivência e experiência na região num corpo mais estruturado de conhecimento e num diagnóstico menos impressionista da situação.

A Amazônia representa 54% da área, 8% da população e 5% do PIB do Brasil. Como se justificaria que ela fosse a prioridade da Defesa Nacional em termos de gastos e atividades? Como isto modificaria as prioridades anteriores das Forças Singulares, e como empresta rumo a estratégias de defesa?

## ESTRATÉGIAS DE DEFESA

Os cenários militares plausíveis para o Brasil não se harmonizariam com as perspectivas doutrinárias estabelecidas das Forças Singulares, e remetem a contextos de baixa intensidade. Ainda assim, existiria a necessidade de se manter a existência de um Exército, Marinha e Força Aérea distintos de forças de guarda ou de baixa intensidade.

O que seriam as especificações de capacidade, organização e dimensão das Forças Armadas que permitiriam que se dispusesse, ainda, de um Exército, Marinha e Força Aérea distintos de forças de guarda ou de baixa intensidade?

O Serviço Militar Obrigatório seria um instrumento obsoleto para os fins da Defesa.

Independente de qualquer outra utilidade, o valor cívico do Serviço Militar Obrigatório o justificaria.

Existiria uma variedade de questionamentos possíveis ao escopo, viabilidade e pertinência de diversos dos projetos e programas das Forças Singulares, que concorrem ainda para uma pulverização dos recursos disponíveis. A integração das Forças Singulares numa perspectiva da Defesa Nacional seria caminho para aclarar o valor, e estabelecer prioridades nacionais entre eles.

As prioridades de defesa foram expressas como sendo: a capacidade de dissuasão e resistência a uma ameaça extra-regional; a capacidade de reverter ações militares regionais contra os interesses brasileiros; a capacidade de dar conta dos cenários plausíveis de baixa intensidade; a continuada, e até aumentada, participação brasileira em missões de paz da ONU. No entanto, este amplo leque não admitiu ainda uma priorização relativa em

termos políticos, ou o desdobramento em termos de capacidades desejáveis e seus custos. Esta é uma questão que mereceria um tratamento mais sistemático.

O reforço ao papel integrador do Estado-Maior de Defesa, e a criação de uma Escola de Defesa, seriam instrumentos de uma maior articulação, e desenvolvimento, de uma perspectiva integrada das iniciativas brasileiras em segurança e defesa.

### GARANTIA DA LEI E ORDEM

O uso constitucionalmente previsto das Forças Singulares (na prática, do Exército) em situações excepcionais e dos sistemas e recursos militares em garantia ou apoio da lei e da ordem é um mal menor quando comparado com a ausência de qualquer ação ou ao engajamento indesejável das Forças.

Quais seriam as alternativas ao uso tempestivo das unidades de pronto emprego do Exército, que tem função primordial de Defesa, para as tarefas da garantia da lei e da ordem?

### DIREÇÕES

O Brasil teria uma determinada inserção internacional: o que empresta (ou deve emprestar) pertinência a suas decisões é a determinação política de qual deva ser o seu papel em termos de política externa e de defesa nos marcos regionais da América do Sul e internacionais.

Existiriam metodologias e ferramentas científicas capazes de articular e apoiar o processo de planejamento e tomada de decisão política.

Existiria uma preocupação real para com a questão da tecnologia, que tem duas vertentes diferenciadas. A primeira se preocupa com uma obsolescência capaz de produzir a impotência armada. A segunda ambiciona os resultados econômicos e competitivos de tecnologias avançadas. Apesar de compartilharem a mesma preocupação básica em termos gerais, a de um maior investimento brasileiro em tecnologia de uso dual/bélico, não fica claro o quão compatíveis são suas prioridades específicas.

Ainda que houvesse muito a se ganhar por abordagens administrativas modernas no setor público em geral e na gestão da defesa e segurança, a questão da Defesa Nacional teria uma dimensão técnica própria substancial. Seria necessário cautela para não "desarmar" a discussão de Defesa Nacional reduzindo-a a critérios puramente empresariais.

Seria mais importante mapear os horizontes e perspectivas brasileiras em termos de defesa e segurança do que determinar um arcabouço, ou o conteúdo específico de políticas.

Seria necessário emprestar decisão política ao conteúdo de determinadas políticas públicas em defesa, pautadas pela instrumentalidade da defesa na política nacional, pela integração das forças e pelo realismo em termos de cenários e orçamentos.

As questões do desenvolvimento teriam precedência e prioridade sobre as de segurança. Qual seria o critério que limita esta percepção? Em que tempo e de que maneira ele se expressaria em modificação destas precedência e prioridade?

## RELATO DA PRIMEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES

### "EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA - UMA ESTRATÉGIA PARA O BRASIL"

#### DEBATEDORES:

Ministro José Viegas Filho; Almirante Mario Cesar Flores, ex-Ministro de Estado da Marinha; Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, Secretário-Geral das Relações Exteriores; Doutor Carlos Ivan Simonsen Leal, Presidente da Fundação Getúlio Vargas; Professor Helio Jaguaribe, membro do Instituto de Estudos Políticos e Sociais; e Professor Domício Proença Júnior, professor e pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

#### CONSIDERAÇÕES GERAIS

Os debates revelaram a complexidade dos temas tratados, bem como as diferentes perspectivas que cada um deles comporta. Em muitos casos, não se verificou consenso entre os debatedores; em outros, ao contrário, houve nítida convergência de opiniões, como, por exemplo, no que se refere à prioridade a ser conferida à Amazônia.

### ALCANCE DO CONCEITO DE “DEFESA”

Um dos conceitos de “defesa” aventados durante os debates, de caráter mais amplo, abarca, além da dimensão militar, pelo menos outras duas dimensões relevantes. Os riscos externos dividem-se, nessa concepção, em três categorias: militares, econômico-tecnológicos e de desestabilização provocada por agentes externos. Os riscos de ordem não-militar seriam, no futuro presumível, os mais importantes.

Trabalhou-se, também, com outro conceito de “defesa”, mais restrito, que está ligado ao uso da força e que, portanto, se inscreveria em campo mais estritamente militar. Não se pretende negar, à luz desse segundo conceito, a importância das duas outras dimensões mencionadas; pretende-se, tão-somente, deixar claro que elas não se confundem, conceitualmente, com esta noção de “defesa”.

### QUESTÃO METODOLÓGICA

Uma política de defesa nacional não pode prescindir da clara definição de pressupostos de análise e de ação. Cabe aos tomadores de decisão explicitar, na forma de um planejamento estratégico, (1) o diagnóstico da realidade com a qual o país se defronta; (2) a realidade a que o país aspira; e (3) o conjunto de ações a serem levadas a efeito com vistas a produzir as transformações desejadas.

### CARACTERÍSTICAS DO BRASIL E DE SUA INSERÇÃO INTERNACIONAL

- O Brasil é um país singular pelo tamanho de seu território; pelo tamanho e diversidade étnica de sua população; por seu PIB; pela unidade lingüística; pela ausência de conflitos étnicos graves; pela ausência de grupos autonomistas.

- Historicamente, o País tem contribuído, direta e indiretamente, para a estabilidade regional e a paz mundial.
- O Brasil, portanto, não pode prescindir de uma inserção específica no cenário internacional.
- Não obstante, o País está exposto a vulnerabilidades externas e internas. Externamente, os constrangimentos de ordem financeira, econômica e tecnológica limitam o espaço de autonomia nacional. Internamente, sobressaem profundas desigualdades sociais (há integração nacional, mas não social).

#### QUADRO GLOBAL

Parte-se de duas premissas fundamentais: (1) em geral, considera-se que o sistema internacional é unipolar e tende a permanecer assim no futuro previsível; (2) observou-se, entre as alternativas de evolução desse sistema, a possibilidade de constituição de uma ordem tripolar ou multipolar.

Diante desse quadro, interessa ao Brasil trabalhar por um sistema multipolar, no qual o Brasil e a América do Sul ocupem lugar de maior destaque. Para tanto, dados os recursos de que dispõe o País, deve-se privilegiar um conjunto de ações de natureza mais bem diplomática. Por exemplo, o Brasil deve seguir prestigiando foros multilaterais, em especial o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No relacionamento com os Estados Unidos, a atitude do Brasil deve pautar-se pelo peso específico do País na região. Ao Brasil interessa, com os Estados Unidos, uma relação pautada pelo binômio autonomia-cooperação. Os dois países partilham diversos interesses, entre os quais a estabilidade da América do Sul.

Houve amplo consenso em que o Brasil deve valorizar crescentemente seu papel como fator de estabilidade regional e afirmar seu espaço próprio de atuação na América do Sul.

Alguns debatedores sustentaram que o TIAR e a JID estariam superados.

### QUADRO REGIONAL

Parte-se da premissa de que a América do Sul é o espaço natural de atuação do Brasil e que seus problemas reclamam soluções cooperativas dos governos da região. Deve-se trabalhar pela construção, no subcontinente sul-americano, de um dos pólos do sistema multipolar que o País almeja.

Dois tipos de ação política merecem destaque: (1) o aprofundamento da integração com os demais países do Cone Sul, particularmente a Argentina, não apenas por meio de esforços diplomáticos, mas também com iniciativas na área da defesa, as quais se implementariam com a gradualidade necessária; e (2) o combate às ameaças presentes na região, que são de cunho não-estatal e se concentram no chamado “arco amazônico”. Essas ameaças impõem que se confira à segurança da Amazônia acrescido grau de prioridade.

### ESTRATÉGIA DE DEFESA

Em linhas gerais, a estratégia de defesa nacional deve privilegiar: (1) no plano global, capacidade de dissuasão e preparo para resistência, que criem custos para eventuais ameaças clássicas extra-regionais; (2) no plano regional, deve-se desenvolver a capacidade de repelir ameaças de qualquer natureza, inclusive as clássicas, embora, no presente, estas sejam altamente improváveis.

A adoção de uma estratégia de presença (ligada à conscrição universal) pode conviver bem com uma estratégia baseada em elementos militares leves e ágeis (associada a uma maior profissionalização).

Ainda no âmbito da formulação da estratégia, cumpre consolidar o Ministério da Defesa como “traço de união” entre o “mundo estratégico” e o “mundo político”, até para sensibilizar os agentes relevantes a aumentar a atenção dispensada a assuntos de defesa, inclusive no que diz respeito a questões orçamentárias.

### INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS

Afirmou-se que convém reforçar o Estado-Maior de Defesa, de modo a que possa coordenar o planejamento e as ações dos Estados-Maiores das Forças Singulares.

A integração das Forças Singulares implica vantagens estratégicas e operacionais evidentes – por exemplo, tende a evitar a duplicação de esforços e a economizar recursos.

Como parte desse esforço, sugeriu-se a criação de uma escola de defesa que, por sua vez, coordenaria as atividades das escolas ligadas às Forças Singulares.

### PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Cabe recuperar a capacidade de formulação autônoma de um planejamento estratégico para o País. Para tanto, são necessários um colegiado de alto nível (que já existe) e um mecanismo de apoio à formulação (que teria de ser criado).

O planejamento estratégico proposto deveria sustentar-se em uma rede de inteligência, no sentido amplo da expressão, que

oferecesse ao Governo subsídios de natureza diversa para a adequada formulação das diretrizes para a defesa nacional. Da rede participariam órgãos públicos e centros selecionados de investigação acadêmica. Nesse esforço, uma Escola Superior de Guerra renovada poderia desempenhar papel relevante.

### AMAZÔNIA

Como registrado, houve consenso com relação à alta prioridade conferida à Amazônia. Impõe-se, na defesa da região, a conjugação da estratégia de presença com a ação de unidades leves e ágeis, baseadas em aperfeiçoamentos tecnológicos. Sugeriu-se a experiência de criação de um Comando Combinado, permanente, na região.

Propôs-se que se acrescentasse ao ciclo de debates uma rodada especificamente dedicada à questão amazônica.

### DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

São necessárias ações articuladas, que envolvam vários órgãos da Administração Pública, com o objetivo de reduzir a dependência tecnológica do País. Ressaltou-se que o desenvolvimento científico e tecnológico de ponta é freqüentemente impulsionado por iniciativas da área militar.

### ORÇAMENTO

Em função de suas restrições, o orçamento do Ministério da Defesa não tem podido contemplar satisfatoriamente as prioridades estabelecidas para a defesa nacional.

Foi salientada a importância do orçamento como instrumento de planejamento e gestão para a defesa.

Comentou-se que as despesas de defesa de um país não devem vincular-se estritamente à existência de inimigos em seu entorno imediato. Muitos países pautam seu orçamento de defesa também por considerações de outra ordem.

### LEI E ORDEM

Cabe distribuir claramente, no âmbito do Estado, as competências relativas à manutenção da lei e da ordem. Nessa matéria, as Forças Armadas devem agir em caráter excepcional, nos termos definidos na Constituição da República e ao amparo de normas de execução apropriadas. Existem problemas cujo controle pode exigir ação militar, como, por exemplo, ilicitudes onde a ação policial é difícil ou inviável (mar costeiro, espaço aéreo, regiões fronteiriças como as amazônicas).

### AS FORÇAS ARMADAS COMO FATOR DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

As Forças Armadas desempenham papel relevante nos esforços de integração nacional: (1) por meio de suas ações de apoio a outros órgãos e do exercício de importante função social; (2) por meio de sua estratégia de presença; e (3) por meio da conscrição universal, que identifica os integrantes das Forças com a nação brasileira como um todo.

SEGUNDA RODADA DE DEBATES

---

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,  
11-12 DE OUTUBRO DE 2003

---

CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA – IMPLICAÇÕES  
PARA A AÇÃO INTERNA E EXTERNA DO GOVERNO

# AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA

---

MÁRCIO THOMAZ BASTOS\*

## INTRODUÇÃO

Com grande satisfação, apresento minha contribuição para essa segunda rodada de debates convocada pelo Ministro de Estado da Defesa do Brasil, José Viegas. Dentre as abordagens sugeridas, o texto debaterá de forma sucinta duas questões que interessam aos Ministérios da Justiça e da Defesa: “as Forças Armadas e a segurança pública” e “estratégias de luta contra o narcotráfico”. O problema parece firmar-se em dois marcos distintos, porém correlatos: o legal e o da atuação política. Se por um lado a Constituição brasileira e a legislação infra-constitucional são expressas e específicas na determinação do papel das Forças Armadas na garantia da segurança pública, por outro a realidade contemporânea brasileira esboça um quadro dramático que evidencia a necessidade de planejamento e de cooperação constante entre as forças civis e militares para a manutenção da ordem pública. Para uma compreensão mais ampla da questão, deveremos fazer uma breve reflexão sobre a necessidade de reformularmos o conceito que temos de ordem pública para demarcarmos os rumos de uma nova concepção de política de segurança.

O debate certamente trará grandes contribuições para uma atuação conjunta, harmoniosa e integrada da Polícia Federal com as Forças Armadas. Existem áreas da segurança pública que

---

\* Ministro da Justiça.

dependem e dependerão por algum tempo do esforço combinado das forças civis e militares, como o combate ao narcotráfico nas zonas mais desprotegidas de nosso território – mais especificamente na região amazônica –, a criação de um sistema integrado de rígido controle de armas compartilhado pelo Exército e pela Polícia Federal, a identificação e destruição de aeroportos clandestinos e o patrulhamento de nosso espaço aéreo e de nossa costa naval.

#### ASPECTOS LEGAIS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 142, define as atribuições das Forças Armadas. Tal como apregoa a “Política de Defesa Nacional”, documento que fornece os alicerces para a ação governamental no que tange à matéria, a competência primordial e exclusiva das Forças Armadas fixa-se na defesa da pátria contra hostilidades externas e na garantia dos Poderes constitucionais. O *caput* do artigo constitucional, outrossim, prevê uma segunda atribuição, secundária e eventual, a saber, a possibilidade de as Forças Armadas garantirem também a lei e a ordem interna a pedido dos Poderes da República.

Adentramos aqui em uma seara delicada e complexa, qual seja a da fixação dos limites constitucionais da competência dos Poderes da República para pedirem o auxílio das Forças Armadas para assegurarem a manutenção da ordem interna em plena vigência do regime democrático. Frise-se, desde já, que a hipótese de uso dos meios militares para assegurar a ordem interna somente é possível quando os órgãos elencados no art. 144 da Constituição, garantes originários da ordem pública, não estiverem presentes ou não tenham posse dos meios necessários para assegurar sua manutenção, possibilidade essa que será esmiuçada mais adiante.

A Lei Complementar Nº 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. O texto legislativo é expresso ao reiterar os ditames constitucionais e determinar o papel do presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas, subordinadas ao ministro de Estado da Defesa. Em seu art. 15, a lei determina ser de competência exclusiva do presidente da República a responsabilidade pelo emprego combinado das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Nos casos de uso combinado das forças militares para fins de adestramento e operações de paz, a competência direta origina-se no comando do ministro da Defesa e, no caso de emprego de uma única força militar, a competência incumbe ao comandante desta força, respeitada a direção superior do ministro da Defesa.

O mesmo artigo trata expressamente dos casos em que os demais Poderes constitucionais pedem, por meio de seus presidentes, o emprego das Forças Armadas para que sejam garantidas a lei e a ordem. Qualquer que seja a origem do pedido – do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional ou dos governos estaduais –, a decisão final pelo emprego ou não dos meios militares para garantir a segurança interna é sempre de competência exclusiva do presidente da República.

O procedimento para a realização desse ato, assim como os casos nos quais é possível adotar-se tal medida, estão disciplinados no Decreto Nº 3.897 de 24 de agosto de 2001. De acordo com o texto legal, as forças militares que assumem a função de garantes da ordem interna passam a se responsabilizar sempre que necessário pelas ações de policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, de responsabilidade originária das polícias militares. Vale frisar que, uma vez assumida tal responsabilidade, devem ater-se sempre aos termos e limites impostos às polícias pelo ordenamento jurídico. A avocação da prerrogativa de garante da segurança interna deve

também responder a uma solicitação emergencial e, por isso, ser sempre temporalmente limitada e territorialmente especificada.

O Decreto N° 3.897 determina que só podemos considerar esgotados os meios previstos no art. 144 – a garantia da ordem pública interna pelas polícias estaduais e pela Polícia Federal – quando, em determinado momento, os efetivos das instituições de segurança estiverem indisponíveis, inexistentes ou forem insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. É dentro dessa perspectiva que encontramos o respaldo legal para as operações conjuntas desenvolvidas pela Polícia Federal e pelas Forças Armadas na região amazônica.

#### COOPERAÇÃO EM CURSO

Sabemos que em razão da imensa extensão da fronteira do Brasil com seus vizinhos do norte e da baixa demografia populacional amazônica existem imensas dificuldades no patrulhamento ostensivo da região. Os efetivos policiais, embora presentes, ainda são insuficientes para realizarem plenamente sua missão constitucional. Em razão disso, a Polícia Federal já tem agido em estreita cooperação com as Forças Armadas, não apenas no aspecto logístico, mas também no compartilhamento de informações nas fronteiras do Brasil com a Colômbia (operação “COBRA”), com o Peru (operação “PEBRA”) e com a Venezuela (operação “VEBRA”). Graças à cooperação das forças civis e militares, inúmeras operações foram realizadas na faixa de fronteira da Amazônia Legal. Este é um trabalho que deve ser intensificado.

A colaboração com a Aeronáutica também tem sido muito valiosa. Além do auxílio à Polícia Federal no transporte aéreo de seus

efetivos e equipamentos, temos trabalhado pela coordenação conjunta de informações sobre o tráfego aéreo na região. Trabalho sobre maneira importante tem sido o de detecção e destruição de pistas clandestinas, utilizadas para o pouso de aeronaves clandestinas utilizadas para o tráfico de drogas, realizado pelo projeto “NITRO”.

Pelos recursos estratégicos existentes, pela centralidade geográfica e pelo tráfego aéreo constante na faixa de fronteira da Amazônia Legal, devemos devotar atenção especial à região. As Forças Armadas podem, em apoio às autoridades policiais, adotar as medidas inerentes à manutenção da lei e da ordem e exercer o poder de polícia para o estabelecimento de patrulhamento ostensivo, a inspeção de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves suspeitas, a apreensão de materiais de origem ilícita e a prisão em flagrante delito, quando expressamente solicitadas para tal tarefa.

Está também em curso uma reformulação da legislação brasileira sobre registro e porte de armas de fogo. Atualmente possuímos dois sistemas de cadastro para o controle de armas que não se comunicam como deveriam: o do Exército para as armas fabricadas e o da Polícia Federal e das Secretarias de Segurança dos Estados para os portadores de armas. O projeto propõe o fim do porte estadual, o que fará que apenas dois organismos tenham informações sobre as armas existentes: o Departamento de Fiscalização de Produtos Controlados do Ministério da Defesa e o SINARM da Polícia Federal.

É essencial que esses sistemas funcionem de uma forma integrada. Devemos ter um controle de todo o processo de circulação das armas no Brasil: desde o momento em que elas são fabricadas, passando pelo registro de seus destinatários, até chegar à determinação de quais foram as armas utilizadas e como, por meio de um exame de balística. Para que isso seja possível, os dados do Comando do Exército e do SINARM devem ser, se não unificados, mantidos em

constante comunicação para que as informações estejam centralizadas e a ação de repressão ao tráfico de armas possa ser mais efetiva.

### MARCO POLÍTICO

Não podemos deixar de abordar o problema que concerne à possibilidade de as Forças Armadas serem empregadas para a garantia da segurança interna em momentos nos quais os efetivos policiais esgotarem sua capacidade de atuação nos Estados, não em razão da falta de efetivos – como na região de fronteiras – ou de recursos logísticos – como no caso da localização e destruição de pistas clandestinas pela Aeronáutica –, mas em razão da gravidade da violação à ordem pública.

