

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (AA) Jerry Kenned Sabino

POLÍTICAS NACIONAIS DE DEFESA: PRINCIPAIS MUDANÇAS OCORRIDAS DESDE 1996 E SUAS
RELAÇÕES COM A POLÍTICA EXTERNA

Rio de Janeiro

2022

CC (AA) Jerry Kenned Sabino

POLÍTICAS NACIONAIS DE DEFESA: PRINCIPAIS MUDANÇAS OCORRIDAS DESDE 1996 E SUAS
RELAÇÕES COM A POLÍTICA EXTERNA

Monografia apresentada à Escola de
Guerra Naval como requisito parcial para
a conclusão do Curso Superior.

Orientador: CF Emílio Reis Coelho

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2022

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a Deus, autor da vida, que sempre olhou por mim; mesmo nos momentos de afastamento e fraqueza, soube bem me conduzir em águas seguras livrando-me de todo o mal.

À Escola de Guerra Naval pela oportunidade que me foi dada de aprimoramento profissional.

A Capitão de Mar e Guerra (RM1-T) Chiara Leão Araújo de França Delgado de Freitas pelas seguras orientações, pela ética e por sua postura incansável e disposição em socorrer-me em momentos difíceis.

Ao Capitão de Fragata CF Emílio Reis Coelho pelas importantes orientações durante a elaboração deste trabalho.

E a todos aqueles que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

DEDICATÓRIA

À minha esposa Sílvia e às minhas filhas Camila e Mariana, razões do meu viver e incentivadoras dos meus estudos, as quais dedico este trabalho.

RESUMO

Esta monografia tem por propósito discorrer acerca da origem das políticas de defesa nacional, bem como abordar as mudanças que ocorreram na estrutura administrativa das Forças Armadas com a finalidade de adequar o Brasil aos padrões de países com relevância internacional, possibilitando, com o passar dos anos, a adequada implementação de políticas de defesa. Também tem por objetivo analisar a Política de Defesa Nacional (PDN) aprovada em 1996 e avaliar o ambiente externo por ocasião de sua implementação, buscando mostrar a abrangência dessa política tanto no cenário interno como internacional, em especial no entorno da América do Sul. Para tanto, serão apresentadas todas as suas atualizações, ocorridas nos anos de 2005, 2012, 2016 e 2020, abordando seus principais aspectos qualitativos e quantitativos, serão analisados os ambientes interno e externo por ocasião de suas implementações e será feito um comparativo entre elas de modo a verificar com maior clareza se as políticas de defesa até então adotadas foram feitas com algum nível de participação da sociedade e se elas são harmônicas com outras políticas públicas. À luz dos escritos do diplomata João Paulo Alsina Júnior, será feita uma análise da política externa do Brasil e da sua política de defesa por meio da qual se poderá entender melhor os entraves domésticos em suas consecuições e dos óbices das articulações entre elas.

Palavras-chaves: Política de Defesa Nacional. Política Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Política Externa, Livro Branco de Defesa Nacional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------|---------------------------------|
| CSR | Complexo de Segurança Regional |
| EMFA | Estado Maior das Forças Armadas |
| END | Estratégia Nacional de Defesa |
| FFAA | Forças Armadas |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| GLO | Garantia da Lei e da Ordem |
| LBDN | Livro Branco de Defesa Nacional |
| MD | Ministério da Defesa |
| PDN | Política de Defesa Nacional |
| PND | Política Nacional de Defesa |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 8 |
| 2. ORIGEM DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL | 9 |
| 2.1 Criação do Ministério da Defesa | 9 |
| 2.2 Política de Defesa Nacional (PDN) e sua abrangência..... | 11 |
| 2.3 Ambiente internacional por ocasião da consecução das PDN e PND..... | 12 |
| 3. POLÍTICAS NACIONAIS DE DEFESA | 14 |
| 3.1 Reedição da PDN ocorrida em 2005 | 14 |
| 3.2 Reedição da PND ocorrida em 2012..... | 17 |
| 3.3 Reedição da PND ocorrida em 2016..... | 20 |
| 3.4 PND encaminhada em 2020 e aprovada em 2022 pelo Legislativo Federal..... | 21 |
| 3.5 Pontos em destaque e mudanças nos objetivos das PND de 2012 a 2020..... | 23 |
| 4. POLÍTICA EXTERNA X POLÍTICA DE DEFESA | 27 |
| 4.1 Entraves domésticos à condução da política de defesa..... | 27 |
| 4.2 Impedimentos a articulação entre a política externa e a de defesa..... | 29 |
| 5. CONCLUSÃO | 31 |
| REFERÊNCIAS | 35 |

1 INTRODUÇÃO

As Políticas de Defesa Nacional (PDN) são documentos propostos pelo Ministério da Defesa e submetidos à apreciação do Legislativo Federal. Aprovada pela primeira vez em 1996, a PDN foi o marco inicial no que diz respeito aos assuntos de defesa e deu origem posteriormente à Política Nacional de Defesa (PND) e às respectivas Estratégias Nacionais de Defesa (END) existentes na atualidade. Cabe aqui mencionar que, apesar de sua importância para o desenvolvimento das políticas de defesa, as citadas Estratégias não serão objetos de apreciação neste trabalho, sendo apenas mencionadas em alguns trechos com o intuito de reforçar e pontuar as possíveis alterações nas respectivas políticas.

Tema de interesse da sociedade como um todo, a PDN possui como premissa fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal. Seus objetivos, em síntese, consistem em convergir políticas eficazes em prol do ambiente externo, considerando a instabilidade e as ameaças nos contextos geopolíticos global e regional. Nessa análise, será buscada uma compreensão das diretrizes brasileiras para a PND e suas relações internacionais, com ênfase nas questões pertinentes ao entorno geopolítico da América do Sul.

A presente monografia foi desenvolvida por meio de uma pesquisa descritiva e teve nos livros do diplomata João Paulo Alsina Júnior e nos documentos oficiais do Ministério da Defesa, da Presidência da República, do Senado Federal, entre outros, a sua base bibliográfica. Ela está dividida em cinco capítulos: esta introdução (primeiro capítulo), três capítulos de desenvolvimento e a conclusão.

O segundo capítulo falará sobre a origem da Política de Defesa Nacional, primeiro documento a ser apresentado à sociedade brasileira que trouxe ao debate a necessidade de se implementar uma política voltada para a defesa da soberania nacional. Na sequência, serão apresentadas uma abordagem histórica da criação do Ministério da Defesa, do nível de abrangência da PDN, e uma avaliação acerca dos contextos nacional e internacional por ocasião da consecução dessas políticas.

No terceiro capítulo, serão abordadas as Políticas Nacionais de Defesa de forma mais detalhada e sob um olhar crítico desde a versão de 2005, trazendo para o leitor as suas primeiras adequações. Ainda no capítulo três, será feita uma análise da PND reeditada em 2012 contextualizando o cenário internacional e apresentando as principais modificações até então ocorridas.

Posteriormente, será feita uma avaliação das PND atualizadas em 2016 e 2020, comparando-as. Essas comparações são necessárias para dimensionar o nível de alteração e as principais modificações implementadas no quadriênio. Serão ainda detalhadas as principais mudanças ocorridas nas PND de 2012 a 2020 com análises críticas das mudanças mais relevantes.

O penúltimo capítulo (quarto) trará à tona a relação entre as políticas externa e de defesa, com foco principal no entorno da América do Sul, e verificará a existência de influências dessas políticas na confecção das PND, além de fazer uma abordagem dos entraves domésticos frente à confecção das políticas de defesa e à existência de impedimentos à articulação entre políticas externa e de defesa a partir do ano de 2008.

O quinto e último capítulo trará uma análise sucinta dos temas expostos nesta monografia com as considerações finais do autor.

2 ORIGEM DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Neste capítulo, será abordada a criação do Ministério da Defesa, que suprimiu a estrutura administrativa do Estado Maior das Forças Armadas e extinguiu os ministérios militares. Também será abordada a PND e sua abrangência. Encerrando o capítulo, será feita uma explanação acerca do ambiente internacional por ocasião da consecução das PDN e PND.