A Advocacia Geral da União fez uma reflexão sobre a matéria em 2001 que deu origem ao Decreto N° 3.897/ 01. O parecer da AGU N° GM – 025 versa sobre a atuação das Forças Armadas em caráter emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Frisa-se nele o fato de que, ao serem deslocadas para a responsabilidade de guardiãs da segurança pública, as Forças Armadas assumem a competência da Polícia Militar do Estado em que atuarão, com suas prerrogativas e as limitações que a lei define à força estadual.

Sobre a determinação do que seria uma ameaça à ordem pública, vale lembrar que o conceito que ainda está em vigor em nossa legislação é aquele retirado do “Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares” aprovado pelo Decreto N° 88.777 de 1983. Nele define-se: “Ordem Pública: conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, de interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum”.

Vale fazer aqui uma reflexão, ainda que breve, sobre a natureza do conceito de “ordem pública”. Trata-se de um conceito polissêmico, suas acepções são tão múltiplas quanto o número de escolas doutrinárias que sobre ele lucubram, está visceralmente vinculado à concepção de sociedade daquele que o enuncia. Grosso modo, podemos fixar uma divisão em três escolas doutrinárias a partir da ênfase atribuída ao papel do Estado no controle da sociedade: uma perspectiva de grande intervenção das forças estatais na repressão dos conflitos internos, tal como esculpida no diploma legal acima; uma perspectiva de intervenção estatal contida, restrita apenas a casos emblemáticos cuja ação estatal controlada é capaz de incutir um efeito pedagógico e dissuasório à violação da ordem; e, por último, uma concepção de que o estado democrático é necessariamente cenário de disputas, negociações e conflitos, sendo assim necessárias ao seu pleno funcionamento ações no espaço público que podem aparecer à percepção cotidiana como abalos à ordem pública, mas que são simplesmente manifestações organizadas de pressão política, ações essas que não se confundem com a usurpação do próprio espaço público pela violência que cala a possibilidade de diálogo.

Devemos ter clara a dissociação entre, de um lado, a atuação dos movimentos sociais e das forças que contra eles se insurgem e se insurgirão e, de outro, a atuação das organizações criminosas. A máxima “questão social é questão de polícia”, atribuída ao presidente Washington Luís, deve ser definitivamente sepultada para que possamos viver em uma democracia plena. Por outro lado, os movimentos sociais e os grupos que contra eles se opõem não podem de forma alguma recorrer ao cometimento de atos violentos para impor sua palavra ou para ter seu anseio concretizado. Ninguém pode julgar-se acima da lei. Para tratar dessa questão, contudo, não há nenhuma razão para se aventar o emprego das Forças Armadas, ainda que em caráter excepcional; a prevenção para que esse tipo

de conflito não se torne violento só pode ser feita por meio de um serviço de inteligência, capaz de não desviar a atuação estatal mediadora para uma indesejada e inadmissível ação repressora.

Constantemente vemo-nos às voltas com reivindicações para que as Forças Armadas sejam empregadas no policiamento das grandes cidades brasileiras. Como reiteradamente declaram seus oficiais, essa possibilidade não é desejada e nem apropriada. Em primeiro lugar, porque não é essa sua função constitucional elementar; em segundo, porque seus efetivos não estão preparados para esse tipo de ação; em terceiro, há que se levar em conta a temerária possibilidade de que o contato direto e constante com o crime hodierno desvirtue a estrutura e a conduta de seus efetivos e, por último, paira o argumento sociológico de estudos de caso quantitativos e qualitativos que comprovam que a presença das Forças Armadas nas ruas acarreta em conseqüências negativas não antecipadas: torna-se responsável por um deslocamento do tipo de criminalidade, de crimes contra o patrimônio para crimes contra a vida.

Em que casos podemos, então, não só admitir, mas planejar uma cooperação das Forças Armadas com as polícias em matéria de segurança pública? Nos casos em que as polícias tenham que atuar contra grupos dotados de um poder econômico e logístico capaz de inibir ou tornar inócua sua ação, sabidamente o narcotráfico nas regiões de fronteira. Apenas por meio de um reforço da cooperação da estrutura das Forças Armadas, das informações que possui sobre deslocamento de veículos aéreos, náuticos e terrestres, de sua capacidade de mobilização de um maior contingente de pessoal para o patrulhamento ostensivo das enormes áreas da faixa de fronteira ao norte do país, com as polícias, garantes originárias da segurança pública, poderemos estabelecer uma estratégia eficaz de combate ao narcotráfico, chaga que verdadeiramente macula nossa ordem pública.

## O BRASIL E OS NOVOS CONCEITOS GLOBAIS E HEMISFÉRICOS DE SEGURANÇA

---

CELSO L. N. AMORIM\*

### INTRODUÇÃO

Ao participar desta oportuna iniciativa do Ministério da Defesa, pretendo concentrar-me no exame dos conceitos de defesa e segurança, atualmente em pauta, de maior relevância para a ação externa do Brasil.

Vivemos sob o impacto das grandes interrogações que surgiram, primeiramente, dos atentados de 11 de setembro de 2001, e, mais recentemente, da intervenção militar e ocupação do Iraque. Não creio haver exagero retórico na afirmação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu recente discurso à LVIII Assembléia-Geral das Nações Unidas. "Estamos diante de uma encruzilhada. Este pode ser um momento não menos decisivo que o de 1945, quando as Nações Unidas foram fundadas (...). Precisamos decidir se podemos continuar com as bases então acordadas ou se mudanças radicais se fazem necessárias. E não podemos nos esquivar das questões sobre a adequação e a eficácia das regras e instrumentos à nossa disposição"<sup>1</sup>.

---

\* Ministro das Relações Exteriores.

<sup>1</sup> Annan, Kofi, Discurso perante a Assembléia-Geral das Nações Unidas, Nova York, 23 de setembro de 2003.

Adoto como ponto de partida para minhas reflexões as três categorias de preocupações mencionadas por Kofi Annan, em seu esforço de síntese dos principais dilemas da atualidade no campo da paz e segurança internacionais. São questões que trazem à tona um conjunto de conceitos que surgiram no pós-Guerra Fria, e que reclamam definições urgentes da comunidade internacional, de forma coletiva, e de cada um de seus integrantes.

A primeira delas refere-se à problemática da ação preventiva e unilateral. Trata-se de um desafio direto à credibilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que - excetuadas as situações de auto-defesa previstas pelo Artigo 51 da Carta da ONU - detém a responsabilidade primordial pela autorização do uso legítimo da força para a manutenção da paz e segurança internacionais. Annan tem em mente não só a Estratégia de Segurança Nacional adotada pelo Governo Bush em 2002, mas também a possibilidade de que outros Estados sigam posturas semelhantes. Deixando claro seu desejo de transcender as recentes divisões entre partidários e detratores da intervenção no Iraque, considera necessário "não apenas denunciar o unilateralismo, mas encarar de frente as preocupações que levam alguns Estados a se sentirem singularmente vulneráveis".

Surge assim sua preocupação com as novas ameaças à paz, sobretudo as resultantes de ações de grupos terroristas, ainda mais se estes estiverem de posse de armas de destruição em massa. Nesse ponto, o Secretário-Geral alude ao que se vem denominando "contra-proliferação" - linha de ação que prevê recurso à força militar e vai além das políticas e práticas ditas de "não-proliferação". Trata-se de definir se a resposta internacional a tais ameaças dar-se-á por intermédio de regimes informais e de participação limitada, como a Proliferation Security Initiative, proposta pelos EUA, ou se é possível capacitar o sistema multilateral de segurança coletiva das Nações Unidas para lidar com essas situações. Annan posiciona-se

claramente em favor deste último curso de ação, e associa a revisão dos instrumentos de ação do Conselho à questão da ampliação desse órgão, com vistas a torná-lo mais "representativo da comunidade internacional e das realidades geopolíticas de hoje". O objetivo é habilitar o órgão a "reconquistar a confiança dos Estados e da opinião pública mundial".

O Secretário-Geral menciona também as ameaças representadas pelo genocídio e outras violações maciças dos direitos humanos, caracterizando a resposta internacional a elas como freqüentemente "hesitante e tardia". Nesse contexto, Annan refere-se ao polêmico direito de ingerência e a formulações assemelhadas como as da responsabilidade de proteger, segurança humana ou dever de solidariedade.

Antes de apresentar as linhas gerais de como o Brasil pode e deve posicionar-se em relação a essas e outras questões, valeria situá-las no atual contexto estratégico internacional, e passar em revista iniciativas a elas relacionadas, nos planos global e hemisférico.

#### UNIPOLARIDADE, MULTIPOLARIDADE

As análises contemporâneas sobre o vigor, ou declínio, da inquestionável hegemonia norte-americana no plano militar costumam reservar espaço para a coexistência de outros atores importantes - a começar pelos que reúnam, simultaneamente ou não, grande capacitação militar, econômico-tecnológica e peso específico regional. Aliás, a própria Estratégia de Segurança Nacional norte-americana reconhece a existência de "main centers of global power" e admite a legitimidade das ambições que manifestam "potential (sic) great powers", como a Rússia, a China e a Índia.

Embora a ESN admita, até certo ponto, o conceito de balança de poderes no sistema internacional, não devemos interpretá-la como uma doutrina favorável a um mundo multipolar. Trata-se, antes, de uma balança concebida como estruturalmente desequilibrada em favor dos EUA. Aos países nuclearmente armados é reconhecida a capacidade de dissuasão que os habilitaria a reequilibrar o jogo estratégico, em determinadas circunstâncias. A menção à Índia como um dos atores de peso global traz implícito seu reconhecimento de facto como potência nuclear - perceptível desde a campanha eleitoral do Presidente Bush. A essa atitude norte-americana de leniência em face do regime do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), soma-se o cumprimento insatisfatório por Washington e demais potências "oficialmente" nucleares (Rússia, China, França e Reino Unido) das obrigações de desarmamento contidas no tratado - em desconsideração às exigências reforçadas que se adotaram, por consenso, na Conferência do TNP em 2000. Mais do que nunca, parece claro que a permanência dos arsenais dos cinco países reconhecidos pelo TNP como nuclearmente armados seguirá constituindo um forte estímulo à proliferação, seja por outros Estados, seja por grupos não-estatais ou terroristas.

Subjacente à nova doutrina norte-americana está a visão de que o poderio militar constitui o fundamento central do poder político. Presume-se que a capacidade militar dos EUA continuará sendo incontestável, circunstância de fato plausível, sobretudo em um cenário de conflito clássico, inter-estatal. A verdade é que não se vislumbra a formação de qualquer aliança militar para fazer frente aos EUA isoladamente ou à OTAN. O único projeto de uma nova identidade militar, o da União Européia, não se projeta, em princípio, como antagônico aos interesses norte-americanos e continua a enfrentar sérios obstáculos, seja pelas dissensões intra-comunitárias (estimuladas pela "nova Europa" do Secretário de Defesa Donald

Rumsfeld, alinhada aos EUA), seja pela continuada reinvenção, no pós-Guerra Fria e após o 11/9, das razões de ser da OTAN, como veremos na seqüência.

Isto não significa que o poderio militar norte-americano deixará de enfrentar: (a) limitações, sobretudo em zonas de influência de outros atores de peso (como ocorre, por exemplo, em relação à China na questão nuclear norte-coreana); (b) desafios de difícil previsão e contenção, como os do 11 de setembro, por meios e modos até mesmo rudimentares; (c) provações no terreno, como as da ocupação do Iraque, de elevados custos políticos e econômicos. A experiência iraquiana traz para o debate internacional (independentemente de suas repercussões internas nos EUA) não só a questão dos méritos e motivações da própria intervenção, como a da viabilidade, a médio e longo prazo, da estratégia de segurança norte-americana.

#### DIREITO DE INGERÊNCIA, RESPONSABILIDADE DE PROTEGER, SEGURANÇA HUMANA

O conceito de "direito de ingerência", que despontou com intensidade no início dos anos 90, perdeu alguma proeminência após o 11/9, sem haver desaparecido da agenda internacional. Não resta dúvida, porém, de que o debate em torno das chamadas "intervensões humanitárias" passou para o segundo plano aos olhos dos EUA e da OTAN, se comparado com a atenção conferida ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

Não obstante, vale notar a elaboração que aquelas teses mereceram no discurso que o Chanceler da França pronunciou, em março último, no prestigioso Instituto de Estudos Estratégicos, em Londres<sup>2</sup>. Dominique de Villepin assinala que a Guerra do Golfo

teria aberto caminho à consolidação do *droit d'ingérence humanitaire*, que - segundo sustenta - teria motivado as operações de paz da ONU na Somália, Haiti, Ruanda, Bósnia, Timor Leste e Serra Leoa. Entretanto, o próprio Ministro francês reconhece que os limites do conceito de ingerência humanitária foram "progressivamente aparecendo", em função das críticas sobre sua "parcialidade" formuladas por "potências emergentes". Sintetizou-as, o Chanceler, da seguinte maneira: "Por que engajar-se aqui, e não lá? Quem toma a decisão? Em nome de qual legitimidade?". Lembra que a intervenção da OTAN no Kosovo foi particularmente polêmica. Mesmo tendo sido, em sua opinião, uma "empreitada legítima e um êxito político", a operação ocasionou profundas divergências: alguns nela viram um "primeiro exemplo de um direito costumeiro de intervenção humanitária sem um mandato da ONU; outros - como ele, Villepin - viram, ao contrário, uma exceção, que se acabou justificando pelo amplo respaldo internacional que recebeu e pela ameaça que existia de uma catástrofe humanitária".

Sob nova roupagem, o direito de ingerência ressurgiu como "responsabilidade de proteger" em um relatório de iniciativa canadense<sup>3</sup>, publicado no final de 2001 (um tanto obscurecido após o 11 de setembro). O relatório, que teve como um de seus co-Presidentes o ex-Chanceler australiano Gareth Evans, parte de duas premissas básicas. A primeira é a de que a soberania estatal implica responsabilidade, recaindo sobre o Estado a responsabilidade primeira pela proteção da nação. A segunda, a de que, quando a nação estiver sofrendo "serious harm", como

---

<sup>2</sup> «*Le droit, la force et la justice*», *Discours du Ministre des Affaires Étrangères, M. Dominique de Villepin, à l'Institut International des Études Stratégiques, Londres, 27 mars 2003*.

<sup>3</sup> «*The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*», *Ministry of Foreign Affairs, Ottawa, December 2001*.

resultado de guerra civil, insurgência, repressão ou "state failure", e o Estado não se dispuser ou for incapaz de pôr fim a essa situação, o princípio da não-intervenção cederia passo a uma responsabilidade coletiva da comunidade internacional de oferecer proteção, se necessário, até mesmo pela coerção.

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção. Conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente questionada, são examinados diferentes cursos de ação - mais ou menos heterodoxos - nos casos em que o órgão permanecer paralisado em função de ameaça de veto de um de seus membros permanentes. Nesse caso, o relatório prevê três opções: (i) ação pela Assembleia-Geral em Sessão Especial de Emergência, sob os procedimentos desenvolvidos em 1950 ("Uniting for Peace"); (ii) envolvimento do organismo regional pertinente, mediante prévia autorização do CSNU; e (iii), por fim, uma intervenção capitaneada por uma coalizão de "concerned states". Deixa-se, assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral.

Outra iniciativa canadense, assemelhada, é a da "Rede de Segurança Humana"<sup>4</sup>, proposta em 1999, e que reúne anualmente os Chanceleres de um grupo de países "like-minded". No âmbito da ONU, não prosperou a tentativa do Canadá de ver o conceito de "segurança humana" incorporado na resolução anual que trata da questão da prevenção dos conflitos. Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à

---

<sup>4</sup> *The Human Security Network* (<http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>).

semelhança dos Estados. Nessa ótica, a "segurança humana" poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger.

#### NOVA OTAN, PROLIFERATION SECURITY INITIATIVE, ATAQUE PREVENTIVO

Se bem o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa se tenham erigido no principal foco dos EUA após o 11 de setembro, já constavam há anos de diversas iniciativas norte-americanas, como a da reformulação, em 1999, do conceito estratégico<sup>5</sup> da OTAN, aprovada por ocasião do cinquentenário da aliança. Entre as inovações (e temerárias reafirmações da "contribuição única" conferida pelas armas nucleares, tidas como "essenciais para preservar a paz"), registre-se a ampliação dos motivos que podem justificar uma ação da OTAN. Segundo o novo conceito estratégico, a segurança dos aliados passou a ser afetada por "riscos de natureza mais ampla", "não-militares", "multidirecionais", "de difícil previsão". São apontados, entre estes, o terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, conflitos étnicos, abusos de direitos humanos, fluxos migratórios incontrolados, atos de sabotagem e até mesmo a interrupção dos fluxos de recursos vitais.

Para além dos contornos do documento de 1999, o 11 de setembro despertou na OTAN ambições quase que

---

<sup>5</sup> *The Alliance's Strategic Concept, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23<sup>rd</sup> and 24<sup>th</sup> April 1999.*

ilimitadas. Conforme assinala<sup>6</sup> o diretor de planejamento político da aliança, a invocação do artigo 5 do Tratado de Washington (que estipula a obrigação básica de autodefesa coletiva) representou um fato inédito, inclusive por decorrer de reação a ataque por agentes não-estatais. Para todos os efeitos práticos, o terrorismo passou da categoria de "risco" para transformar-se em uma "missão" de permanente combate (ofensivo, se necessário) da aliança transatlântica. Como bem sentenciou uma analista<sup>7</sup>, a OTAN transforma-se de uma organização de defesa coletiva, no sentido clássico e militar do termo, em uma organização mais bem de segurança coletiva. Difícil compatibilizar o novo conceito da OTAN com a competência exclusiva e legítima que, nessa matéria, detém o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O deslocamento de tropas de países membros da OTAN para o Afeganistão foi o primeiro caso de ação fora da área tradicional de preocupação da aliança, muito além, portanto, de seu entorno geográfico, como nas operações realizadas na ex-Iugoslávia. Como disse um Embaixador junto à OTAN (curiosamente, o da França), juntamente com as Torres Gêmeas de Nova York, ruiu uma longa controvérsia que existia na aliança sobre as "operações fora da área". A ação no Afeganistão reforçou, ademais, a concepção norte-americana da OTAN como uma "caixa de ferramentas" (toolbox), da qual são formadas, pelos EUA, coalizões ad hoc, segundo conveniências políticas e capacidades militares específicas para cada operação.

Essas mudanças foram consolidadas em novembro de 2002, quando se realizou, em Praga, a primeira cúpula da OTAN depois do 11 de setembro. Ainda havia então coesão política entre os

---

<sup>6</sup> Rühle, Michael, "Defense and Security: NATO takes on new tasks", *European Affairs*, Winter 2003.

<sup>7</sup> Riggle, Sharon, "The relevance of NATO: a discussion whose time has come", *NATO Notes*, Center for European Security and Disarmament, March 2002.

membros, abalada meses depois, com as cisões que o conflito no Iraque provocou nas relações entre os EUA, por um lado, e França e Alemanha, por outro - as quais não chegaram, contudo, a afetar a implementação das decisões tomadas na capital tcheca. Valeria ressaltar a criação de uma Força de Resposta da OTAN, com capacidade de deslocamento rápido nos mais diversos terrenos e situações. A ela estará integrado o primeiro batalhão capacitado para operações contra armas de destruição em massa, o qual, estima-se, deverá estar operacional em 2004.

Desdobramento recentíssimo, fora do âmbito da OTAN, é a Proliferation Security Initiative, de iniciativa dos EUA, que prevê a criação de um regime informal na área da "contra-proliferação". À diferença dos demais existentes, esse regime disporá de capacidade operacional militar, voltada para a interceptação de carregamentos marítimos, terrestres e aéreos que supostamente contenham armas de destruição em massa, tecnologias e equipamentos relacionados a mísseis, além de "outras tecnologias". A mais recente rodada de negociação, envolvendo 11 países, ocorreu em Paris, em setembro. Está prevista uma série de exercícios, tendo sido realizado o primeiro, o Pacific Protector. Ante o caráter subjetivo, amplo e permissivo do poder assumido pelos membros desse regime para interceptar carregamentos suspeitos, o risco maior para os países não-membros recai, naturalmente, sobre os fluxos internacionais legítimos de material de uso duplo utilizado para fins pacíficos, inclusive no que tange ao direito de preservarem a confidencialidade de determinadas operações, à luz de seus interesses industriais ou comerciais.

No mesmo ímpeto, porém sob a moldura da ONU, e analogamente ao Comitê Antiterrorismo estabelecido após o 11 de setembro, Reino Unido e França vêm sugerindo a criação de um "Comitê de Contra-Proliferação" no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão, que disporia de uma equipe de

inspetores a ser acionada em caso de necessidade (on-call inspectorate), destinar-se-ia a acompanhar o comportamento de países "sob suspeita" de proliferação de armas de destruição em massa e a recomendar ações preventivas do Conselho. Aparentemente, a idéia enfrentaria resistências de parte dos EUA, que se estariam opondo a que o Conselho de Segurança adquira novas responsabilidades em bases permanentes.

Uma palavra, por fim, sobre a noção de "ataque preventivo" contida na nova Estratégia de Segurança Nacional norte-americana. Trata-se de uma visão baseada no que denominei multilateralismo acessório<sup>8</sup>, pois, de fato, se a caracterização do perigo que justifica uma ação preventiva é determinada pelo próprio Estado que a executa, fica patente o alijamento do sistema normativo multilateral. Ao colocar em um mesmo contexto e tentar criar associações entre valores humanistas, "prevenção", combate ao terrorismo, necessidades de segurança, imperativos morais e armas de destruição em massa, a nova doutrina não só põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta de São Francisco, entre enforcement e legítima defesa. Além do risco de que, generalizada essa estratégia, o mundo enfrente uma situação de instabilidade e riscos de conflagração sem precedentes, trata-se de uma visão essencialmente falha em seus pressupostos e potencialmente danosa à segurança dos próprios EUA. Como se perguntou recentemente um editorial do *New York Times*<sup>9</sup>, diante da falta de provas para a acusação de que o Iraque possuía armas de destruição em massa: "Se a informação de inteligência e a

---

<sup>8</sup> Amorim, Celso, "Multilateralismo acessório", *Revista Política Externa*, vol. 11, nr. 3, dezembro-janeiro-fevereiro – 2002/2003.

<sup>9</sup> *New York Times*, "The failure to find Iraqi weapons", 26 September 2003.

avaliação de risco são incompletas - e quando não o são?, usá-las como base para a guerra preventiva enseja enormes perigos".

### SEGURANÇA HEMISFÉRICA, O PAPEL DA JID E O TIAR

Dentro de duas semanas terá lugar, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Conferência Especial de Segurança, que decorre de um chamado<sup>10</sup> à reflexão sobre a segurança hemisférica, desenvolvida desde 1991. A ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica, inter-estatal, foi um dos fatores que levaram a que o foco das atenções se voltasse para o agravamento de outros aspectos ou temas não tradicionalmente relacionados a questões de segurança.

A Conferência propõe-se a rever conceitos que pautaram o relacionamento interamericano nos últimos 60 anos, no contexto do combate ao nazifascismo e, posteriormente, ao comunismo, período este em que prevaleciam abordagens e doutrinas como as das "escolas da segurança nacional" e da "contra-insurgência". Pretende-se, assim, consolidar, pela primeira vez, em um documento a ser adotado pelos 34 países do hemisfério, um "enfoque multidimensional" de segurança, que englobe desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas "novas ameaças". Entre estas são mencionadas, no projeto de declaração final, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como - ponto sobre o

---

<sup>10</sup> O "Compromisso de Santiago e a Renovação do Sistema Interamericano", de 1991, deu início ao processo de discussão no quadro da OEA sobre segurança hemisférica à luz das novas circunstâncias mundiais e regionais. Dando seguimento, em 1995, realizou-se, também em Santiago, Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança. A idéia e o mandato de convocar a CES derivaram da Segunda Cúpula das Américas, que teve lugar em Santiago, em 1998, e foram reforçados, mais recentemente, pela XXXII Assembléia-Geral da OEA (Barbados, 2002), da qual emanou a Declaração de Bridgetown - "Abordagem multidimensional da segurança hemisférica".

qual vêm insistindo o Brasil e outros países -, a pobreza extrema, que corrói a noção de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas.

Muitas delegações têm reagido com desconfiança a propostas que se prestem a atitudes intervencionistas. Cabe ter em mente que o sistema jurídico interamericano foi pioneiro na elaboração do princípio da não-intervenção (consagrado, pela primeira vez, na Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, aprovada em Montevideu, em 1933), o qual serviu de fonte de inspiração para as formulações adotadas posteriormente nas Nações Unidas. Além disso, os conceitos de segurança surgidos no pós-Guerra Fria e após o 11 de setembro, o novo perfil assumido pela OTAN, e outras das iniciativas a que nos referimos acima, aguçaram sensibilidades e resistências à incorporação, no contexto hemisférico, de conceitos assemelhados para o tratamento das "novas ameaças", por mais preocupantes que elas sejam.

O tema mais controverso é o da redefinição, como querem os EUA, da missão das Forças Armadas nacionais. Curiosamente, não há um documento ou proposta que os EUA tenham formalmente apresentado à OEA sobre uma revisão do sistema interamericano de segurança. Há, sim, posições sobre assuntos específicos (Colômbia, Venezuela, Tríplice Fronteira), artigos e declarações de funcionários e oficiais de alta patente, que, a título pessoal ou não, defendem a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em atividades que escapam a suas funções tradicionais.

Outra questão polêmica é a da revisão do papel da Junta Interamericana de Defesa (JID), proposta pelos EUA e Canadá. Esses dois países desejariam expandir as atividades da Junta em direção ao campo da segurança, transformando-a em órgão

central de um eventual novo arranjo de segurança hemisférica - e despertando temores de que viria a JID a ser uma espécie de "braço armado" desse arranjo.

Também controversa é a questão da atualidade ou não do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Apesar dos questionamentos sobre sua validade, desde a Guerra das Malvinas, foi o TIAR um dos motivos que inspiraram o processo de rediscussão do sistema interamericano de segurança. Sua invocação pelas Partes após o 11 de setembro (por iniciativa do Brasil) e sua denúncia pelo México, em 2002, apenas acirraram a discussão sobre o futuro do instrumento. O México, como país-sede da Conferência, não havia incluído referência ao Tratado no projeto de declaração. Tampouco sobre o Tratado de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), em vigor para 11 Estados da OEA (Brasil). Por iniciativa do Peru, com o co-patrocinio do Brasil, foi incluído parágrafo no sentido de recomendar ao Conselho Permanente que inicie um processo de avaliação do TIAR e do Pacto de Bogotá. Seja como for, apesar de sua relevância, avaliasse como provável que a Conferência deva apenas empurrar para adiante o sensível tema de uma revisão do TIAR.

#### UMA VISÃO BRASILEIRA

Uma percepção que se tem no Brasil, pelo menos fora dos reduzidos círculos profissionais e especializados, é a de que desdobramentos na área da segurança internacional pouco nos dizem respeito. Àquela percepção se associa a noção, amplamente disseminada, de que dificilmente nos envolveremos em confronto com uma grande potência militar. Tampouco se cogita um conflito com um país vizinho. Isso não significa que possamos prescindir de uma capacidade militar de dissuasão, como também de repulsão e preparo

para defesa e resistência contra ameaças externas. Cabe ao planejamento estratégico, naturalmente, avaliar a extensão e o grau de atenção a ser dado às ameaças concretas e hipotéticas, presentes e futuras.

Os nexos intrínsecos entre política externa e defesa têm particular relevância no caso de um país como o nosso, que tem logrado viver em paz com todos os seus vizinhos há mais de cento e trinta anos. Da política externa provieram projetos estratégicos, notadamente o da integração regional, que nos permitiu superar rivalidades, em especial com a Argentina, e que tem como objetivo maior consolidar o estatuto da América do Sul como um espaço de paz, diálogo e cooperação, possibilitando que nos concentremos no desenvolvimento econômico e social.

Temos, ademais, assumido liderança em várias iniciativas nos foros multilaterais em que se tratam das questões da segurança, do desarmamento e da não-proliferação. Refiro-me, entre outras, às iniciativas de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e de declaração do Hemisfério Sul como Zona Livre de Armas Nucleares. Em seguida a nossa adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, participamos ativamente da coalizão da "Nova Agenda", que teve papel decisivo no programa concreto de medidas para o desarmamento nuclear adotado pela Conferência de 2000.

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. É vasta a margem de atuação e de arregimentação de apoios que existe para um país com o nosso perfil. Mesmo em outras esferas, como a da OMC, uma clara percepção de nossos interesses, aliada à mobilização de outros países em desenvolvimento, pôde,

---

<sup>11</sup> Lula da Silva, Luiz Inácio, Discurso no almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco, Brasília, 19 de setembro de 2003.

na reunião de Cancún, projetar-nos de maneira sólida e consistente contra alguns dos mecanismos de sustentação das assimetrias no sistema internacional. Como disse o Presidente Lula<sup>11</sup>, a postura que mantivemos em Cancún "demonstra que o Brasil dispõe de uma capacidade de articulação talvez única, que nos permite lutar por nossos interesses, somando forças com clareza de objetivos, e sem confrontações".

É preciso, antes de mais nada, que continuemos a salvaguardar esse verdadeiro trunfo político de que dispomos na América do Sul. Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero "one size fits all". Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas.

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social.

É preciso distinguir entre, de uma parte, um intervencionismo humanitário de custos humanos e materiais potencialmente elevados e questionável efeito estabilizador - e, de outra parte, a noção de responsabilidade coletiva no plano humanitário - com a qual nos

identificamos plenamente. Cumpre, assim, fomentar a capacidade dos Estados de prover assistência, em um ambiente de cooperação internacional, e não de imposição pela força. Há que reconhecer que, em situações extremas, o recurso à ação militar venha a justificar-se. A determinação de justificativa para uma intervenção humanitária envolve um delicado exercício de julgamento, tendo em vista, inclusive, a necessidade de se evitar que o uso da força agrave ainda mais uma situação de instabilidade. Ademais, fundamental, nesses casos, será preservar o processo multilateral de decisão, acompanhamento e avaliação da situação.

A assistência humanitária deve, de preferência, ser oferecida com o consentimento do Estado recipiendário e prestada com base nos critérios de neutralidade e imparcialidade. Nunca é demais lembrar que a cooperação internacional no campo do desenvolvimento econômico e social, em bases sustentadas e regulares, seguirá sendo a melhor maneira de prevenir a ocorrência de crises humanitárias.

Temos dúvidas, também, sobre a noção de "segurança humana". Fosse ela incorporada em um instrumento internacional - ainda assim, não de segurança -, teria de ser explicitada e, sobretudo, vinculada à noção de direito ao desenvolvimento. Deveria, nesse sentido, incorporar os pontos de vista dos países em desenvolvimento, de modo que, no topo de uma agenda de ação, figurassem os anseios da maior parte da humanidade, como o acesso a medicamentos, condições mais justas no comércio internacional e combate à pobreza - principal fator de insegurança humana. Como disse o Professor John Ruggie<sup>12</sup>, um dos principais assessores do Secretário-Geral da ONU, por mais louvável que seja sua inspiração,

---

<sup>12</sup> Essa opinião pôde ser colhida em encontro que com o Professor Ruggie manteve, em fins de setembro, o Secretário de Planejamento Diplomático do Itamaraty, Ministro Antonio de Aguiar Patriota.

o conceito de segurança humana dificilmente pode ser compatibilizado com os capítulos da Carta das Nações Unidas que versam sobre paz e segurança internacional.

Ao longo de todo o processo preparatório da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA, o Brasil e outros países (México, Argentina, Chile, Peru, Uruguai, Venezuela) têm insistido na necessidade de que cada país defina, soberanamente, e de acordo com suas próprias especificidades, prioridades e legislações internas, a maneira de empregar suas Forças Armadas e suas forças policiais. Não aceitamos que venha a prevalecer mais uma manifestação de descompasso - lembrando o que ocorre, por exemplo, nas questões de comércio, entre o liberalismo que se prega e o protecionismo que em muitos casos se pratica. Nunca é demais lembrar estarem no caso dos EUA os militares proibidos, por lei, de atuarem como forças de segurança pública. Também no Brasil estão claramente definidos, na Constituição, os papéis das Forças Armadas e das forças policiais.

Não obstante, as reservas que nutrimos em relação a determinados conceitos de segurança não nos devem impedir de assumir plenamente nossas responsabilidades em face de fenômenos que afetam nossa região, como a criminalidade e a violência urbana, enfrentando-as com determinação. Devemos superar polêmicas estéreis em torno da escolha entre associar ou dissociar as Forças Armadas das tarefas policiais ou de segurança pública. Trata-se, antes, de discutir - com o pleno envolvimento das instituições do Estado e das entidades da sociedade civil - as modalidades de interação e cooperação que queremos estabelecer e que, como se sabe, já existem e têm sido implementadas no Brasil, até por dispositivo constitucional, na forma de apoio logístico, de inteligência e operacional, sem que isso tenha implicado desvio em relação à missão precípua das Forças Armadas ou prejuízo para nossa capacidade de defesa.

O Brasil, juntamente com os países da ALADI, defende uma clara distinção entre os assuntos de defesa e de segurança, e, nesse sentido, tem apoiado a manutenção da Junta Interamericana de Defesa como órgão de assessoramento técnico-militar da OEA, sem funções operacionais. Estamos dispostos a discutir uma eventual nova estrutura para a JID e a definir mais nitidamente seu vínculo jurídico com a OEA. Acreditamos, porém, que o assunto requer detido exame em nível político-diplomático, e que a Comissão de Segurança Hemisférica - e não a JID - deva permanecer como ponto focal de todo o sistema de segurança interamericano. Uma coisa é certa: para enfrentarmos nossas vulnerabilidades de segurança, devemos dar continuidade e aprimorar as iniciativas regionais e sub-regionais, a começar pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL, firmado pelos Ministros do Interior e Justiça dos países-membros e dos países-associados, Bolívia e Chile. O Plano detalha medidas a serem tomadas para enfrentar problemas como narcotráfico, crime organizado, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, furto de automóveis, ilícitos ambientais e questões migratórias. Poderíamos, desde já, explorar a idéia de que esse mecanismo se estenda aos demais países da América do Sul.

Com a Colômbia, especificamente, estabelecemos, em julho último, um Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo. Na agenda da primeira reunião, figuraram temas como a agilização do intercâmbio de inteligência, cooperação em investigações criminais, cooperação judiciária, modalidades de utilização do SIVAM pela Colômbia, compatibilização em matéria legislativa e controle de fronteiras. Igualmente com a Colômbia existe uma Comissão Mista Antidrogas, cuja VI reunião deverá ocorrer em Brasília em novembro próximo.

O problema colombiano afeta a segurança de todos os países vizinhos, e creio tratar-se de tema incontornável. O Brasil tem

oferecido seus préstimos, em atenção a solicitação do Governo colombiano e com pleno respeito à soberania do país. Acreditamos que, a exemplo de outros casos encaminhados pela via não militar sob a alçada das Nações Unidas, os bons ofícios do Secretário-Geral merecem ser plenamente utilizados. No mesmo espírito, não devemos excluir o recurso a outras eventuais medidas, inclusive o estabelecimento de embargo de armas à guerrilha e aos paramilitares.

Faço aqui um parêntese sobre as alegações em torno da existência de grupos terroristas na Tríplice Fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai. Inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente perniciosa e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural - a exemplo, aliás, de todas as sociedades do hemisfério - e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos.

Enfim, na área propriamente de defesa, vale sublinhar a utilidade de mecanismos como os Grupos Bilaterais de Defesa, que estabelecemos com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Com a Colômbia, foi assinado, em junho último, um Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Defesa brasileiro e colombiano sobre cooperação em matéria de defesa. O Ministro da Defesa, Embaixador José Viegas Filho, liderou uma iniciativa pioneira do Brasil, a de sediar, no Rio de Janeiro, a Primeira Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul. Nessas condições, embora ainda distante, não tenho dúvida de que a integração na área de defesa entre os países sul-americanos esteja no horizonte político, e virá,

creio, no devido momento, bastando lembrar os obstáculos que, a título de comparação, ainda enfrenta o projeto de uma política externa e de defesa comum da União Européia.

### COMENTÁRIOS FINAIS

Como assinalou o Presidente Lula perante a Assembléia-Geral das Nações Unidas: "Não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes no cenário internacional, muitas vezes exercendo papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. O Brasil está pronto para dar sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial"<sup>13</sup>.

Diria, para concluir, que as três categorias de preocupações que expressou o Secretário-Geral das Nações Unidas - e às quais me reporteí no início deste artigo - revelam a extrema gravidade do momento em que vivemos e a urgência de encontrar respostas equilibradas para a crise atual. Por maior poder e liberdade de ação que detenha a principal potência militar, não contará com a cooperação necessária para a promoção de uma ordem internacional estável e legítima, se deixar de basear suas ações em regras multilateral e democraticamente negociadas.

Ao contrário, se nos dedicarmos de boa fé à reforma das Nações Unidas, como nos incita Kofi Annan a fazer, maiores serão as chances de que os problemas por ele apontados - unilateralismo,

---

<sup>13</sup> Lula da Silva, Luiz Inácio, Discurso perante a Assembléia-Geral das Nações Unidas, Nova York, 23 de setembro de 2003.

terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, graves violações de direitos humanos - venham a encontrar soluções duradouras. A mera defesa do statu quo jurídico não parece mais suficiente. Devemo-nos preparar para preservar o essencial do que já foi conquistado, e participar de um esforço coletivo de reforma dos mecanismos que criamos, com visão histórica e habilidade diplomática, de modo a favorecer a emergência de uma sociedade internacional melhor aparelhada para a promoção da paz e do desenvolvimento.

## CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA: IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO EXTERNA E INTERNA DO GOVERNO

---

PAULO DELGADO\*

Bom dia a todos. Sem pretender prever ou prescrever, por limitação profissional, o caminho que devemos seguir nesta área de Segurança e Defesa, valho-me da velha fórmula de Augusto Comte, o qual assegurava que o prognóstico e as previsões são parte do conhecimento, tanto quanto as descrições e os diagnósticos. Arriscarei com elementos da sociologia e da política, minha formação original, apontar tendências e sugerir traços da fisionomia que poderemos ter ou querer observar no próximo período.

Mas é como membro titular da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, há oito anos, que considero razoável e oportuno falar sobre o tema para o que, desde já, agradeço o convite e a distinção que recebo do Sr. Ministro de Estado da Defesa, Embaixador José Viegas.

### I

Assim como nenhuma virtude é natural, ao ser adquirida e praticada não traz consigo sua própria recompensa. Especialmente

---

\* Deputado Federal.

nas relações políticas, econômicas e entre as nações. Mais ainda hoje, onde a soberania partilhada e interdependente configura um novo poder sem rosto - um cão que não ladra à noite - para o velho Estado Nação dialogar inevitável e permanentemente.

O elevado significado da baixa animosidade do nosso povo entre si na vida em sociedade e da tradição constitucional pacifista que praticamos na esfera internacional, não asseguram por si só êxito estratégico ao país como nação. Se, segundo o IBGE, o século XX nos projetou como nação em crescimento e empreendedora, os últimos vinte anos são de preocupante estagnação e mesmo desmodernização. Pensar, pois, Segurança e Defesa como instrumentos mobilizáveis pelo poder e a autoridade do estado para assegurar e respaldar os objetivos políticos e sociais do nosso país é dever de todos, e incontornável responsabilidade do Congresso Nacional na viabilização institucional, orçamentária e fiscalizadora das metas planejadas e requeridas. As injunções socioeconômica-jurídico-político internas, mas também regionais e mundiais, apontam para a reestruturação, atualização e em alguns setores reinvenção das fontes de poder e dos objetivos nacionais para consolidar e continuar a forjar nossa personalidade interna (política, econômica, social, cultural) e internacional (diplomática e estratégica).

A gestão democrática dos assuntos públicos internos não se faz, eficazmente, nesta área da Segurança e Defesa sem clara noção por parte da autoridade governamental do alcance e da definição do uso da força - efetividade, comando, emprego e aplicação - em situações de rotina preventiva ou repressiva. Da mesma forma, na área externa, mesmo na invislumbrável hipótese de emprego do poder militar, são os limites constitucionais e os derivados de tratados internacionais dos quais somos signatários que redigem as notas e a ação diplomática no contexto da paz ou da guerra. Não é,

pois, coincidência o fato de que as duas carreiras de Estado com quadros mais altamente profissionais do país sejam a militar e a diplomática. Como também, é sempre bom lembrar, que a consolidação jurídica e pacífica de nossas fronteiras - legando-nos um mapa de país de escala continental -, fruto da destacada atuação do Barão do Rio Branco, correspondeu ao período de reconhecida projeção do poder naval brasileiro. Notas diplomáticas altivas e efetivos militares mobilizáveis são elementos politicamente vinculados e intercambiáveis nas relações internacionais de um país soberano. É a ajustada política de defesa que respalda o vigor da nota diplomática nos momentos cruciais de uma nação. A partir daí o Interno (o nacional) e o Externo (o mundial) se equacionou na compreensão política do nosso povo projetando os desafios do desenvolvimento nacional em primeiro plano. Requalificou, por sua vez, a noção de soberania na ação diplomática em defesa de interesses comerciais e econômicos: ao tomar empréstimo, por exemplo, um Estado não exerce soberania mas um mero ato de direito, privado ou público, não cabendo mais, como nas guerras de Reis, usar os exércitos para a cobrança de dívidas. Nossos vizinhos não são nossos problemas mas parte de nossa riqueza pelo potencial de cooperação que representam como os debates e ações concretas em direção à integração física continental estão a revelar. A defesa da costa é muito mais, hoje, a do valor econômico do mar continental e poder real sobre as duzentas milhas.

Instrumentos e ferramentas legais e legítimos das ações políticas e administrativas do Estado moderno, tanto as Polícias (Sistema de Segurança da Sociedade, Vigilância e Ordem Pública) como as Forças Armadas (Sistema de Segurança do Estado, Dissuasão e Defesa do País) requerem permanente atualização e adequação da natureza de suas doutrinas e condições de operação, mobilização e prontidão à análise da realidade nacional e internacional.

O potencial brasileiro para se realizar plenamente como nação alimenta e se alimenta da consolidação da democracia, da majoritária presença de nosso povo nas regiões urbanas; do parque industrial complexo, moderno e diversificado; da inovação científica e tecnológica; da liberdade de expressão; do combate à exclusão social; da universalização dos direitos da cidadania e influência do cidadão na estruturação do Estado, do Governo e das políticas nacionais; do crescente alinhamento internacional por meio da internalização de leis, tratados, comportamentos em todas as áreas e assuntos que asseguram ou propugnam por liberdade econômica, prevalência dos direitos individuais, atenção humanitária, justiça, qualidade de vida, maior esperança para a juventude. Tudo isto em permanente sintonia com a opinião pública mesmo que, exagerada às vezes, tenda a transformar qualquer desejo ou mania em direito a ser garantido pelo Estado.

## II

Segurança e Defesa são interdependentes e abrangem as razões e políticas do Estado democrático tanto interna como externamente. Contêm e legitimam uma das mais importantes prerrogativas da autoridade pública que é o monopólio legítimo e legal do uso da força para manter a ordem democrática. Segurança é o dever do Estado de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade livre de ameaças, em liberdade e bem estar; é um estado em que a satisfação de necessidade e desejo está garantida pelo caráter daquilo que é firme ou daquele com quem se pode contar ou a quem se pode confiar inteiramente; a tranquilidade que dela resulta é a situação em que não há nada a temer. Defesa é meio ou método de proteção; capacidade de resistir a ataque; equipamento ou estrutura de proteção; complexo industrial que autoriza e

supervisiona a produção e aquisição de armamentos e demais recursos militares afins.