2.1 Criação do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, articulando as ações que envolvam essas instituições, individualmente ou em conjunto.

O MD foi criado em 1999 por meio da Lei Complementar nº 97 e substituiu os antigos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos do Ministério da Defesa.

Num retorno ao passado não muito distante ao da criação do Ministério da Defesa, o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi considerado como um marco para a criação do MD. Dentre as suas propostas de governo, havia a intenção de se criar

o Ministério da Defesa e subordinar as três Forças Armadas ao comando de um único ministério, extinguindo-se o então Estado Maior das Forças Armadas – EMFA (DÓREA, 2018).

Entre 1995 e 1996, o EMFA iniciou alguns estudos buscando trazer elementos que corroborassem a criação do MD e pôde constatar que, dentre os quase 180 países que possuíam Forças Armadas, apenas três deles com relevância internacional que justificasse a criação do aludido Ministério não possuíam estrutura de Ministério da Defesa. Tais relevâncias consistiam em Forças Armadas com treinamento, bem estruturadas e país com grande extensão territorial. É importante salientar que o Brasil era um desses três países mencionados.

Assim, a ideia de criação desse Ministério ganhou mais corpo e força, e o EMFA buscou em países com aspectos similares ao nosso modelos que norteassem esse trabalho. É fundamental frisar que os Ministérios da Defesa da Alemanha, dos Estados Unidos, do Chile, da Espanha, da Grã-Bretanha, da França, de Portugal e da Itália foram analisados de forma mais aprofundada por terem elementos convergentes com o Brasil, como, por exemplo, extensão territorial, efetivo das Forças Armadas, grande densidade populacional, dentre outros fatores (DÓREA, 2018).

Em 1996, foi criado um documento denominado Política de Defesa Nacional, um marco importante na implementação das Políticas Nacionais de Defesa existentes na atualidade. Pode-se considerar que o referido documento foi um dos instrumentos que impulsionou a criação do Ministério da Defesa. Em 1998, o EMFA ampliou os estudos em busca da unificação das Forças Armadas; nesse mesmo ano, o então Presidente da República FHC criou o Grupo de Trabalho Interministerial que definiu as diretrizes para a implementação do Ministério da Defesa (DÓREA, 2018).

O Ministério da Defesa, ao longo dos seus vinte e três anos de existência, pode ser considerado o mais importante passo na busca de uma mentalidade de defesa com integração entre militares e civis (DÓREA, 2018); mais do que isso: a pasta passou a ser responsável pelo esforço integrado de defesa. O MD, como órgão da administração pública federal, tem a missão de coordenar o esforço integrado de defesa, bem como contribuir para a garantia da soberania e dos poderes constitucionais (BRASIL, 2012b). Sua criação apenas iniciou um processo que evoluiu com o passar dos anos e possibilitou um avanço nas relações da sociedade civil com os militares no âmbito interno e criou, no âmbito externo, um ambiente de confiança entre os Estados nacionais.

2.2 Política de Defesa Nacional (PDN) e sua abrangência

É fato que o Brasil tradicionalmente privilegia a paz e defende o diálogo, buscando soluções sempre pacíficas frente às controvérsias que possam ocasionar conflitos internacionais (BRASIL, 2016) desde a sua independência e ao longo da sua história.

Vale ressaltar que o Brasil, por ser um país capitalista e periférico, teve sua inserção externa baseada no conceito de potência pacífica como bem mencionado por Alsina Júnior (2009). No mesmo contexto, em uma outra abordagem, o diplomata comenta que o Palácio do Itamaraty e o seu corpo diplomático vem desempenhando, ao longo dos anos, um papel cada vez mais relevante nas políticas externas do País; porém, salienta que a postura pacifista e de negociações não deixa o Brasil livre de ameaças externas e sequer ratifica a postura de se isentar de adotar uma política de defesa abrangente no contexto internacional principalmente tendo como foco seu entorno estratégico que requer olhares cuidadosos por peculiaridades e riquezas naturais (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Cabe mencionar que a PND tem como prioridades a América do Sul, o Atlântico Sul e os países africanos localizados na costa ocidental sem negligenciar os demais países e continentes.