É a compreensão partilhada destes dois conceitos por todos que fortalece a democracia como única alternativa não violenta para expressar descontentamentos toleráveis nas sociedades complexas. Isto porque para ser tolerante é preciso antes saber o que é intolerável. E, há hoje, cada vez mais coisas fora do controle, até mesmo da superpotência atual. Tais como: a estabilidade financeira internacional; controle de doenças infecciosas; criminalidade cibernética; terrorismo; tráfico de drogas, pessoas e órgãos; lavagem de dinheiro; biopirataria etc... Isto contribui para a construção de um tipo de mal radical que é o do crime sem castigo que engrossa as estatísticas dos fatores que estimulam a violência e o desprezo pelo poder constituído, aumentando a demanda por Segurança e Defesa. Combinados com outros fatores que contribuem para a erosão do poder legítimo e aumentam a taxa do imponderável entre as nações podemos citar o alto aperfeiçoamento tecnológico dos meios de destruição cada vez mais precisos e seletivos; o uso político da guerra e os sinais de esgotamento do sistema das Nações Unidas; violação de fronteiras de estados soberanos; eclosão de guerras regionais; aumento da disponibilidade de armamentos sofisticados para conflitos locais e grupos independentes ou mercenários; tendência mundial a abolir o recrutamento geral e o alistamento compulsório dos jovens abrindo perspectivas para criação e emprego de forças armadas privadas em guerras futuras; desintegração do poder estatal em algumas regiões do mundo reforçado pelo aumento portentoso da riqueza privada concentrada em poucos indivíduos ou empresas; o desequilíbrio do desenvolvimento econômico e social; crescimento dos negócios e patrimônios ilegais a partir da movimentação de bilhões de dólares anuais por uma economia criminosa, globalizada, que vai do tráfico de drogas ao roubo de

automóveis. Há mesmo um mega sistema industrial e empresarial sem cabeça ou responsabilidade social que maneja negócios transnacionais superiores ao PIB de uma centena de países e com forte poder de pressão política. Há, ainda, uma nova diáspora mundial de refugiados e extra-comunitários que batem às portas de todos os países com conseqüências de toda ordem, etc.

A violência moderna, presente nesta agenda negativa pode levar, dentre outras coisas, a negar, desprezar, contornar o poder e a autoridade democrática contribuindo para a sua desintegração. Seu principal sinal hoje é o declínio da política como instrumento confiável de transformação social. Para os que chegam, quem sabe a reinvenção da escola como instrumento de educação coletiva, inexplicavelmente abandonado pelo Estado, poderá tornar possível canalizar sua agressividade natural para ações que visem ao bem comum, rompendo o ciclo onde a socialização da maioria dos brasileiros se dê fora das instituições de caráter público ou comunitário.

A violência hoje é a mais flagrante manifestação de poder em competição com o estado democrático com variados níveis de hostilidade, efetividade, comando e aplicação. Estimulada por fatores externos e internos a violência tem que ser confrontada e combatida por valores nacionalmente aceitos e por uma política do bem comum que amplie as áreas de igualdade entre todos os brasileiros. O êxito dos estados modernos se tornou possível pelo aumento dos níveis de ordem pública; desarmamento das populações; monopólio dos meios de coerção e vigilância; lealdade e subordinação voluntária do cidadão ao estado; inteligência e investigação para o bem comum; igualdade de todos perante a lei; abordagem adequada do infrator e do delito.

A violência é uma forma de organização social ilegal que desorganiza a rotina diária do cidadão comum, ferindo seus

direitos mais elementares. Não está associada à pobreza ou ao nível de riqueza da sociedade. Mas é inevitável lembrar que a urbanização da pobreza com a precariedade expandida das condições de moradia, trabalho, lazer e educação de um lado e as fortalezas medievais com sua vigilância privada de outro, fotografam o pior dos mundos para os dois lados da concentração de renda. Ela funciona como um sistema: é provedora de empregos; expulsa ou corrompe os representantes locais do poder público; implanta na sociedade verdadeira cultura da extorsão, onde o custo do descumprimento da lei é mais baixo do que seus benefícios. Atravessa fronteiras sem cerimônia, circula pelo espaço aéreo, entra em casa sem bater pelos meios de comunicação. Dissociada do sofrimento pela sua divulgação banal, glamourosa e espetacular a violência familiariza a sociedade com a injustiça, diminuindo as reações ao sofrimento e crueldade, aumentando a apatia social e a decepção com a justiça.

Mas, felizmente, o presente não é o destino final do nosso mundo.

### III

O ciclo da ação policial que inclui a prevenção, combate, repressão, investigação, perícia, não justifica mais a ação reativa, inercial e fragmentária diante de crimes previsíveis e padronizados que podem ser contidos com treinamento, serviços de inteligência, racionalidade e tecnologia (vigilância e análise de microvestígios). Da mesma forma, a complexa organização de uma tropa exige comando, controle, comunicações, inteligência cada vez mais combinados e integrados entre as diferentes armas (equipamentos) e Forças com claras repercussões econômicas, tecnológicas e de benefícios subsidiários para a sociedade, especialmente em tempo de paz.

Sob a pressão do crescimento demográfico e econômico, o Brasil dispõe e valoriza seus recursos naturais, que lhe permitem integrar-se ao cenário internacional como nação competitiva. A exploração destes recursos mobiliza capitais consideráveis que vão desde o bilhão de dólares de uma plataforma de extração petrolífera ou de uma central hidrelétrica, aos outros bilhões dos reatores nucleares. Sem falar dos valores que se agregam produzindo efeitos multiplicadores de riquezas nos programas relativos a essas áreas do País. Além da sua mera representação territorial ou marítima, esses recursos são alvos estratégicos prioritários e devem ser protegidos por meios apropriados, além das companhias de seguro.

O escudo verde representado pela Amazônia produz no Brasil a mesma ilusão de isolamento e proteção que os Oceanos produziram por muitos anos nos Estados Unidos. Hoje se vê como o Sivam veio tarde e a soberania da fronteira só se assegura como soberania da região. Em geopolítica, os escudos viram alvos e as ameaças territoriais transformam-se em ameaças econômicas.

A evolução das tecnologias, de origem ou natureza militar, terrestre, naval, aérea e espacial, notadamente as de uso dual, combinada com as limitações econômicas, criaram o ambiente de cooperação que tornam a sociedade parceira essencial do desenvolvimento e a execução dos programas de Segurança e Defesa, sob controle e supervisão do Estado - com determinação, continuidade e criatividade orçamentária. A arquitetura da modernização estratégica e institucional para qualificar em nível mais alto as necessidades crescentes de Segurança e Defesa é dada pela estabilidade democrática e o ambiente geoestratégico em que deve continuar operando a autoridade política brasileira. A política industrial de Defesa é essencial para que a política de Defesa se distinga de uma mera política de Segurança interna mas, também, para que retome a boa tradição brasileira de combinar mobilização

industrial, inovação tecnológica, ensino e pesquisa que produziram nas Forças Armadas uma das mais respeitadas, sólidas, informadas e diversificadas inteligências industriais militares do mundo.

O desafio de possibilitar - permitam-me usar a expressão com conotação econômica - a prontidão estrutural, sustentada por uma indústria de Defesa ampla e competitiva, repercute positivamente nos indicadores econômicos do País e seu funcionamento agrega substância à política externa ao ampliar a integração continental pela participação na competição regional por manutenção, modernização e reequipamento das Forças Armadas e Policiais dos nossos vizinhos e interlocutores de outros continentes. Tal fato não somente contribui para consolidar nossa confiança recíproca, convergindo para uma maior compatibilização de equipamentos - armas conhecidas e partilhadas suplantam compreensão hostil de sua aquisição -, mas também permite vislumbrar zonas de produção público-privada que fomentem o intercâmbio comercial e a cooperação de inspiração e critérios multilaterais. A política de Segurança e Defesa não como corolário de projeção de força mas como corolário do desenvolvimento econômico mais geral da sociedade.

#### IV

Nada do que se discute ou propõe dispensa a contribuição de homens e mulheres e nesta área especialmente, pois os que se dedicam a Segurança e Defesa desenvolvem a virtude essencial que é o controle permanente de si mesmo para servir ao país e ao seu povo.

Aos que atuam nesta área dedico estas considerações.

# SEGURANÇA E DEFESA – A VISÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

---

GENERAL RUI MONARCA DA SILVEIRA\*

## INTRODUÇÃO

O tema “segurança e defesa” encerra novos conceitos, em função dos contextos sul-americano, hemisférico e global, pois, no atual ordenamento estratégico, o término do conflito bipolar trouxe para o sistema internacional características que evidenciam o unipolarismo, tendo os Estados Unidos da América (EUA) como a única grande potência global e várias outras potências de expressão regional, como França, Alemanha e Reino Unido, na Europa; Rússia, na Eurásia; China e Japão, no extremo oriente.

O fortalecimento de algumas potências regionais (China, por exemplo) e o aprimoramento de blocos econômicos (União Européia, principalmente) poderão trazer um maior equilíbrio na relação de forças com os EUA, tornando o ambiente internacional mais livre de monopólios, o que deve conferir maior liberdade de ação ao Brasil. Por outro lado, os países desenvolvidos tentarão manter o poder de pressão que possuem para negociar com os países periféricos, dificultando também o acesso ao desenvolvimento científico-tecnológico, particularmente no que se refere ao material de emprego militar (MEM).

De outra parte, o fim da bipolaridade, em que pese a influência da potência hegemônica, criou no ambiente internacional um quadro

---

\* General-de-Brigada, Subchefe do Estado-Maior do Exército.

de poder desordenado e de perfil difuso, no qual se evidencia a participação crescente de novos agentes transnacionais.

O aparecimento de outros atores e procedimentos transnacionais, a dívida social, o hiato tecnológico, as instabilidades internas em alguns países e as pressões hegemônicas para a definição de uma política de segurança hemisférica são, dentre outros, aspectos que devem ser levados em conta e que emprestam maior complexidade ao equacionamento de iniciativas na área de segurança e defesa.

Desde a criação, em 1942, da Junta Interamericana de Defesa (JID), cuja função é atuar como órgão de planejamento e preparação para a defesa do continente americano, e a entrada em vigor do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, já no período da Guerra Fria, os EUA sempre procuraram incorporar a “segurança coletiva interamericana” à moldura de seus interesses na área de defesa.

A América do Sul continua, porém, sendo uma área geopolítica secundária para os EUA, a não ser no que diz respeito ao combate às drogas e ao terrorismo. Por conseguinte, exercem pressões no sentido de envolver, diretamente, as Forças Armadas sul-americanas no combate aos delitos transnacionais.

Temos de aceitar, todavia, que o narcotráfico e o crime organizado se desenvolveram muito nos últimos anos e se constituem em novas ameaças contra a segurança dos Estados. Os conceitos de segurança e de defesa, em face dessas ameaças, devem incorporar novas concepções, ao lado dos conceitos tradicionais de **soberania, autodeterminação e identidade nacional**.

Ainda com relação à prevenção e combate ao narcotráfico e ao crime organizado, verifica-se que a atividade de Inteligência, instrumento indispensável à defesa do Estado, tem como principal

missão produzir conhecimentos para assessorar o processo decisório, em todos os níveis.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA

Os conceitos de segurança e defesa encerram enfoques que merecem uma reflexão mais cuidadosa, particularmente no ambiente estratégico atual, indefinido e instável. O quadro de incertezas que marca o contexto mundial exige a discussão de tais temas, e que a eles se dê a prioridade conveniente, de modo a permitir que o Estado empreenda as ações que lhe cabem, na aplicação do Poder Nacional, para a garantia dos interesses vitais da Nação.

Numa abordagem preliminar, simplista, pode-se entender segurança como sendo a garantia das condições necessárias para que o indivíduo possa realizar, com liberdade, suas atividades, em determinado ambiente, na plenitude de seus interesses, para atingir o bem-estar e a felicidade. Segurança é, pois, uma necessidade e um direito de todo ser humano; uma “sensação de garantia, necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza”.

Assim, a segurança não se restringe apenas à garantia de liberdade, de propriedade, de locomoção e de proteção contra o crime, mas, também, de outras necessidades básicas do indivíduo e da coletividade para atingir o referido bem-estar, como saúde, educação, moradia, alimentação, emprego, lazer, respeito e outros valores.

Extrapolando-se para o nível das organizações, comunidades e Estados, pode-se inferir o quanto o conceito de segurança coletiva, regional ou continental pode ter de subjetivo e complexo, pois envolve

todos os campos do poder. A busca de segurança é aspiração legítima de todas as nações e abrange todas as formas de conter ameaças, seja em relação ao indivíduo, aos grupos sociais ou aos interesses nacionais.

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

A Escola Superior de Guerra define **segurança** como “o estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades, nações e grupos de nações, em clima que permita o seu desenvolvimento e a realização do seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações presente e futuras.”

Em outra definição, apresentada pelo Exército Brasileiro na reunião sob coordenação do MD, em 2002, para tratar da Política de Defesa Nacional (PDN), temos: “**Segurança Nacional** é a condição que visa a obtenção e a manutenção dos objetivos e interesses da Nação, por meio da integração e do emprego coordenado das várias expressões do Poder Nacional”.

Infelizmente, a atual PDN não contempla a concepção de segurança com a abrangência desejada, posto que a Segurança Nacional, muito mais ampla que a Defesa, deve integrar os demais campos do Poder Nacional ao militar.

---

<sup>1</sup> European Security in 1990s – Challenges and Perspectives – United Nations Institute for Disarmament Research – UNIDIR.

Associando-se o conceito de defesa ao espectro da segurança, convém lembrar as palavras do Marechal Castelo Branco, alertando para as diferenças de abrangência entre segurança e defesa:

*“... o conceito tradicional de Defesa Nacional coloca ênfase sobre os aspectos militares de segurança e correlatamente aos problemas de agressão externa. A noção de Segurança Nacional é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando por isso aspectos psicológicos, a preservação do desenvolvimento”...<sup>2</sup>*

Vê-se, portanto, que o conceito de segurança está associado a um estado de proteção e o conceito de defesa envolve ações, atitudes e medidas. Enquanto a defesa envolve medidas que incluem, prioritariamente, a **aplicação direta do instrumento militar**, estabelecidas com base em um quadro definido de ameaças, a segurança pode estar relacionada a uma série de **ameaças não-ortodoxas**, para as quais não se aplica resposta militar tradicional, como, por exemplo, o crime organizado e a instabilidade política e social.

O Exército Brasileiro entende **Defesa Nacional** como sendo “o conjunto de ações do Estado, com ênfase na aplicação da expressão militar, para a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas”.<sup>3</sup>

Infere-se, portanto, que as Forças Armadas são precipuamente – mas não exclusivamente – os instrumentos de defesa do Estado brasileiro, o que não exclui o apoio aos órgãos institucionais especificamente voltados para a segurança pública.

A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de

---

<sup>2</sup> Aula inaugural proferida, em 1967, na Escola Superior de Guerra.

<sup>3</sup> Conceito aprovado pelo MD em 2002.

conflitos, baseada na existência de uma **estrutura militar com credibilidade, capaz de gerar efeito dissuasório**.

As áreas de interesse estratégico brasileiro incluem a América do Sul, o Atlântico Sul, a costa ocidental da África e a Antártica. Dentre estas, do ponto de vista da defesa, **a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são, hoje, as áreas prioritárias**.

Assim sendo, objetivos políticos, em todos os campos do Poder Nacional, devem ser traçados nos planos regional, hemisférico e global para atender especificamente à Defesa Nacional.

No plano **regional**, é necessário o incremento do relacionamento militar com os países vizinhos (o que já vem acontecendo), como consequência natural da aproximação política e econômica.

Nas ações preventivas de defesa deverá ser considerada a criação de mecanismos bilaterais de cooperação com os países da América do Sul (em especial, com os do Cone Sul) e da costa oeste da África, com o propósito de intensificar as medidas de confiança mútua e ampliar a interação político-estratégica.

No plano **hemisférico**, presentes seus interesses, o Brasil deve manter com os EUA um relacionamento bilateral, mediante diálogo maduro, franco e com proposições claras, sem competições ou antagonismos, de forma a diminuir possíveis resistências que possam trazer dificuldades ao País para afirmar-se como uma potência de âmbito regional.

No plano **global**, devem ser aprofundadas as relações, no campo de defesa, com atores-chave no cenário internacional, bem como com nações com nível de desenvolvimento compatível com o brasileiro, visando estabelecer importantes canais de entendimento para reforçar o quadro, do domínio político-estratégico, de associações relevantes para o País.

## SEGURANÇA E DEFESA EM ORGANISMOS MULTILATERAIS – CONSEQÜÊNCIAS PARA O BRASIL

As primeiras quatro décadas da Organização das Nações Unidas (ONU), período caracterizado pela Guerra Fria, demonstraram que a principal preocupação das grandes potências estava focalizada na manutenção de suas respectivas áreas de influência. O grande número de alianças e acordos entre as superpotências nucleares, assim como o receio de que o surgimento de conflitos poderia rapidamente evoluir para o confronto nuclear global, favoreceram a manutenção da estabilidade, trazendo ao sistema mundial uma certa imobilidade.

O término da Guerra Fria, entretanto, conduziu a um relaxamento desses padrões, desencadeando uma grande mobilidade no ambiente internacional. O conseqüente rompimento de alianças, parcerias e sistemas de apoio regionais fez surgir uma série de novos e incipientes Estados (o ocorrido com os países balcânicos constitui o exemplo mais característico), muitos dos quais suscetíveis a tensões de origem étnica, religiosa, ideológica e aquelas decorrentes das ações do crime organizado. Tal situação gerou violentos conflitos internos e pressões de diferentes matizes para ações reativas da comunidade internacional, mais particularmente da ONU.

Para responder ao novo desafio político do pós-Guerra Fria, que passou a envolver crises internas em diferentes Estados, a ONU passou a empregar as operações para manutenção da paz em larga escala.

Nos últimos anos, observa-se um acentuado crescimento na abrangência e na complexidade das operações de paz, hoje multidimensionais e com componentes políticos, humanitários, sociais e econômicos, requerendo especialistas civis de naturezas diversas, trabalhando em conjunto com os efetivos militares.

O senhor Kofi Annan, atual Secretário-Geral da ONU, em documento intitulado “Peace Operations: Preparing for the Next Century”, afirmou que “omitir-se diante de um cenário caracterizado por intensa violência é moral e eticamente indefensável e o não-envolvimento é uma opção ilusória...”

Na atualidade, segundo aquela autoridade, fica claro que os países dotados de melhores condições políticas e socioeconômicas não estão muito interessados em participar de operações de paz, sob a égide da ONU, em áreas do mundo que, segundo suas concepções estratégicas, não são prioritárias. Acrescente-se a isto que a posição independente norte-americana, como ficou demonstrado pela sua recente intervenção no Iraque, pode comprometer a credibilidade e o desencadeamento das ações da ONU.

Por outro lado, não há dúvida que a eficiência da ONU repousa sobre a capacidade das maiores potências, em particular dos EUA, sobretudo pela sua capacidade de intervenção.

No plano hemisférico, os EUA tentam criar uma nova “arquitetura de segurança” nas Américas, sob sua liderança, incluindo novos temas (políticos e econômicos – ALCA) antes fora da agenda específica de segurança.

Não é novidade, tampouco, o fato de que não lhes interessa o surgimento de lideranças regionais que se possam contrapor às suas concepções estratégicas. Entretanto, a existência de um ordenamento estratégico que permita o intercâmbio de idéias e a cooperação entre os vizinhos, em termos de segurança, pode ser útil aos interesses norte-americanos, uma vez que, ao se definirem com clareza os parâmetros regionais, os EUA poderão dedicar maior atenção aos principais focos de tensão mundial, sem a preocupação com instabilidades indesejáveis em seu entorno.

É cada vez mais evidente que o pensamento estratégico regional deve ser influenciado e moldado segundo as condicionantes sul-americanas. Portanto, o Brasil pode, e deve, ter participação mais efetiva na condução desse processo.

O Brasil, há mais de um século sem se envolver em conflito com seus vizinhos, tem trabalhado no sentido de promover maior integração e aproximação entre os países do continente. Essa integração deve ser estendida ao equacionamento de iniciativas na área de segurança e defesa, pois uma visão comum sul-americana permitiria alcançar um consenso regional, baseado na boa fé, na transparência e na confiança recíprocas, já que as maiores ameaças que pairam sobre os países da região são da mesma natureza.

Pontualmente, observa-se uma considerável pressão dos EUA para a transformação das Forças Armadas latino-americanas em “guarda hemisférica”, com as missões de combate ao crime organizado, em especial ao narcotráfico, de defesa do meio ambiente, e que pudesse participar de missões de paz. Evidentemente, uma concepção de força supranacional permanente não atende aos interesses estratégicos do Brasil e de outros países da América do Sul, em que pese a necessidade de entendimento e cooperação para a prevenção e combate aos delitos transnacionais e crimes ambientais.

Tais projeções demonstram que segurança e defesa continuam sendo assuntos de alta relevância. Porém, não há como negar que uma maior inserção brasileira no ambiente internacional exigirá maiores compromissos. O País não pode, por exemplo, pleitear assumir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, sem o necessário engajamento em questões delicadas na área da segurança mundial.

O Brasil tem-se posicionado com independência e maturidade nos diversos organismos multilaterais. O Exército Brasileiro, alinhado com o pensamento estratégico do Ministério da Defesa e da diplomacia nacional, tem buscado uma maior aproximação com outros exércitos, particularmente dos países sul-americanos, por meio do entendimento e da cooperação em áreas de interesse comum no campo militar, que evidentemente abrangem, além de vários outros aspectos, o tratamento de questões relativas à segurança e à defesa.

O Exército Brasileiro reconhece a importância do fortalecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) e se propõe a colaborar para a manutenção da segurança e da paz mundiais, naquilo que lhe cabe, sempre que solicitado e de acordo com os interesses nacionais e orientação governamental.

O Exército Brasileiro não considera oportunas propostas de organização de força de segurança supranacional, sendo, todavia, favorável à participação em forças de manutenção da paz ou em missões de observadores militares, sob a tutela de organismos internacionais.

A título de colaboração, serão apresentadas algumas medidas que poderiam ser implementadas e que são consideradas por nós como parte da ação estratégica a ser desenvolvida, no sentido de ampliar a projeção do Brasil no ambiente internacional:

a. acelerar a consolidação do MERCOSUL e buscar expandi-lo para os demais países da América do Sul, sendo o tratamento dos assuntos de segurança e defesa uma consequência natural dessa aproximação. No campo militar, fortalecer a cooperação no Cone Sul e com os países andinos e integrantes do Pacto Amazônico;

b. buscar uma maior aproximação e cooperação com os países amazônicos, no sentido de obtenção do desenvolvimento sustentável da região;

c. adotar medidas mais efetivas, intensificando a presença do Estado na Amazônia, de modo a coibir os ilícitos transnacionais (particularmente, o narcotráfico) e buscar, nessas ações, uma maior cooperação com os países vizinhos, inclusive proporcionando-lhes o acesso a determinadas informações coletadas pelo SIVAM. Tais medidas permitem uma resposta adequada a tentativas de ingerência e limitam ameaças exógenas ao ambiente sul-americano. O Exército, de sua parte, vem ampliando, dentro de suas possibilidades, a presença militar na Amazônia, efetuando a transferência de organizações militares sediadas em outras regiões. Assim, foram transferidas para aquela área estratégica duas brigadas de infantaria (de Petrópolis-RJ para Boa Vista-RR; e de Santo Ângelo-RS para Tefé-AM) e será efetivada, a partir de 2004, a transferência da 2ª Brigada de Infantaria Motorizada, de Niterói-RJ para São Gabriel da Cachoeira-AM;

d. adotar políticas e medidas claramente sintonizadas com os temas sensíveis da agenda internacional (preservação do meio ambiente, respeito aos direitos humanos), as quais, por fortalecerem a credibilidade e o respeito internacionais, proporcionam melhores condições para a neutralização de ameaças presentes e futuras;

e. incrementar a participação em missões de paz e humanitárias, com efetivos militares mais significativos e compatíveis com o perfil de potência média do País, reforçando as suas credenciais internacionais. Essas participações devem ser avaliadas caso a caso, segundo a relação custo-benefício em termos políticos, militares e econômicos;

f. na área de Ciência, Tecnologia e Inovação, que demanda pesados investimentos e na qual os recursos são muito inferiores às necessidades, empreender esforços no sentido de reduzir o hiato tecnológico, hoje existente no Brasil e na comunidade sul-americana. Para tal, direcionar recursos que permitam o desenvolvimento de projetos que proporcionem novos conhecimentos aos profissionais da área, bem como priorizar e selecionar aqueles capazes de proporcionar desejáveis e eficazes parcerias entre as Forças Armadas e os órgãos civis de pesquisa, nacionais e de países vizinhos. Nesse mister, manter o foco em um permanente compromisso com o resultado, traduzido pela estrita observância e cumprimento de custos e prazos estabelecidos;

g. desenvolver a indústria de MEM, particularmente a que incorpora tecnologia dual, buscar o estabelecimento de parceria com os países do MERCOSUL e, em uma segunda etapa, estendê-la aos demais países da América do Sul. É desejável que sejam envidados esforços no sentido de que o material que venha a ser produzido seja padronizado ao máximo, pois tal medida, além de baratear os custos, permitirá um melhor aproveitamento quando da realização de exercícios conjuntos e intercâmbios doutrinários pelos países; e

h. atuar eficazmente no sentido de sensibilizar a sociedade para a participação efetiva nos assuntos relativos à Segurança e à Defesa Nacionais.

### **AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA, AÍ INCLUÍDA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO AOS DELITOS TRANSNACIONAIS**

A prevenção e repressão aos chamados delitos transnacionais ou transfronteiriços é de competência da Polícia Federal – polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras –, conforme o prescrito no

Art. 144 da Constituição Federal. Os demais órgãos de segurança pública exercem as competências que lhes são direcionadas, mesmo em faixa de fronteira.

Dessa forma, embora as Forças Armadas (FA) possam receber o “poder de polícia” – condicionado à iniciativa de um dos poderes constitucionais (Lei Complementar 97/99 e Dec 3.897/01) –, cotidianamente ou em situações que o justifiquem, encontram-se impedidas de executar ações para prevenir ou reprimir delitos transnacionais, ainda que estes delitos venham a ocorrer em setores da faixa de fronteira onde a única presença do Estado seja caracterizada pela existência de organizações militares. Assim, a competência das FA limita-se ao combate a delitos que constituem crime militar ou às ações de patrulhamento inerentes à missão constitucional de defesa da Pátria. A competência para efetuar ações de busca e apreensão, por exemplo, é das autoridades policiais e seus agentes.

Em situação de normalidade institucional, a ação das FA na prevenção e repressão aos delitos transfronteiriços e ambientais, bem como na segurança pública, restringe-se à colaboração com as instituições policiais, em termos de instrução, inteligência, comunicações e logística (Decreto nº 3.897, de 24 Ago/01). Em resumo, o ordenamento constitucional e legal vigente não prevê como missão das FA o combate a delitos transfronteiriços.

A Lei Complementar 97/99 estabelece que a atuação das FA na garantia da lei e da ordem (GLO) ocorrerá por determinação do Presidente da República, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da CF. Portanto, reconhecendo como estabelecida a situação de insuficiência, indisponibilidade ou inexistência do órgão competente para o combate a delitos transnacionais, não há, salvo outro juízo,

impedimento jurídico quanto à elaboração de diretrizes específicas do Presidente da República para o emprego das FA na GLO em áreas de fronteira.

Por outro lado, o Decreto 3.897/01 prevê o emprego das FA na GLO, desenvolvendo ações que se incluem nas competências das PM, nos termos e limites impostos a estas últimas pelo ordenamento jurídico e à vista de solicitação de Governador de Estado. Ou seja, ainda que esgotados todos os instrumentos de coação previstos no art. 144 da CF, o citado decreto somente atribui às FA as ações de competência das PM.

Em síntese, tanto a LC 97/99 quanto o Decreto 3.897 não contemplam todas as situações que possam ocorrer.

Na hipótese de vir a ser estabelecida uma norma (diretriz presidencial) para a atuação das FA no combate a delitos transfronteiriços, é importante destacar a necessidade de ser explicitada a área de atuação e a duração da missão, bem como particularizados e definidos, especificamente, quais delitos teriam a prevenção e repressão a cargo das FA, posto que, nas atuais circunstâncias, nem todos os delitos transfronteiriços ou praticados em áreas próximas à fronteira exigem a atuação da FA, por não comprometerem a ordem pública e/ou a segurança nacional.

Finalmente, acrescente-se que, caso venha a ser tomada a decisão de atribuir às FA os mesmos poderes para desempenhar as funções dos outros órgãos de segurança pública, além daquelas limitadas às competências das PM, **de forma emergencial e temporária**, depreende-se que tais competências incluirão, até mesmo, as funções de polícia judiciária. Assim, é conveniente que, nesse caso, seja alterada a LC nº 97/99 (é importante ressaltar: alteração na Lei, não em decreto), de modo a proporcionar o adequado e necessário respaldo legal às ações e garantir a realização dos necessários atos de polícia

judiciária (lavraturas de autos, prisão em flagrante, expedição de notas de culpa, representações para prisão preventiva e buscas, vistorias, custódia de pessoas e materiais, etc).

## PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

Na atualidade, pode-se entender o terrorismo como “o emprego sistemático e premeditado da violência, contra alvos não combatentes, por grupos subnacionais ou clandestinos, a fim de coagir ou intimidar governos e sociedades, preponderantemente por motivação político-ideológica ou religiosa”.<sup>4</sup>

O que distingue o terrorismo de outras formas de violência organizada não é apenas a barbárie, mas, sobretudo, a sua amoralidade plena e o total desrespeito às legislações vigentes. Trata-se da ratificação do princípio de que os fins justificam os meios.

Na tentativa de atingir os seus objetivos, as organizações terroristas repudiam qualquer comprometimento com os códigos éticos e morais vigentes, declarando-se totalmente isentas de qualquer dessas obrigações. Nesse contexto, é extremamente difícil distinguir atos praticados por terroristas politicamente motivados daqueles perpetrados por criminosos comuns.

Atualmente, é comum verificar-se a aliança entre organizações terroristas e o crime organizado. Cada qual, adotando técnicas, táticas e procedimentos comuns, procura tirar o máximo de vantagens do ambiente operacional que compartilham, tudo com a finalidade de atingir seus diferentes objetivos nas melhores condições possíveis. Como exemplos, destacam-se a estreita ligação entre as forças

---

<sup>4</sup> Definição do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América.

irregulares separatistas e as diversas células da máfia russa, na Chechênia; e entre a Al Qaeda e os traficantes de ópio, no Afeganistão.

Em todo o mundo, a grande preocupação dos diferentes órgãos de segurança é a possibilidade de aquisição e utilização, por parte das organizações terroristas, de armas de destruição em massa, como os agentes químicos e biológicos, adquiridos com relativa facilidade e cujo efeito pode ser devastador.

O emprego de armas radiológicas e nucleares é menos provável, na medida em que a sua aquisição (e também a utilização) é bastante complexa; contudo, fica presente a ameaça de que organizações terroristas venham a receber tais armas de Estados simpatizantes, ou mesmo que venham a consegui-las por roubo ou compra ilegal.

Deve-se ter em mente, também, a possibilidade extremamente perigosa da combinação de tecnologia rudimentar com alta tecnologia, como, por exemplo, a realização de atentados que envolvam o acionamento de uma bomba radioativa conhecida como “bomba suja”. Este artefato pode ser construído, de maneira relativamente fácil, quando não se detém a capacidade para produzir uma arma nuclear convencional.

No Brasil, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) é um dos vetores voltados para as ações de redução de desastres químicos, biológicos e nucleares (QBN) e abrange os seguintes aspectos globais: prevenção, preparação para emergências e resposta aos desastres.

O Exército Brasileiro, integrado ao SINDEC, recentemente criou seu Sistema de Defesa Química Biológica e Nuclear (SDQBNE<sub>x</sub>), que tem por finalidade capacitar a Força Terrestre para o emprego nas missões de defesa externa, garantia da lei e da ordem e cooperação com a Defesa Civil, em ambiente operacional

onde ocorra a presença e/ou a ameaça de emprego de agentes QBN. Esta capacitação da Força Terrestre (F Ter) permite, também, a sua atuação como eficaz instrumento de combate a ações terroristas que empreguem agentes QBN.

Outra medida adotada pelo Exército que contempla a ameaça representada pelo terrorismo foi a implantação da Brigada de Operações Especiais (Bda Op Esp), grande unidade operacional altamente preparada (instruída, adestrada e equipada) para o cumprimento de missões de natureza especial, dentre elas o combate ao terrorismo.

A implantação da Bda Op Esp objetiva dotar o Exército Brasileiro de um comando e unidades subordinadas que incrementem o poder de combate da Força Terrestre, disponibilizando-lhe meios versáteis, eficientes e eficazes que lhe assegurem pronta resposta a crises e/ou conflitos caracterizados por **cenários estratégicos de conformação difusa, ambientes operacionais de natureza diversificada e de grande sensibilidade**, nos quais destacamentos integrados por pequenos efetivos de Comandos ou Forças Especiais, especialmente adestrados e equipados, estarão capacitados ao cumprimento de missões de naturezas diversas, incluindo a guerra irregular (operações de resistência na Amazônia), a interdição de alvos estratégicos, a contraguerrilha e o contraterrorismo.

### AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA CIVIL E MILITAR EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Entende-se como Inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou

potencial influência sobre o processo decisório e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A atividade de Inteligência relacionada à segurança e defesa cabe ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que tem a responsabilidade de integrar as ações de planejamento e a execução das atividades, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

As necessidades, a natureza e os limites do conhecimento estratégico são delimitados pela **Política Nacional de Inteligência**, proposta pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) e aprovadas pelo Presidente da República.

Da Política Nacional de Inteligência decorrem as diretrizes e objetivos de Inteligência, documento que serve de base para a elaboração do **Plano Nacional de Inteligência**, no qual devem ser detalhados os objetivos específicos para as Instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Apesar de a estrutura de Inteligência do Estado Brasileiro estar delineada, a Política Nacional de Inteligência e, conseqüentemente, o Plano Nacional de Inteligência ainda não estão aprovados pelo Governo Federal.

Com a criação do Ministério da Defesa (MD), foi estabelecido o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) e a Agência de Inteligência de Defesa (AGINDE), órgão central do Sistema, que responde pelo planejamento de Inteligência e pela coordenação do SINDE, no âmbito do SISBIN.

A estrutura regimental da AGINDE compreende a existência de dois órgãos de Inteligência distintos quanto aos níveis de atividades específicas – Inteligência Estratégica de Defesa e

Inteligência Operacional de Defesa –, que estão subordinados a estruturas diferentes: o Departamento de Inteligência Estratégica, da Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais (DIE/SPEAI), e a Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa (SC-2/EMD).

A Política de Inteligência de Defesa (PID), instituída pelo MD, tem por finalidade estabelecer os Objetivos de Inteligência de Defesa e orientar o SINDE para a produção dos conhecimentos necessários, nos níveis estratégico e operacional, que assessoram o processo decisório na paz e em situações de conflito. Para isso, foi instituído o Plano de Inteligência de Defesa (PINDE), que regula a produção dos conhecimentos de interesse da Defesa.

As constantes mudanças nos quadros internacional e nacional impõem o acompanhamento regular e permanente da conjuntura, com a finalidade de possibilitar a previsão e/ou antecipação de eventos que, por sua natureza, evidenciem a probabilidade de emprego das Forças Armadas.

A Inteligência Militar tem duas vertentes importantes: a Institucional e a de Combate. Ambas proporcionam às Forças Armadas (FA) a capacidade de reunir, analisar e interpretar dados para produzir conhecimentos necessários, oportunos e confiáveis, constituindo-se em fator de êxito, em situações de paz, de crise ou de conflito armado.

Nas operações militares, a Inteligência disponibiliza conhecimentos necessários sobre o oponente e sobre o ambiente operacional, para apoiar o processo decisório. Objetiva, ainda, proteger conhecimentos sensíveis, instalações e pessoal contra ações patrocinadas por serviços de Inteligência oponentes (contra-inteligência).

Compreende-se, portanto, que a atividade de Inteligência militar está afeta ao emprego e à proteção das Forças Armadas em operações. Se no campo interno, voltar-se-á para a produção de conhecimentos ligados à segurança integrada (emprego da Força na garantia da lei e da ordem). No campo externo, produzirá conhecimentos voltados para a defesa externa.

O que foi exposto pode ser sintetizado nas seguintes idéias:

- a atividade de Inteligência, instrumento do processo decisório, deve ser empregada como apoio à ação do Estado, na preservação da sociedade, da soberania e dos interesses nacionais;
- o SISBIN é de vital importância para a execução das atividades de Inteligência no Brasil, abrangendo as áreas civil e militar para integrar o conhecimento produzido;
- apesar da existência do SISBIN, o Estado Brasileiro carece da aprovação da **Política Nacional de Inteligência** e do **Plano Nacional de Inteligência**; e
- a atividade de Inteligência militar, componente do SINDE, possibilita a previsão e/ou antecipação de situações que possam afetar a Segurança e a Defesa Nacionais e, conseqüentemente, requerer o emprego das Forças Armadas no que estabelece a Constituição Brasileira.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho, embora não esgote o assunto, objetivou apresentar, de forma sintética, o pensamento do Exército Brasileiro em termos de segurança e defesa, bem como uma contribuição para o debate sobre o emprego das Forças Armadas

na garantia da lei e da ordem e sobre as atividades de Inteligência em matéria de segurança e defesa.

O Exército Brasileiro considera que o aparato de defesa deve ser capaz de dissuadir possíveis ameaças e desenvolver, a médio prazo, sua capacidade de projetar poder, conciliando as necessidades com as disponibilidades de meios e harmonizando a visão político-diplomática com a abordagem militar-operacional.

Finalmente, tem a convicção que o tratamento dos assuntos de segurança e defesa não se restringe unicamente ao estamento militar, mas, ao contrário, deve envolver os diversos segmentos da sociedade, de modo a desenvolver uma cultura que atenda verdadeiramente aos interesses nacionais.

# CONCEITO ECONÔMICO-TECNOLÓGICO PARA A DEFESA NACIONAL: A QUESTÃO DA AMAZÔNIA E DA TECNOLOGIA DE PONTA

---

ARTHUR XAVIER FERREIRA\*

## INTRODUÇÃO

Após duas décadas de estagnação econômica, com o conseqüente aumento da concentração de renda e o agravamento da exclusão social, é imperioso que o Brasil realize um virtuoso ciclo de crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais. Com surpreendente habilidade, competência e paciência, o atual governo conseguiu – contrariando as expectativas da quase totalidade dos analistas nacionais e internacionais – construir, em apenas dez meses, os alicerces que podem permitir um crescimento econômico sustentável.

Os altos propósitos manifestados pelo Governo de praticar uma política de austeridade fiscal, de justiça social e de acatamento à lei conciliando a ordem com a liberdade, de combate à inflação sem prejuízo do desenvolvimento econômico e de luta pela implantação das reformas institucionais – particularmente as reformas da Previdência Social, do sistema tributário nacional e do mercado financeiro e de capitais – já está dando resultados: o risco Brasil despencou de cerca de 2.100 pontos em janeiro para menos de 650 em outubro; o déficit do balanço de pagamentos em conta

---

\* Coordenador Executivo da Companhia Vale do Rio Doce.

corrente, cujo financiamento era sempre apontado como fator de risco, foi reduzido significativamente; as exportações batem sucessivos recordes e as empresas já começam a investir para participar do tão anunciado “espetáculo do crescimento”. Mantidas a estabilidade política e econômica e a determinação do governo em reduzir as desigualdades sociais que tanto nos envergonham e comprometem nosso futuro, é possível que desta vez o País possa efetivamente iniciar um processo de geração de riquezas superior ao da década de 1970.

O cenário é promissor. O Brasil, apesar do processo de estagnação ocorrido nos anos 90, fortemente influenciado por fatores externos, possui substancial estoque de mão-de-obra qualificada, com elevada motivação para o trabalho e realização de ganhos de produtividade, uma indústria ainda capacitada e uma nova e preparada geração de empresários dispostos a assumir riscos. Questões sindicais não apresentam restrições ao crescimento da produção. O território brasileiro é tão abundante em recursos naturais que permitiu que o País se tornasse um dos maiores produtores agrícolas, florestais e minerais do mundo.

Os obstáculos ao crescimento que o Brasil ainda enfrenta, embora difíceis, não são intransponíveis. As questões da miséria, do saneamento básico, da crescente favelização urbana, da degradação da nossa posição tecnológica, da defasagem no âmbito educacional, da falta de instrumentos e de instituições de mobilização da poupança interna para suportar financiamentos de longo prazo, da falta de investimentos públicos, notadamente em infra-estrutura, da reforma do Poder Judiciário, da melhoria dos serviços de segurança pública, notadamente no combate ao narcotráfico, são necessariamente alvo para soluções de curto, médio e longo prazos.

Mas se considerarmos que a jornada para o tão esperado ingresso do Brasil no rol das nações desenvolvidas e socialmente justas esteja por se iniciar, é imperativo se ter sempre em mente que nenhum país pode ser economicamente forte se não tiver uma política de Defesa Nacional abrangente. É o nosso caso. É necessário que se amplie o escopo do papel das Forças Armadas Brasileiras para que estas tenham não somente um envolvimento mais direto no combate a atividades ilegais – tese sustentada por muitos dos que se debruçam sobre o assunto –, mas para que possa interagir com agentes econômicos nacionais, devendo, ao mesmo tempo, estarem prontas a defender a nossa soberania econômica e política contra a coerção de interesses que, disfarçados ou não em ações de “proteção” ou “manutenção” da paz, da ordem mundial, da ecologia, do “bem” de populações “oprimidas”, tentam desfrutar de vantagens em territórios que não os seus.

Portanto, a partir deste último ponto de vista, a grande dificuldade reside em definir qual conceito de Defesa Nacional se deseja elaborar para que o Brasil possa enfrentar as crescentes pressões de agentes econômicos transnacionais cujos interesses são também, por vezes, defendidos com o emprego de força militar.

Maior abrangência para novos pressupostos para a Defesa Nacional

## 1. A AMAZÔNIA

Tendo em seu território a maior floresta tropical e a maior bacia hidrográfica do planeta, situadas na Amazônia, o Brasil é um dos países mais freqüentemente citados quando o assunto é meio ambiente. As discussões sobre os limites do desenvolvimento econômico e da preservação ambiental constituem tema dos mais

complexos e apaixonantes neste País gigantesco, com diversos biomas e uma grande e diversificada população. O Brasil tem procurado equilibrar sua necessidade de crescimento socioeconômico com requisitos ambientais, consciente de que essas questões são de interesse global, exigindo uma atitude transparente e competente.

Nosso maior desafio é o de atender às expectativas da sociedade brasileira quanto ao desenvolvimento econômico e social com os pré-requisitos de qualidade ambiental, sem que venhamos a ameaçar nossa soberania quando, diante de pressões internacionais realizadas sob os mais diversos pretextos, cedemos em pontos que podem vir a comprometê-la. A criação de unidades de conservação ou a designação de imensas áreas, como as terras indígenas, imobilizam o território nacional, trazendo entraves à faculdade de decidir sobre a melhor forma de utilizá-lo em prol do nosso desenvolvimento, sem prejuízo das indispensáveis ações de proteção e uso sustentável da nossa biodiversidade e o respeito às populações nativas.

No meio da Floresta Amazônica, a província mineral de Carajás, descoberta há cerca de trinta anos, constitui-se numa das mais ricas regiões minerais do mundo. Sua exploração foi iniciada em meados dos anos oitenta, mas, segundo os geólogos, o que já se conseguiu até agora – uma produção de cerca de 60 milhões de toneladas/ano de minério de ferro – foi apenas arranhar a superfície, pois ainda há muito a ser descoberto e explorado. As reservas já identificadas em Carajás, avaliadas em centenas de bilhões de dólares, encontram-se bastante desprotegidas e vulneráveis face às ações de organizações internacionais (ONGs), que desejam a internacionalização da Amazônia, e às do narcotráfico, que utilizam reservas indígenas para a plantação, o armazenamento e a distribuição de drogas. Em uma delas, localizada a menos de 80 km

de Carajás, mais de 50.000 pés de maconha já foram plantados, sem que tenha havido até o presente momento repressão alguma.

Apesar de contribuir com cerca de US\$ 2 bilhões/ano líquidos para a receita das exportações brasileiras – esta quantia será superior a US\$ 5 bilhões/ano quando a produção de cobre e de placas de aço tiver início em 2005 – e apesar de ocupar menos de 1,5% da superfície da Região Amazônica, a indústria da mineração, controlada e administrada por brasileiros, corre enormes riscos uma vez que a presença do Estado naquela região é praticamente inexistente. Bastam meia dúzia de índios sentados nos trilhos da Estrada de Ferro Carajás para paralisar um fluxo diário de 50 locomotivas e de 2.500 vagões de transporte de minério. Cada dia de paralisação custa uma pequena fortuna ao País. As ordens de reintegração de posse emanadas da Justiça raramente são cumpridas pela Polícia Militar e nem pela FUNAI, sob diversos pretextos, inclusive o de falta de pessoal. A ferrovia só volta a operar mediante uma espécie de “pagamento de pedágio” aos índios, tal como ocorreu no último incidente desta ordem, quando só se conseguiu a liberação da ferrovia após a concessão de recursos extraordinários (além dos já tradicionalmente oferecidos voluntariamente pela Companhia Vale do Rio Doce) para as comunidades, que os utilizam de forma absolutamente inconsistente, adquirindo veículos de luxo e outros bens que em nada contribuem para a melhoria da qualidade de vida das populações indígenas, beneficiando tão somente suas lideranças. Vale também destacar que se tornou prática corrente a exigência de que a CVRD pague dívidas contraídas pelas comunidades indígenas com os comerciantes locais, as quais são apresentadas por meio de notas fiscais e recibos flagrantemente falsos ou adulterados, caracterizando um processo de lavagem de dinheiro que, com certeza, está associado à crescente atividade do narcotráfico nas Terras Indígenas.

Num território tão rico e promissor, a presença das Forças Armadas, ainda que tímida, tem sido vital. Projetos como o SIVAM e o Calha Norte animam empresas nacionais de mineração e de siderurgia a continuar a investir na região, na expectativa de que o “Arco do Desflorestamento da Amazônia Legal”, que tanto compromete o Brasil e que tanto aumenta a vulnerabilidade da Amazônia, possa ser substituído pelo “Arco do Desenvolvimento Sustentável”, moldado com base no Zoneamento Econômico e Ecológico e nas aptidões da região, com vistas a propiciar a instalação de empreendimentos agrícolas e florestais que tenham foco na produtividade e conseqüente capacidade de competir no mercado, em especial no internacional, graças a privilegiada localização geográfica, mais próxima dos mercados europeu, norte-americano e do Canal do Panamá.

No entanto, há entraves para que o Ministério da Defesa cumpra seu papel fundamental na região. As conhecidas restrições orçamentárias enfrentadas pelas Forças Armadas para a implantação dos projetos de defesa da Amazônia acima referidos são a causa maior para essa situação. Embora esta problemática represente uma questão de difícil solução dentro do quadro orçamentário presente, uma alternativa viável e possivelmente satisfatória para incrementar a presença do Estado na Amazônia seria o estabelecimento de parcerias com o setor privado nacional.

A utilização de capital privado poderia financiar, por exemplo:

a.) a construção de uma pequena fábrica da IMBEL na Região Norte para fornecimento de explosivos à indústria de mineração poderia gerar uma receita anual para a IMBEL de cerca de US\$ 10 milhões/ano, além de eliminar a inconveniente dependência do setor de mineração nacional às importações, notadamente da Rússia;

- b.) a construção de postos de saúde para as ações de Medicina Preventiva na região, aproveitando a excelente estrutura das Forças Armadas;
- c.) ações conjuntas com o Exército Brasileiro, que realiza o programa “Verde no Verde”, para a reprodução de espécies nativas e para a revegetação em áreas prioritárias (mananciais, matas ciliares, dentre outras);
- d.) programas de aprimoramento de padrões construtivos e operacionais de barragens e estruturas (diques e depósitos), fomentando a nacionalização e a propagação técnica, desenvolvendo padrões brasileiros de monitoramento e controle de estruturas;
- e.) o aperfeiçoamento das técnicas e das informações geográficas e cartográficas do Serviço Cartográfico do Exército Brasileiro;
- f.) a instalação de uma unidade do Batalhão Ferroviário que, mediante remuneração, faria a manutenção do leito permanente da Estrada de Ferro Carajás, possibilitando, ao mesmo tempo, a presença ostensiva do Exército ao longo da ferrovia, fato que coibiria invasões e práticas ilegais que tantos prejuízos têm causado ao País;
- g.) ações de coordenação a serem exercidas pelo Exército Brasileiro em situações acidentais que exijam o acionamento de forças públicas e de apoio humano e material;
- h.) escolas de formação e treinamento de jovens, com os cursos ministrados pelo Exército, para operação de ferrovias e de caminhões “fora de estrada”, gerando a perspectiva de empregos e despertando nesses jovens o sentimento de brasilidade;

- i.) instalação, em parceria com as Forças Armadas, de pequenos núcleos de apoio à população regional contra a presença constante de madeireiros e garimpeiros, evitando conflitos e influências indesejáveis na região;
- j.) o levantamento completo da qualidade das águas em todas as bacias hidrográficas brasileiras com o objetivo de desenhar um mapa da atual saúde das águas doces brasileiras e de identificar ambientes que nunca foram contaminados, para que possam ser conservados como recursos estratégicos;
- k.) o apoio à implementação e operação de projetos compatíveis com as aptidões ecossistêmicas, baseados em extrativismo, que propiciem aumento da renda das populações denominadas de “povos da floresta” (ribeirinhos) ;
- l.) atividades de controle do uso predatório do ecossistema, inclusive no que tange ao combate à bio-pirataria, que tanto prejudica o Brasil quando vemos um importante princípio ativo sendo patenteado por empresas ou indivíduos que o obtiveram de forma irregular das populações nativas, inclusive indígenas;
- m.) a implantação de mini-usinas para a produção de biodiesel;
- n.) a proteção de unidades de apoio de conservação federais e a logística de apoio a combate a incêndios, e
- o.) a fabricação e recuperação de componentes das ferrovias.

Desta forma, a articulação da iniciativa privada com a ação das Forças Armadas, em determinados âmbitos, duplicaria os esforços e o incremento dos meios possibilitaria o atendimento e a execução de certas obrigações devidas à sociedade civil. É importante notar que, com esta conjunção, a própria sociedade

estaria envolvida na solução de alguns de seus problemas até então não atendidos por falta de verbas suficientes. No Brasil é comum exigir-se unicamente do Estado a iniciativa para a execução de metas que beneficiem segmentos específicos da sociedade, responsabilizando-o e deixando-lhe todo ônus, quando agentes desses setores poderiam se mobilizar e encontrar soluções disponíveis por meio de sua própria participação na consecução de determinados objetivos. A utilização de capital privado aliado à ação das Forças Armadas em áreas e em questões de sua competência resultaria em agilizar soluções sempre postergadas por falta de recursos.

Como ficou considerado na primeira rodada deste Ciclo de Debates, a defesa do Arco Amazônico é questão prioritária. Ficou assentado também que o Ministério da Defesa deveria consolidar-se como traço de união entre o “mundo estratégico” e o “mundo político”. Na defesa do Arco Amazônico está obviamente posta a questão ambiental. Não obstante, os grandes **interesses econômicos na região** são também necessariamente prioritários e o papel do Ministério da Defesa como **traço de união** entre o “mundo estratégico” e o “mundo econômico” é inadiável.

Portanto, às atribuições que lhes foram conferidas pela Constituição – mais especificamente aquelas que estão ligadas ao emprego da força – as Forças Armadas precisam acrescentar outras para ampliar sua esfera de ação, intervenção e integração. Defesa deve também abranger a garantia do patrimônio produtivo e econômico contra interesses forâneos e/ou ilícitos. Visto desta maneira e por extensão, pode-se inferir que sua parceria com empresas brasileiras idôneas em casos específicos e sua participação para assegurar interesses econômicos nacionais coaduna-se com o princípio de Defesa discutido na primeira rodada de debates, como podendo ser aquele que também se coloca contra riscos de ordem não-militar.

## 2. TECNOLOGIA DE PONTA

Há ainda outras áreas em que, embora de modo ainda incipiente, a parceria entre as Forças Armadas e setores a iniciativa privada já existe. É este o caso das parcerias entre os centros de pesquisa e de tecnologia das Forças Armadas com a empresa privada.

A história de sucesso da EMBRAER, por exemplo, não seria possível sem a contínua participação do CTA no desenvolvimento de novas aeronaves. O mesmo ocorre com o processo de limpeza com explosivos de tanques “decantadores” da indústria petrolífera, denominado refratex, processo este que está sendo patenteadado. Neste caso a parceria foi desenvolvida entre a IMBEL e a multinacional ABB. As pesquisas conduzidas na costa brasileira pela Marinha do Brasil em conjunto com a PETROBRÁS, outro exemplo da importância dessas parcerias, permitirá que dentro de dois anos país atinja a auto-suficiência na extração e na produção de petróleo.

Muito ainda pode ser feito. O patrimônio tecnológico acumulado pelos centros de pesquisa do Ministério da Defesa tem que ser preservado, pois a sua importância é altamente estratégica para o País. Uma das formas de aproveitar a capacidade já instalada dos centros de pesquisa das Forças Armadas e de treinar continuamente a mão-de-obra ali empregada seria ampliar significativamente as parcerias com o setor privado para o desenvolvimento e a comercialização de produtos de uso civil.

A empresa privada poderia também colaborar com os centros de pesquisas das Forças Armadas no desenvolvimento de produtos militares com tecnologia de ponta. O aumento do comércio internacional do Brasil com a China e as parcerias comerciais de médio e longo prazo que já estão sendo formadas; contemplando inclusive investimentos brasileiros e chineses na China e no Brasil,

respectivamente, poderão gerar acordos de cooperação militar na área de fabricação de veículos de lançamento de satélites e de submarinos.

O esforço que a Marinha do Brasil desenvolve no sentido de construir um submarino nuclear, a determinação da Força Aérea em produzir um veículo lançador de satélites e o patrimônio tecnológico acumulado pela IMBEL e pelo IME não podem ser abandonados. Devem ser estimulados e acelerados. O Brasil necessita ter uma Força Armada moderna, ágil e extremamente preparada para intervir em diferentes cenários tais como: ações isoladas e de curtíssima duração para combater o narcotráfico, em território nacional ou em países vizinhos; combater as diversas formas de terrorismo e proteger áreas isoladas, constantemente invadidas por aventureiros de toda espécie, e eventualmente apoiar ameaças ao sistema democrático de países sob a nossa esfera de influência.

Sem capacidade para projetar poder e sem estrutura para exercer o que os militares denominam de “efeito dissuasório”, dificilmente será possível inserir o Brasil na comunidade das nações desenvolvidas. Algumas idéias para modernizar as Forças Armadas sem necessidade de recursos do Orçamento da União são a seguir oferecidas:

- a) substituir o atual contingente, formado basicamente por recrutas que permanecem menos de um ano cumprindo o Serviço Militar obrigatório, por uma Força profissional bem menor mas altamente capacitada e equipada;
- b) alienar as propriedades das Forças Armadas localizadas em centros urbanos altamente valorizados e utilizar os recursos obtidos na aquisição de equipamentos de última geração e na construção de unidades que seriam instaladas em municípios no interior do País;

c) unificar os serviços comuns às três Forças (saúde, formação, logística) e utilizar os recursos economizados para dotar esses mesmos serviços dos modernos equipamentos;

d) obter, mediante parcerias com o setor privado, recursos que possibilitem a manutenção dos programas de fabricação de submarinos, a diesel e nuclear, do programa de desenvolvimento do veículo lançador de satélites e da manutenção da IMBEL em bases sólidas e competitivas.

Sem o aprimoramento e o desenvolvimento da tecnologia de ponta, apesar da contribuição direta ou indireta do Brasil, para a estabilidade regional e para a paz mundial, devido a suas características singulares tanto por sua dimensão territorial e seu grande potencial econômico quanto por sua formação étnica, cultural e política e sua tradição de ausência de conflitos internos, torna-se mais difícil para o país alcançar uma inserção internacional que de fato garanta plenamente sua soberania e autonomia.

## CONCLUSÃO

O cenário global neste início de século revela transformações significativas em curso e já há algum tempo. Essas transformações se dão nas mais diversas esferas. Na política internacional, com o fim da bipolaridade, assiste-se ao aumento do poderio militar americano dominando o cenário mundial. Há também o agravamento dos efeitos das ações do narcotráfico, agora fortemente aliado a movimentos de guerrilha, usando suas táticas e suas armas. Em alguns centros urbanos, atos violentos geralmente ligados ao narcotráfico assumem características de ataques terroristas contra a população. O terrorismo internacional assumiu proporções até pouco tempo inimagináveis. Por outro lado, já começa o processo

da constituição de mercados alternativos que façam face à hegemonia dos mercados tradicionais e que permitam um fortalecimento das economias de países em vias de desenvolvimento. Grande parte desses países investem maciçamente em tecnologia como forma de garantir sua própria sobrevivência dentro do cenário internacional extremamente competitivo.

O Brasil não pode estar à margem desse processo de esforço contínuo e deliberado de países como o nosso, que devem lutar pela sua inserção no rol das nações desenvolvidas dentro de um mundo globalizado. Para de fato participar ativamente, o País deve utilizar sua capacidade plena no que se refere à utilização equilibrada de suas reservas naturais, à sua força econômica, a seu potencial para um desenvolvimento tecnológico avançado e a seu capital humano. Dentro deste quadro, o papel das Forças Armadas é de suma importância.

Ao se discutir quais são as diretrizes que balizam os conceitos de Defesa e de Segurança, questionando-se sobre a necessidade de tornar estes conceitos mais abrangentes para abrir o escopo do papel das Forças Armadas na vida do País, tende-se a pensar de imediato na questão do combate a atos ilícitos e violentos. Deveriam as Forças Armadas intervir como agentes coercitivos para o narcotráfico? Deveriam assumir uma intervenção direta nos casos de atos ilícitos por agentes transnacionais ou do crime organizado? Deveriam, portanto, incorporar novas concepções que ultrapassem os conceitos tradicionais de defesa da soberania, autodeterminação e identidade nacional para agirem diretamente contra esses tipos de ameaças?

Certamente, esses são questionamentos inadiáveis. Porém, *pari passu*, deve-se indagar sobre o papel das Forças Armadas como co-agentes do processo de desenvolvimento econômico – o que implica o de desenvolvimento social – e de parceiros das pesquisas que

trabalham para o avanço tecnológico do País, sobretudo o que se refere à tecnologia de ponta. Nossa independência nesse âmbito é também salvaguarda para nossa autodeterminação, soberania e identidade nacional.

Nestas breves reflexões há a certeza de que a presença das Forças Armadas no cenário nacional está muito aquém de suas possibilidades e das necessidades do País. Pode-se dizer que há uma demanda reprimida para a contribuição que nossas Forças Armadas nos podem oferecer.

Torna-se necessário, portanto, despertar a sociedade civil para essas necessidades e para o que as Forças Armadas de fato podem fazer em prol da nossa sociedade e seus interesses. É importante, também, resgatar-se a imagem positiva de nossos soldados, que, após episódios políticos do passado, passou a ser associada ao exercício de repressão e de coerção contra a sociedade civil. Deve-se, assim mobilizar o país para apoiar o projeto de modernização das nossas Forças Armadas e de ampliação das responsabilidades do nosso Ministério da Defesa.

## NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA

---

ANTONIO CARLOS PEREIRA\*

Entre 1996 e 2000, publiquei no *O Estado de S. Paulo* uma série de comentários, sempre críticos, primeiro, sobre a necessidade da criação do Ministério da Defesa e do estabelecimento de uma Política de Defesa e, depois, sobre os avanços que, nessa matéria, fez o governo Fernando Henrique Cardoso. Logo em seguida ao envio dos projetos de emenda constitucional e de lei complementar que criaram o Ministério da Defesa, observei que naquelas propostas faltavam dispositivos que obrigassem periodicamente os responsáveis diretos pela segurança nacional a prestar contas à Nação daquilo que fizeram para a sua proteção e daquilo que farão no futuro imediato, a partir de uma determinada visão das ameaças e dos riscos percebidos que pesem sobre os destinos do País. Um Ministério da Defesa, afinal, sobre ser um centro coordenador de ações, é um centro formador de políticas. A ele incumbe planejar, o que significa acompanhar, permanentemente, as mudanças concretas que ocorrem nos múltiplos cenários que ficam sob sua observação, bem como as tendências que se delineiam. Mas o Ministério da Defesa é, também, um órgão da administração pública, sujeito a imperativos burocráticos, entre eles o exercício fiscal, e sujeito, ainda, às contingências da política doméstica. Nos países onde o Ministério da Defesa funciona com relativo sucesso, o conflito entre a necessidade de planejamento continuado, a dinâmica política e os constrangimentos burocráticos foi resolvido a contento com a fixação, por lei, de um calendário de planejamento. Os responsáveis

---

\* Jornalista de *O Estado de S. Paulo*.

diretos pela defesa ficariam legalmente obrigados a, anualmente, estabelecer a melhor correspondência entre as transformações do ambiente estratégico e a política de defesa, bem como entre essa política, as estratégias setoriais dela decorrentes e os meios materiais necessários à sua implementação – tudo em consonância com as diretrizes do Presidente da República. Caberia, então, aos comandantes das Forças Singulares desdobrar essas diretrizes, no contexto do preparo das tropas e da dotação de meios.

Um sistema como esse evitaria a petrificação da Política de Defesa, tal como ocorre hoje. De fato, quando o documento vigente foi anunciado, um oficial de alta patente vangloriou-se de que a Política de Defesa fora feita “para durar muito tempo”. E está durando, a despeito de se referir a condições domésticas e internacionais fluidas e cambiantes, que exigem respostas adequadas e prontas. Essa durabilidade deve-se ao fato de a Política de Defesa vigente ter sido feita para conciliar interesses corporativos conflitantes. O consenso foi obtido mediante a adoção de conceitos gerais, aplicáveis a quaisquer circunstâncias, a qualquer país e a qualquer tempo. Mas tal consenso é estagnador e estéril, justamente porque subtraiu de seus formuladores a responsabilidade de estabelecer prioridades – questão vital e definidora de qualquer política.

Daí ser extremamente gratificante o reconhecimento do Ministério da Defesa, pelo seu titular, embaixador José Viegas Filho, de que a Política de Defesa está a “exigir” atualização e, mais que isso, engajar-se num processo sério de revisão do planejamento da Defesa.

#### A ORGANIZAÇÃO DAS FA E A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante um longo período – que abrangeu parte do governo Sarney e se estendeu até o governo Itamar Franco – a questão salarial

ocupou parte considerável da energia e do tempo não só dos comandantes militares, mas também da oficialidade intermediária. As reivindicações salariais – e não se discute aqui a sua justiça, que é reconhecida – desviaram a atenção de problemas estruturais das Forças Armadas, tão ou mais sérios, e a partir delas, e de sucessivos ajustes fiscais, que eram reais, foram criados alguns mitos. O mais deletério, do ponto de vista político-institucional e profissional, foi o de que as Forças Armadas haviam sido deixadas à míngua no Orçamento.

Há cerca de uma década os contingenciamentos orçamentários vêm sacrificando as Forças Armadas, mas não mais do que às outras unidades administrativas do governo federal. Para as Forças Armadas, o resultado do arrocho foi que, por um longo período – que ainda não está ultrapassado – as tropas deixaram de se adestrar adequadamente, efetivos e dotações de unidades ficaram incompletos, quartéis passaram a funcionar em meio período para economizar a verba do rancho, mais de metade dos aviões da Força Aérea ficou presa ao solo por falta de peças, e, pelo mesmo motivo, navios ficaram retidos nos portos por mais tempo do que o desejável e conscritos eram dispensados meses antes do fim regulamentar do serviço militar. E a opinião pública deu-se conta do óbvio: mesmo com as defesas reduzidas à metade, o nível de segurança real do País não havia sido afetado. Voltou a ser feita, então, entre políticos, intelectuais e mesmo militares – principalmente da reserva – a pergunta incômoda que datava dos debates da Constituinte: Para quê Forças Armadas? Uns, a minoria, faziam a indagação porque, recôndita ou explicitamente, achavam que as Forças Armadas eram inúteis e desnecessárias; outros, a maioria, porque se preocupavam com o futuro de uma instituição vital para a segurança da Pátria.

Infelizmente, o que mais se ouvia das mais altas autoridades civis e militares, em resposta àquela pergunta era que cabe à sociedade determinar o que quer das Forças Armadas. Ora, a

sociedade brasileira não pode dar tal resposta; não tem os meios de fazê-lo. Nos países em que as questões de segurança externa são prementes e, portanto, fazem parte das plataformas eleitorais de candidatos a presidente e a congressistas, a resposta da sociedade é o voto naqueles em cujas propostas percebe haver maiores garantias de segurança para a nação. No Brasil, onde as questões de segurança externa são, felizmente, secundárias e raramente entram no debate político, não se pode esperar que a sociedade se manifeste sobre que Forças Armadas quer e para quê. A responsabilidade da definição é do presidente da República, que recebeu mandato expresso para preservar a independência e a soberania da Nação, e do ministro da Defesa, que pode propor e deve executar as políticas essenciais à defesa da Pátria.

Mas, sem que tais políticas existam e sejam consistentes, é natural que o cidadão-contribuinte não se emocione diante da notícia de um eventual corte do orçamento militar, ou queira que os militares sejam desviados de suas funções naturais para outras atividades de maior impacto na vida cotidiana – sem lhe ocorrer que amanhã poderá precisar de Forças Armadas bem treinadas e equipadas para impedir que a Nação perca a independência.

O que o cidadão-contribuinte, sim, percebe é que sustenta, com a Defesa, um os três maiores orçamentos do Executivo, mas os meios de proteção da Pátria são claramente deficientes – basta ver a pública e notória deterioração dos equipamentos e a escassez das unidades de pronto emprego em relação ao efetivo global. Há, evidentemente, algo de errado na estrutura das Forças Armadas e na carreira militar.

O entorno estratégico do Brasil sofreu profundas mudanças nos últimos anos; o contingenciamento habitual tem comprometido fortemente a execução do Orçamento, embora este tenha sido

aumentado nominalmente; não há Força que não tenha sofrido importantes perdas de equipamento, por obsolescência ou falta de manutenção – mas mesmo assim os efetivos continuam os mesmos. Isso ocorre porque as Forças Armadas não foram concebidas, em seu formato atual, para lutar. São forças-núcleo, isto é, poucas unidades completas em equipamento e operacionalidade, em torno das quais gravitam quartéis com dotações incompletas, que receberiam a reserva em caso de necessidade. Existem ainda, na fixação dos efetivos, resquícios de tempos ainda mais antigos, quando se estabelecia uma relação entre a extensão do território, o volume da população e o tamanho das Forças Armadas. Essa relação não é direta nem necessária, a menos que se trate de força de ocupação ou do exercício de alguma forma de controle social.

As Forças Armadas precisam ter o tamanho que convier à sua missão estratégica, combinada com as efetivas possibilidades orçamentárias do País. Quando isso não ocorre, transformam-se num imenso aparato burocrático, cuja primeira função é a de ser manter intacto despeito do que se passa no País e no mundo. E o primeiro sintoma dessa distorção de finalidade percebe-se no Orçamento.

A participação da folha de pessoal tem tido um crescimento desproporcional aos gastos operacionais, inclusive treinamento e instrução. Entre 1995 e 2002, os gastos com inativos aumentaram de 0,7% do PIB para 0,9% do PIB. Em 2002, os dispêndios com aposentados e pensionistas militares equivaleram a uma vez e meia o que foi gastos com o pessoal da ativa. Quaisquer que sejam os critérios de cálculo, as despesas com inativos superam os gastos com o pessoal em atividade – e essa é uma tendência firme: na composição dos gastos militares, o que mais aumenta são as despesas com inativos. Essa não é, ao contrário do que possa parecer, apenas uma questão previdenciária. Essa evolução é sintoma de uma grave distorção, uma espécie de autofagia que só se corrige com a revisão

da carreira militar. Um aumento real do Orçamento apenas empurrará o problema para diante.

### POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA. A DIPLOMACIA MILITAR

Em tempos normais, a política de defesa é coadjuvante da política externa. É nessa condição que interagem. Quem faz a diplomacia e quem faz a defesa não falam a mesma linguagem, não usam a mesma gramática. Em última instância, as decisões que o profissional da defesa tem de tomar, mesmo em tempos normais de paz, têm como objetivo a eventualidade da ruptura dos esforços da diplomacia. Na verdade, o profissional da defesa será tão competente quanto for capaz de planejar, primeiro, para dar ao diplomata o respaldo de meios para que se possa praticar, quando necessário, o realismo político e, finalmente, para garantir à Nação que o eventual fracasso do diplomata não representará, necessariamente, o desastre.

Por essa razão, a política de defesa não pode ser mera versão adocicada da política externa. Ambas buscam o mesmo objetivo – a segurança do Estado e da Nação –, mas com instrumentos e métodos inteiramente distintos. A menos que essas diferenças sejam observadas e preservadas, o soldado perderá função e a Nação estará desprotegida, se amanhã o diplomata não conseguir manter a paz.

No caso brasileiro, a tarefa dos formuladores da política de defesa é tornada mais árdua pela falta de ameaças plausíveis e de riscos previsíveis – o perigo real e imediato – que possam ser combatidos por forças militares. A ameaça difusa, nem sempre típica ou provável, deixa ao planejador a responsabilidade de imaginar o imponderável e fazê-lo com equilíbrio. Ou seja, o planejamento

deve prover segurança, sem criar ameaças imaginárias que, pela repetição, podem adquirir foros de realidade.

Uma das mais importantes atividades que as Forças Armadas podem desempenhar, no papel de coadjuvantes da política externa, mas também como função orgânica, é a chamada diplomacia militar. Houve época, não muito remota, que se via com bons olhos o relativo isolamento de nossas Forças Armadas, principalmente em relação às suas congêneres no Hemisfério. Desde que os presidentes Sarney e Alfonsín decidiram aproximar Brasil e Argentina, numa empreitada política e comercial que mais tarde resultaria no Mercosul, aquela tendência se inverteu. Hoje, os contatos externos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas são freqüentes e proveitosos. Esse intercâmbio estabelece e reforça as bases de confiança recíproca e abre caminho para a cooperação. Essa atividade precisa, portanto, ser estimulada.

Da mesma forma, precisa ser ampliada a participação do Brasil em missões de paz, sejam as patrocinadas pela ONU sejam as inspiradas por outros organismos multilaterais. A presença em missões de paz proporciona experiências únicas e valiosas para os militares, mas, acima de tudo, destaca a vocação pacífica do Brasil e a sua disposição de colaborar ativamente num importante quesito da construção da ordem internacional. A elevação do perfil internacional do Brasil, por meio da participação ativa em missões humanitárias e de reconstrução da ordem em regiões vitimadas por graves conflagrações, certamente ajudaria o Itamaraty na iniciativa, agora retomada, em favor da reestruturação da ONU, com a ampliação do Conselho de Segurança. Demonstraria que o País está disposto a assumir, num cenário mais amplo, as suas responsabilidades de líder regional.

## AS “NOVAS AMEAÇAS” E A SEGURANÇA NACIONAL

Mal terminada a Guerra Fria, afastado, portanto, o perigo soviético, o governo norte-americano inscreveu entre as principais ameaças à sua segurança nacional as chamadas “novas ameaças” – terrorismo, narcotráfico, crime organizado, lavagem de dinheiro, migrações ilegais, riscos ambientais etc. – que logo entraram no rol de preocupações de quase todos os países do mundo, inclusive o Brasil. As “novas ameaças”, no entanto, são ilícitos que, mesmo que afetem a segurança nacional e comprometam a estabilidade do Estado, dificilmente podem ser combatidas eficazmente pelas Forças Armadas. Nenhuma delas, talvez nem mesmo o terrorismo, pode ser caracterizada como atividade hostil desenvolvida por um Estado inimigo. Além disso, nenhum país, à exceção dos Estados Unidos – e assim mesmo em casos muito específicos –, dispõe de meios militares para neutralizar a ameaça na fonte.

É extremamente limitada, portanto, a participação possível das Forças Armadas, como instrumento por excelência da defesa nacional, no combate às “novas ameaças”. Em casos como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado essa participação é mesmo desaconselhável, haja vista os exemplos desastrosos de países que tentaram esse caminho e o único que obtiveram foi a desmoralização de suas Forças Armadas, que, além de inadequadas para a função, tiveram suas coesão e moral corroídas pelo contágio da corrupção. Mesmo nos Estados Unidos – cujo governo prega a participação de Forças Armadas alheias no combate direto a esses delitos –, os militares não se engajam na luta contra o crime comum. Eles estão proibidos por lei – a ancestral *Posse Comitatus* – de exercer o poder de polícia.

Também no Brasil os militares estão impedidos de exercer a função policial. Mas nada impede, como vem sendo feito, que as Forças Armadas auxiliem a polícia com equipamentos e pessoal de apoio nas missões de prevenção e repressão aos ilícitos inscritos entre as “novas ameaças” e mesmos nos casos excepcionais em que a ordem pública esteja seriamente ameaçada – sempre dentro do que estatui a Constituição.

### A AMAZÔNIA

A Amazônia é, e deve ser, o foco das atenções da Política de Defesa. Não por um ato reflexo em consequência da distensão na fronteira Sul, que durante mais de um século, por razões concretas ou por percepções equivocadas, foi considerada o principal problema estratégico do País. Pairam sobre a Amazônia duas ameaças. Uma é de escassa plausibilidade, mas exerce poderosa influência em setores importantes da sociedade. Trata-se do recorrente receio de que, objeto da cobiça estrangeira, a Amazônia sofra tentativas de internacionalização. A outra, bem mais real, é que a escassa presença do Estado facilite ou até estimule a ação de grupos interessados em tirar proveito da fabulosa biodiversidade da região, ou em usá-la como base ou via de penetração para a prática de ilícitos como o narcotráfico, ou, ainda, em transferir para território brasileiro conflitos civis que travam em seus países.

Os receios de que a cobiça de países ou grupos econômicos possam ameaçar a soberania do Brasil sobre a Amazônia – seja para obter lucros com as riquezas locais, seja para transformar a região em santuário ecológico intocado – podem ser afastados uma vez que o governo brasileiro estabeleça e implemente uma política capaz de conciliar as necessidades de utilização do potencial econômico da Amazônia com as exigências da conservação ambiental. Tal

política, mais do que satisfazer a países ou grupos estrangeiros, seria a resposta aos anseios dos brasileiros.

Já a solução dos problemas causados pela porosidade das fronteiras amazônicas exige a ativa participação das Forças Armadas. A presença militar na região tem sido ampliada, mas é preciso mais. Unidades militares hoje localizadas em áreas que não são prioritárias para a defesa nacional precisam ser transferidas para a Amazônia, equipadas e treinadas para agir naquele ambiente, até o limite da capacidade de sustentação das cidades e vilas situadas em locais estratégicos. A Marinha precisa ampliar sua presença nos rios. A Força Aérea precisa equipar-se também para assegurar a mobilidade estratégica requerida para operações nos pontos mais longínquos do território. A proteção da Amazônia é a prioridade da defesa nacional e assim deve ser tratada no momento das definições políticas e da distribuição de recursos.

## RELATO DA SEGUNDA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES

### "CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA – IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO INTERNA E EXTERNA DO GOVERNO"

#### DEBATEDORES:

Ministro Márcio Thomaz Bastos; Chanceler Celso Amorim; Deputado Paulo Delgado; General Rui Monarca da Silveira, Subchefe do Estado-Maior do Exército; Doutor Arthur Xavier Ferreira, Coordenador Executivo da Companhia Vale do Rio Doce; e Doutor Antônio Carlos Pereira, jornalista de *O Estado de S. Paulo*. O Ministro José Viegas Filho também participou do encontro.

#### CONSIDERAÇÕES GERAIS

As discussões da segunda rodada do ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança, dedicada ao tema “Conceitos de segurança e defesa: implicações práticas para a ação interna e externa do Governo”, transcorreram de forma fluida e caracterizaram-se, como é a proposta do exercício, por absoluta liberdade de expressão.

Embora vários participantes hajam contribuído de maneira significativa com elaborações teóricas sobre os conceitos de segurança e de defesa, os debates concentraram-se na análise das implicações práticas, para a ação política do Governo, do uso desses conceitos.

Pretende-se que este relato reflita, de forma tão precisa quanto possível, os principais argumentos apresentados pelos debatedores convidados e pelo Ministro José Viegas.

Para tanto, dividiu-se o documento em duas partes.

Na primeira, buscou-se sintetizar, em itens separados, a essência da contribuição de cada um dos participantes para o conjunto do exercício de reflexão; nessa síntese, procurou-se contemplar, sobretudo, comentários dos debatedores que complementassem o teor dos artigos por eles preparados para a ocasião.

Na segunda parte, procedeu-se a um resumo – neste caso estruturado em função de temas e não de participantes – do que foi discutido a respeito dos assuntos que constituíram o cerne da rodada: os conceitos de segurança e defesa e o emprego das Forças Armadas contra ameaças à segurança interna.

## PARTE I

### MINISTRO MÁRCIO THOMAZ BASTOS:

- O Ministro Márcio Thomaz Bastos concentrou suas intervenções nos temas “segurança pública” e “Amazônia”.

- Para o Ministro, a crise brasileira em matéria de segurança pública não é normativa, mas institucional: o que existe, no Brasil, é uma linha de criminalidade parcialmente instalada no próprio aparato repressivo. Por essa razão, o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva trabalha para reformar as instituições: as polícias, o Poder Judiciário, o sistema prisional.

- O Ministro Márcio Thomaz Bastos aventou a hipótese da desconstitucionalização da separação entre as polícias militares e civis: a cada Estado da Federação caberia definir a estrutura policial que melhor lhe aprouvesse.

- O Ministro mencionou, igualmente, a necessidade de se criar uma “Força Nacional”, cujo efetivo poderia ser recrutado, inicialmente, entre membros das forças policiais estaduais. Essa Força Nacional seria bem treinada e bem paga e dedicar-se-ia ao enfrentamento pontual, por tempo limitado, de ações mais graves do crime organizado.

- Também no contexto das reformas necessárias, o Ministro da Justiça mencionou o Estatuto do Desarmamento, tema em que os Ministérios da Justiça e da Defesa devem trabalhar em crescente consonância.

- Ainda no tocante a segurança pública, o Ministro Márcio Thomaz Bastos aludiu especificamente ao problema da “lavagem de dinheiro”, que, na sua avaliação, constitui questão fundamental na luta contra o crime organizado (nas palavras do Ministro, a “lavagem de dinheiro seria a ‘causa final’ do crime”).

- Quanto à Amazônia, o Ministro salientou a dificuldade de patrulhamento ostensivo da região, em decorrência de suas imensas fronteiras e de sua baixa ocupação demográfica.

- Nesse contexto, o Ministro da Justiça destacou que a função primordial das Forças Armadas corresponde à defesa da pátria contra hostilidades externas e à garantia dos Poderes Constitucionais, bem como à manutenção da lei e da ordem interna a pedido dos Poderes da República, conforme dispõe a Constituição da República em seu artigo 142. Para o Ministro, a contribuição das Forças Armadas, no tocante a controle de

fronteiras, deve ter caráter subsidiário, uma vez que poderia ser inconveniente conferir-lhes poder de polícia.

- O Ministro da Justiça lembrou que essa orientação tem sido adotada na prática. Segundo disse, a Polícia Federal tem agido em cooperação com as Forças Armadas marcadamente em matéria logística e de compartilhamento de informações. Exemplos dessa cooperação verificam-se nas fronteiras do Brasil com a Colômbia (operação COBRA), com o Peru (operação PEBRA) e com a Venezuela (operação VEBRA). O Ministro mencionou, igualmente, que, dentro dos limites traçados pela Constituição, esse trabalho de cooperação entre forças civis e militares poderia ser intensificado.

- Por fim, afirmou que é preciso reformular o conceito de ordem pública para demarcar os rumos de uma nova concepção de política de segurança.

#### CHANCELER CELSO AMORIM:

- O Chanceler Celso Amorim observou, de início, que a insegurança é uma das mais marcantes características do mundo atual. Essa insegurança seria tributária de duas vertentes distintas:

- A primeira dessas vertentes corresponderia às “novas ameaças”, entre as quais se incluiriam, por exemplo, o terrorismo e as armas de destruição em massa. Quanto ao terrorismo, o Chanceler afirmou não se tratar de um “ente”, mas de uma “forma de agir” praticada por diferentes grupos em diferentes circunstâncias; sobre as armas de destruição em massa, frisou que a temática do desarmamento e a da não-proliferação não podem ser tratadas de forma dissociada.

- A outra vertente a que fez alusão o Chanceler refere-se às ameaças tradicionais, que parecem agravar-se em um mundo que vive sob o signo do desequilíbrio de poder. Esse desequilíbrio, na avaliação do Chanceler, engendra uma peculiar situação de instabilidade, na qual a superpotência define não apenas as ameaças contra as quais devemos defender-nos, mas também a própria maneira de lidar com essas ameaças.
- O Chanceler chamou atenção para o fato de que, dadas essas condições, a superpotência não se vê na necessidade de “testar politicamente”, junto aos demais atores do sistema, os conceitos que pautam sua ação externa. A adoção da “doutrina da prevenção” seria um dos resultados desse estado de coisas.
- O Chanceler Celso Amorim ressaltou que, diante desse quadro, não há exatamente o risco de uma guerra global; o que existe, isto sim, é o risco da constante repetição de situações como a que ora se observa no Iraque.
- Tendo presente esse contexto, o Chanceler apresentou linhas de ação a serem adotadas – e que em larga medida o País já vem adotando – com vistas a tornar o ambiente internacional menos instável e, portanto, mais favorável à promoção dos interesses de Estados como o Brasil.
- De início, o Chanceler propugnou o fortalecimento de todos os elementos que contribuam para a configuração de uma ordem multipolar. Ressaltou, em particular, ser imprescindível revigorar as Nações Unidas, conferindo maior capacidade de ação ao seu Conselho de Segurança.
- O Chanceler salientou, em seguida, que o indivíduo só é livre se o Estado onde vive é livre: a segurança do Estado constituiria

condição necessária – ainda que não suficiente – para a segurança individual.

- Nessa linha de raciocínio, destacou a importância da iniciativa do Governo do Presidente Lula de aprofundar a integração sul-americana, a qual, entre outros resultados, traria benefícios inequívocos para a segurança da região – além, é claro, de contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos países que a compõem.

- Nas palavras do Chanceler, é preciso compreender que a integração é “inevitável”, restando apenas saber se se tratará de uma integração positiva (como se está buscando fazer) ou negativa (que se concretizaria, por exemplo, por meio da guerrilha e do narcotráfico).

- O Chanceler aludiu, igualmente, à necessidade de alianças entre países com interesses afins e mencionou o exemplo bem-sucedido do G-20. Segundo afirmou, a capacidade de articulação materializada naquela iniciativa diplomática permitiu que se empreendesse, por ocasião da recente Conferência da Organização Mundial do Comércio realizada em Cancun, uma “negociação real”, que envolveu não apenas os “dois grandes”, mas também países em desenvolvimento.

- Finalmente, com referência ao conceito de “segurança humana”, discutido no foro hemisférico, o Chanceler Amorim afirmou que, ao mesmo tempo em que não nos podemos opor a uma abordagem que tenha como centro o próprio ser humano, temos de cuidar para que, sobretudo nas Nações Unidas, caiba ao Conselho de Segurança, e não a países individuais, a definição de situações que configurariam ameaça à segurança internacional.

DEPUTADO PAULO DELGADO:

- O Deputado Paulo Delgado definiu o conceito de “segurança nacional”, essencialmente, como o dever do Estado de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade, livre de ameaças, em liberdade e bem-estar.

- Em seguida, definiu “defesa nacional” como o meio ou os métodos de proteção; a capacidade de resistir a ataques; o equipamento ou a estrutura de proteção; o complexo industrial que autoriza e supervisiona a produção e aquisição de armamentos e demais recursos militares afins.

- O Deputado ressaltou que seria dever de todos pensar o binômio “segurança e defesa” como instrumento para assegurar e respaldar os objetivos políticos e sociais do País.

- Advogou a constituição de Forças Armadas profissionais.

- Ao observar que as políticas de segurança e de defesa deveriam ser entendidas não como corolário de projeção de força, mas como corolário do desenvolvimento mais geral – econômico e tecnológico – da sociedade, ressaltou que uma política industrial de defesa seria essencial para que a política de defesa nacional se distinguisse de uma mera política de segurança interna.

- O Deputado sublinhou que, entre os benefícios subsidiários da atuação das Forças Armadas, figuram importantes avanços tecnológicos. Acrescentou, ainda, que se deveria encontrar uma fórmula que “desonerasse” o orçamento das Forças Armadas quando estas se dedicassem a atividades subsidiárias com claro benefício sistêmico para o conjunto da sociedade.

- No tocante ao sistema internacional, salientou que o desafio que se apresenta, em matéria de defesa, é o de desenvolver uma prontidão estrutural, sustentada por uma indústria de defesa ampla e competitiva, capaz de influenciar positivamente os indicadores econômicos do País.

- No âmbito regional, tal estratégia agregaria substância à política externa: a integração das indústrias de defesa da região contribuiria para os esforços mais amplos de organização do espaço sul-americano.

- O Deputado Paulo Delgado enfatizou que as Forças Armadas são, assim como as polícias, ferramentas legais e legítimas das ações políticas; por isso mesmo, requerem permanente atualização e adequação, em suas dimensões doutrinária e operacional.

- O Deputado mencionou fenômenos da realidade que seriam de difícil controle, mesmo por atores como os EUA: estabilidade financeira internacional; controle de doenças infecciosas; criminalidade cibernética; terrorismo; tráfico de drogas, de pessoas e de órgãos; lavagem de dinheiro; e biopirataria.

- Chamou atenção para a periculosidade do aperfeiçoamento tecnológico dos meios de destruição, bem como para o uso político da guerra. Realçou, em particular, os sinais de esgotamento do sistema das Nações Unidas; a violação de fronteiras; a eclosão de guerras regionais; o aumento da disponibilidade de armamentos sofisticados para conflitos locais; a tendência mundial a abolir o recrutamento geral e o alistamento compulsório de jovens.

- Referindo-se ao Brasil, o Deputado Paulo Delgado destacou que o potencial do País se nutre de fatores como a consolidação da democracia, a existência de um parque industrial complexo, moderno e diversificado, o combate à exclusão social, a universalização dos

direitos da cidadania e a influência do cidadão na estruturação do Estado, do Governo e das políticas nacionais.

- Por fim, o Deputado defendeu o fortalecimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Para tanto, caberia alterar os procedimentos adotados para o preenchimento de suas vagas, com vistas a ampliar o mandato dos parlamentares que para ela fossem escolhidos. Dessa forma, os membros da Comissão teriam a oportunidade de aprofundar-se nos temas de sua responsabilidade.

#### GENERAL RUI MONARCA DA SILVEIRA:

- O General Rui Monarca definiu “segurança nacional” como “a condição que visa à obtenção e à manutenção dos objetivos e interesses da nação, por meio da integração e do emprego coordenado das várias expressões do Poder Nacional”.

- Afirmou que a segurança nacional está associada a um estado de proteção e relacionada a uma série de ameaças não-ortodoxas, para as quais não se aplica resposta militar tradicional.

- Conceituou “defesa nacional” como sendo “o conjunto de ações do Estado, com ênfase na aplicação da expressão militar, para proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas”.

- Destacou que a defesa nacional envolve ações, atitudes e medidas estabelecidas com base em um quadro definido de ameaças que incluem a aplicação direta do instrumento militar.

- O General ressaltou que os conceitos de segurança e de defesa nacional devem incorporar novas concepções, ao lado dos conceitos tradicionais de soberania, autodeterminação e identidade nacional.

• No que concerne à Política de Defesa Nacional, o General Rui Monarca comentou que o documento não contempla a definição de segurança com a abrangência desejada, visto que a segurança nacional, mais ampla que a defesa, deveria integrar, à dimensão militar, os demais campos do poder nacional.

• No território brasileiro, o General destacou a Amazônia como zona de interesse estratégico. Não sem razão, o Exército, segundo disse, vem ampliando sua atuação na região. Para o General, a estratégia de presença deve conviver com a de dissuasão.

• Sugeriu que as Forças Armadas devem ter maior atuação no combate a delitos transfronteiriços, o que requer um quadro normativo adequado. Por exemplo, caberia alterar a Lei Complementar vigente sobre a matéria, a fim de nela incluir dispositivos que garantam o emprego temporário – e não permanente – das Forças Armadas em atividades diretamente afetas às forças policiais e que protejam o militar envolvido em tais atividades.

• Na esfera do debate conceitual sobre defesa e segurança, o General Rui Monarca da Silveira levantou uma dúvida: os crimes que chegam a pôr em risco a sobrevivência do Estado são assunto de defesa ou ainda se encontram no âmbito da segurança?

• No plano do sistema internacional, o General sugeriu que, do ponto de vista da defesa, devem ser aprofundadas as relações com atores-chave no cenário global e com nações que tenham níveis de desenvolvimento compatíveis com o brasileiro.

• O General ponderou que não se pode perder de vista o fato de que os EUA são a única grande potência global e que, por isso, pressionam as Forças Armadas latino-americanas a se transformarem em “guarda hemisférica” e tentam criar uma “arquitetura de segurança” sob sua liderança.

- Afirmou que o Exército brasileiro atribui especial importância ao fortalecimento da ONU e da OEA e que se propõe a colaborar para a manutenção da paz e da segurança mundiais, de acordo com os interesses nacionais e a orientação governamental.

- A América do Sul, a região do Atlântico Sul, a Antártida e a costa ocidental da África são, a seu ver, áreas de interesse estratégico do Brasil.

- O General teceu também comentários sobre inteligência e disse ser esse tipo de atividade indispensável à defesa e ao processo decisório.

- Mencionou que as atividades de inteligência devem ser empregadas como apoio à ação do Estado, na preservação da sociedade, da soberania e dos interesses nacionais.

- Ressaltou, ainda, que o Estado carece da aprovação da Política Nacional de Inteligência e do Plano Nacional de Inteligência.

- Finalizou suas contribuições remetendo-se à segurança pública. Afirmou que a colaboração das Forças Armadas com instituições policiais se restringe a atividades de instrução, inteligência, comunicação e logística.

#### DOUTOR ARTHUR XAVIER FERREIRA:

- O Doutor Arthur Xavier Ferreira afirmou, de início, que há dificuldade para se definir qual o conceito de defesa nacional que se deseja elaborar para que o Brasil possa enfrentar as crescentes pressões de agentes econômicos transnacionais.

- Ponderou que o conceito deve abranger a garantia do patrimônio produtivo e econômico contra interesses forâneos

e/ou ilícitos e que pode abarcar o combate a riscos de ordem não-militar.

- No que tange ao sistema internacional, salientou que o poderio político e militar norte-americano dominam o cenário mundial; ressaltou, nesse sentido, as extremas proporções assumidas pela questão do combate ao terrorismo.

- Alertou para a necessidade da constituição de mercados alternativos que façam face à hegemonia dos mercados tradicionais e que fortaleçam as economias de países em desenvolvimento.

- Com relação ao Brasil, e mais especificamente à Amazônia, o Doutor Arthur Xavier Ferreira sublinhou a importância de projetos como o SIVAM e o Calha Norte. Em seu modo de ver, essas iniciativas “animam” empresas de mineração e siderurgia a continuar investindo na região amazônica.

- Ainda com relação à Amazônia, considerou como sendo “uma ameaça” as restrições orçamentárias das Forças Armadas para projetos de defesa na região.

- O Doutor Arthur Xavier Ferreira destacou – e este foi o ponto forte de suas intervenções – quinze exemplos de parcerias possíveis do Governo com o setor privado nacional para o financiamento de projetos na Amazônia.

- No tocante ao Ministério da Defesa, afirmou que o órgão deveria consolidar-se como traço de união entre “o mundo estratégico” e o “mundo político”. Disse, ainda, que o Ministério da Defesa deveria ter suas responsabilidades ampliadas.

- Em particular, o Doutor Xavier Ferreira opinou ser preciso ampliar o papel das Forças Armadas para que tenham envolvimento direto no combate a atividades ilegais e para que interajam com agentes econômicos nacionais.

- Asseverou, também, que as Forças Armadas devem estar prontas para defender a soberania econômica e política do Brasil e que sua presença na Amazônia, embora tímida, tem sido vital.

- Na linha da estratégia de parcerias a que fez alusão, o Doutor Arthur Xavier Ferreira destacou importantes exemplos de cooperação entre as Forças Armadas e a iniciativa privada, como nos casos da EMBRAER e da PETROBRÁS.

- O Doutor Xavier Ferreira ponderou que as Forças Armadas devem ser modernas, ágeis e preparadas para intervirem em cenários que requeiram, por exemplo, ações isoladas e de curtíssima duração para combater o narcotráfico e ações de combate às diversas formas de terrorismo e de proteção de áreas isoladas.

- Outro ponto abordado foi a possibilidade de se modernizarem as Forças Armadas sem uso do Orçamento da União, o que se poderia operar das seguintes formas: a) substituir o atual contingente por uma Força profissional menor, altamente capacitada e equipada; b) alienar as propriedades das Forças Armadas localizadas em centros urbanos altamente valorizados e utilizar os recursos obtidos na aquisição de equipamentos de última geração e na construção de unidades que seriam instaladas em cidades do interior; c) unificar os serviços comuns às três Forças (saúde, formação, logística) e utilizar os recursos economizados para dotar esses mesmos serviços de modernos equipamentos; d) obter, por meio de parcerias com o setor privado, recursos que possibilitem a manutenção dos programas de fabricação de submarinos, a diesel e nuclear, do programa de desenvolvimento do veículo lançador de satélites e da manutenção da IMBEL em bases sólidas e competitivas.

- Nessa linha de raciocínio, mencionou o aprimoramento e o desenvolvimento de tecnologia de ponta como forma de o Brasil alcançar uma inserção internacional que de fato garanta plenamente

sua soberania e sua autonomia. Observou, também, que o patrimônio tecnológico acumulado pelos centros de pesquisa do Ministério da Defesa tem de ser preservado em razão da sua importância altamente estratégica para o País.

- Ao ressaltar que, nas condições atuais, é possível ao País iniciar um processo de geração de riquezas superior ao da década de 1970, sublinhou, em especial, o fato de que o Brasil tem procurado equilibrar sua necessidade de crescimento socioeconômico com requisitos ambientais.

- Em conclusão, realçou que nenhum País pode ser economicamente forte se não tiver uma política de defesa nacional abrangente.

#### DOUTOR ANTONIO CARLOS PEREIRA:

- O Doutor Antonio Carlos Pereira, de início, observou que a Política de Defesa Nacional (PDN), que teria sido elaborada para durar muito tempo – e que, efetivamente, estaria durando tempo demais –, é documento que exigiria, na verdade, revisões periódicas, dado o caráter fluido e cambiante das condições domésticas e internacionais.

- Ainda com relação à PDN, afirmou que seu texto foi redigido para conciliar interesses corporativos conflitantes e que, sendo assim, o consenso possível se materializou na adoção de conceitos gerais.

- Para o jornalista, começa-se, agora, um esforço sério de revisão da PDN.

- O jornalista ponderou que a PDN não deve ser uma mera “versão adocicada” da política externa, pois, apesar de ambas buscarem o

mesmo objetivo (segurança do Estado e da nação), os instrumentos e métodos de que se utilizam são – e devem ser – distintos.

- No tocante à Amazônia, o jornalista ressaltou que essa região deve ser o foco das atenções da política de defesa. Em sua avaliação, o verdadeiro risco que se corre na Amazônia não é o da sua “internacionalização” no sentido tradicional do termo. O que pode atrair a cobiça internacional na região são suas riquezas naturais, sua biodiversidade, seu patrimônio cultural, todos elementos que não são adequadamente resguardados com políticas típicas de defesa.

- Nesse entendimento, o Doutor Antonio Carlos Pereira declarou que o Governo deve estabelecer e implementar uma política voltada para a utilização do potencial econômico da região.

- Com relação ao Ministério da Defesa, afirmou que é um centro coordenador de ações e formador de políticas. Aventou a hipótese de um Estado-Maior Combinado e sublinhou a importância de um planejamento político coordenado pelo Ministério da Defesa.

- Tendo em mente a importância do Ministério, sugeriu que os responsáveis diretos pela defesa deveriam ficar legalmente obrigados a, anualmente, prestar contas à sociedade de seu trabalho, a exemplo do que ocorre em outros países, tais como os Estados Unidos.

- Ressaltou, ademais, que há algo errado na estrutura das Forças Armadas, citando como exemplo a deterioração dos equipamentos e a escassez das unidades de pronto emprego. Para o jornalista, as Forças Armadas deveriam ser menores e mais eficientes, pautando-se por critérios de estrito profissionalismo.

- O jornalista insistiu, em especial, na gravidade da situação dos gastos com inativos, os quais, segundo disse, tendem a crescer e superam sempre, quaisquer que sejam os critérios de cálculo, as despesas com o pessoal da ativa. Na sua avaliação, essa não seria

apenas uma questão previdenciária, mas sintoma de uma grave distorção que não se corrigiria com um aumento real dos recursos orçamentários destinado ao Ministério da Defesa. Sugeriu, diante dessas circunstâncias, uma revisão da carreira militar.

- Identificou a chamada “diplomacia militar” como uma das principais atividades que as Forças Armadas têm desempenhado.

- Quanto à atuação militar na área da segurança, o jornalista afirmou que deve ser extremamente limitada a participação das Forças Armadas no combate às “novas ameaças”, entre as quais citou o terrorismo, o narcotráfico, o crime organizado, a lavagem de dinheiro e as migrações ilegais. Segundo disse, esses são problemas para as forças policiais, estando claro que as Forças Armadas não foram concebidas para combatê-los. Sustentou que não seria politicamente prudente conferir poder de polícia às Forças Armadas.

- Por fim, o jornalista insistiu na idéia de que o Ministério da Defesa deve perseguir o objetivo mais amplo de transmitir à opinião pública informações mais favoráveis sobre as Forças Armadas. Não pode persistir, no entendimento do Doutor Antonio Carlos Pereira, o “divórcio” atualmente verificado entre projetos de grande importância das Forças Armadas e a percepção que tem a opinião pública de suas funções e de seu papel na sociedade brasileira.

#### PRINCIPAIS COMENTÁRIOS DO MINISTRO JOSÉ VIEGAS FILHO:

- O Ministro José Viegas fez várias intervenções ao longo das discussões, quase sempre em resposta a comentários ou perguntas de debatedores ou de membros da equipe permanente de acompanhamento do ciclo de debates.

- Como observação de ordem geral, expressou sua satisfação com a natureza aberta e direta da participação de todos os presentes. Afirmou, no mesmo sentido, sentir-se privilegiado por poder desfrutar da riqueza de opiniões sobre temas de fundamental interesse para a Pasta da Defesa.

- O Ministro da Defesa favoreceu a sugestão de que se prestassem contas anuais à sociedade sobre temas de defesa – o que, de certa forma, já ocorreria por meio da Mensagem enviada todo ano pelo Presidente da República ao Congresso.

- A respeito do eventual estabelecimento de um Estado-Maior Combinado, afirmou tratar-se de um “tema em aberto”; no que se refere à necessidade de um planejamento político coordenado pelo Ministério da Defesa, o Ministro Viegas lembrou que essa já constitui tarefa da qual se ocupam várias unidades do órgão – e, nesse contexto, realçou que, quando pensamos estrategicamente em cenários de longo prazo, se revela indispensável a detenção, pelo País, de Forças Armadas críveis.

- Quanto às vantagens de um efetivo mais enxuto e profissional em eventual substituição ao serviço militar obrigatório, salientou que, embora parcela considerável do orçamento do Ministério da Defesa seja destinada ao pagamento de pessoal, a “cifra per capita” de gastos nessa rubrica é, no contexto mais amplo da Administração Pública, notavelmente baixa.

- No tocante à substância do assunto, o Ministro da Defesa disse não ter dúvidas de que Forças Armadas profissionais tendem a ser mais eficientes. Por outro lado, contudo, o Ministro ressaltou que, além de significativamente mais barato, o esquema de recrutamento apresenta vantagens das quais o País não pode abrir mão: 1) as Forças Armadas, ao se abastecerem de recrutas, acabam por tornar-se um “espelho” da nação

brasileira em termos socioeconômicos e étnicos; 2) Forças Armadas mais robustas podem desenvolver uma ação de presença que não seria possível a Forças mais enxutas – e, no Brasil, especialmente tendo-se presentes as características da Amazônia, uma estratégia de presença é fundamental, uma vez que as Forças Armadas são a única instituição de que dispõe o Governo para implementar um projeto abrangente de integração nacional; 3) a manutenção do esquema de recrutamento é perfeitamente compatível com os esforços de modernização das Forças Armadas.

- No que concerne à modernização das Forças, O Ministro Viegas destacou que, tão logo alcance efetivo equilíbrio orçamentário, o Ministério da Defesa conferirá ênfase adicional ao desenvolvimento tecnológico de seus meios.

- Sobre o programa nuclear na Marinha, o Ministro ressaltou que se trata de uma iniciativa cujos benefícios transcenderão largamente o alcance daquela Força Singular, gerando efeitos dos quais desfrutará a sociedade brasileira em seu conjunto. Por essa razão, não é razoável que a Marinha do Brasil tenha de financiá-lo por conta própria, sem qualquer espécie de apoio de outros segmentos do País. Nessa matéria, a busca de parcerias seria um imperativo.

- Aludindo às “novas ameaças”, o Ministro José Viegas deixou claro que não se trata de um problema que possa ser resolvido pelas Forças Armadas. Trata-se, isto sim, de um desafio para as forças policiais.

- Na prática, contudo, o Ministro admitiu que, dadas as carências das forças policiais brasileiras, pode ser mais barato para o Estado que as Forças Armadas, em alguns casos – como no controle de fronteiras –, cooperem com a polícia. Em todas as circunstâncias, porém, o envolvimento das Forças Armadas em atividades dessa natureza deve

dar-se, segundo o Ministro, nos termos exatos da Constituição da República, sempre em caráter excepcional e temporário e dentro de marcos jurídicos claramente definidos.

- O Ministro Viegas, diante das discussões, lançou uma questão – que ficou em aberto – referente à seara da segurança: em que medida a situação de carência de meios para o controle de fronteiras se diferencia da problemática das ameaças à segurança urbana?

## PARTE II

### CONCEITOS DE DEFESA E SEGURANÇA:

- Tendo em vista o caráter mais pragmático que se imprimiu aos debates – voltado para preocupações de cunho executivo –, os participantes não chegaram a adotar uma visão consensual sobre os conceitos de defesa e segurança, apesar de se haverem examinado importantes aspectos de elaboração teórica cuja discussão constituirá, sem dúvida, subsídio útil para os trabalhos futuros do Ministério da Defesa.

- No que se refere a defesa, houve consenso quanto a um importante aspecto do “núcleo duro” do conceito: a defesa, para os debatedores, abarca sempre *ações voltadas para ameaças de caráter externo*. A opinião majoritária é a de que o conceito se restringe a ações contra ameaças dessa natureza.

- No tocante a segurança, embora tampouco se tenha chegado a uma definição acabada e inequívoca do conceito, todos os debatedores estiveram de acordo com a noção de que a idéia de segurança encerra, essencialmente, uma dimensão subjetiva, vale

dizer: o conceito de segurança, que corresponderia a um *estado*, está fortemente atrelado a uma “sensação de proteção”.

- Quanto aos esforços de elaboração teórica mencionados, pode-se destacar a intervenção do Professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, membro da equipe permanente de acompanhamento dos debates.

- A essência da intervenção do Professor pode ser resumida nos seguintes pontos: leitura atenta do modo como diferentes governos operacionalizam os conceitos de segurança e defesa revela que há problemas tanto no que concerne à definição de ameaças quanto no que diz respeito à atribuição de competências a órgãos que têm a responsabilidade de produzir ações no âmbito interno e no âmbito internacional.

- Em relação ao conceito de segurança, observa-se que: (1) trata-se de uma condição, de uma propriedade definida subjetivamente; (2) essa condição é função não apenas da subjetividade de quem a define (por assim dizer, de sua imaginação), mas também das condições externas, no que concerne tanto a aspectos materiais quanto a outros agentes e suas intenções. Cabe ter presente, nesse sentido, que importa, também aqui, a percepção que tem o agente dessas condições externas.

- Um possível conceito de segurança, que minimize os problemas relativos à operacionalização desse conceito, seria o seguinte: “Segurança é a condição psicológica e material em que o agente se percebe plenamente capaz de proteger sua integridade mental e física (inclusive sua propriedade) no presente e no porvir.”

- No que diz respeito ao conceito de defesa, a análise do modo como outros governos o operacionalizam mostra que, tradicionalmente, os conceitos mais utilizados se referem a ameaças externas, implicitamente definidas como oriundas de outros estados nacionais, e pressupõem o emprego preponderante do instrumento militar como

forma de atuação. Implicitamente, presume-se que o contexto internacional funciona de forma sistêmica, de modo que as unidades nele constituídas se reconhecem mutuamente como agentes legítimos.

- Em vez de propor um conceito de defesa, o professor ressaltou que os governos enfrentam, atualmente, o desafio de produzir definições de defesa nacional (o que é função das percepções de segurança nacional) compatíveis com a diversidade das ameaças a que estão sujeitas as populações cuja incolumidade lhes cabe garantir e com a complexidade do atual cenário internacional. As alternativas parecem inserir-se em algum lugar de uma espécie de *continuum* que teria, em uma extremidade, a definição restrita de defesa nacional em termos *westphalianos*, a saber, em função da percepção de que suas ações devam basear-se no uso preponderante das Forças Armadas de um estado constituído contra as de outro estado soberano. No outro extremo, figuraria uma definição de defesa que pressupõe um conceito amplo de segurança nacional, função de ameaças que não necessariamente possuem natureza militar, nem se originam de outros estados nacionais, mas que poderiam envolver ações de grupos terroristas, de “hackers”, de narcotraficantes, etc. Nesse caso, caberia coordenar as iniciativas dos vários órgãos do Estado responsáveis por empreender ações de defesa nacional em sentido amplo.

#### EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS CONTRA AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNA:

- Como desdobramento lógico dos debates em torno dos conceitos de defesa e segurança, os debatedores debruçaram-se sobre o papel das Forças Armadas ante a ameaças à segurança interna do País. Dado o tom eminentemente prático que marcou o encontro, as discussões relativas a este ponto acabaram por constituir, como era de se esperar, a “peça de resistência” do exercício.

- No plano do que seria uma “situação ideal”, não houve divergências: todos os debatedores concordaram em que os assuntos de segurança interna são afetos às autoridades policiais, não correspondendo prioritariamente às Forças Armadas atuar nem na manutenção da segurança urbana nem no controle de fronteiras.

- As discordâncias surgiram quando se passou do plano do ideal para o da ação prática.

- Alguns debatedores (marcadamente o jornalista Antônio Carlos Pereira) defenderam que a prática deveria refletir fielmente o que se considerou ser a “situação ideal”, devendo as Forças Armadas manter-se afastadas dos temas de segurança interna. Argumentou-se que, se as forças policiais são insuficientes para fazer frente a problemas como o da segurança urbana e o do controle de fronteiras, caberia ao Estado realizar os investimentos necessários para que tais forças pudessem estar adequadamente equipadas, inclusive em termos de dotação de pessoal, para cumprir os seus deveres legais.

- Outros participantes, por sua vez, sustentaram que, dada a inviabilidade econômica de se realizarem, neste momento, os investimentos totais de que as forças policiais careceriam, as Forças Armadas poderiam, em caráter provisório e excepcional, prestar apoio, dentro de limites claramente definidos, às autoridades policiais, especialmente nas áreas de fronteira. Os debatedores que advogaram essa linha chamaram atenção para o fato de que, diante de situações prementes, os agentes políticos devem, com muita responsabilidade e muita prudência, render-se à evidência dos fatos e tomar decisões que, embora não ideais, se revelam recomendáveis do ponto de vista da proteção de valores maiores.