Parece não restar muitas dúvidas de que a América do Sul encontra-se entre as regiões menos violentas do planeta, quando se considera a ocorrência de conflitos interestatais. Ao longo do século XX, especialmente a partir de 1950, as guerras têm sido esporádicas, curtas e pouco mortíferas. Esse fato tem suscitado crescente interesse por parte de estudiosos que procuram conhecer as razões pelas quais o subcontinente teria se transformado em uma “zona de paz” ou uma “zona sem guerras”. A América do Sul também desperta interesse acadêmico porque se apresenta como uma anomalia para os teóricos da paz democrática, uma vez que a quase ausência de guerra nos últimos 60 anos ocorreu a despeito da convivência entre as mais variadas díades: governos democráticos e autoritários, autoritários e autoritários, democráticos e democráticos. Diante disso, vale explorar as principais teorias sobre as razões que levaram à baixa conflitabilidade interestatal na região (ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 47).

Alsina Júnior, apesar de escrever sua obra treze anos após a publicação da PDN, reforça a teoria deste capítulo e deste tópico, que é basicamente a vocação pacifista do Brasil e de sua Política de Defesa Nacional.

Embora com o falso sentimento de baixa probabilidade de conflitos interestatais e com poucas ameaças externas à soberania nacional, sempre foi e será essencial que a nação

dedique contínua atenção à defesa da Pátria, atenção essa que se dá por meio de esforços da sociedade em prol da soberania nacional.

O alcance das PDN não se restringe aos limites fronteiriços para fora do Estado, pois são políticas que também movimentam as entranhas da Nação, uma vez que impactam outras políticas públicas de Estado e de Governo, como bem se pode depreender das diretrizes estabelecidas na primeira PDN (BRASIL, 1996). Esses impactos, de ordem econômica e financeira, requerem adesão, mobilização e aceite por parte de toda a sociedade.

A PDN foi a primeira iniciativa do Governo para orientar os esforços da sociedade a fim de garantir a soberania do país, porém, com o passar do tempo, percebeu-se que apenas a PDN era insuficiente, havendo a necessidade de uma complementação; assim, em 2005, foi acrescentado a ela um novo documento de caráter complementar denominado Estratégia Nacional de Defesa (END), que consiste em orientações nacionais no âmbito de defesa em um nível mais amplo, sempre alinhadas aos objetivos de defesa nacional que são estabelecidos nas políticas de defesa (BRASIL, 2016).

Desde 1996, as políticas de defesa passaram por constantes aperfeiçoamentos, pois buscaram, ao longo dos anos, desenvolver a potencialidade de todos os segmentos do país, a modernização de equipamentos, de conceitos, de diretrizes e de doutrinas das forças singulares tendo como meta o aperfeiçoamento e a capacitação de seu pessoal.

Atualmente sob a coordenação do Ministério da Defesa, tais políticas articulam-se com as demais políticas nacionais com o objetivo de integrar esforços do Estado Nacional (BRASIL, 2020). De acordo com o glossário das Forças Armadas, essas políticas manifestam-se em cinco expressões: política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica (BRASIL, 2015).

2.3 Ambiente internacional por ocasião da consecução das PDN e PND

Desde o fim do período da Guerra Fria, em que era demasiadamente acentuada a bipolaridade entre a União Soviética e os Estados Unidos, o mundo passou a vivenciar uma nova era denominada globalização. Decorrente dela, cresceram as dependências interestatais política e econômica. Surgiram nessa época os blocos econômicos (BRASIL, 2005) que, embora apregoassem igualdade de oportunidades econômicas e financeiras, na prática, excluíram parte da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso a informações.

Da mesma forma, o aumento das atividades humanas decorrentes do crescimento econômico e da população mundial conduziu os países a uma urbanização sem planejamento que provocou uma crescente demanda por alimentos, recursos naturais, recursos hídricos, energéticos, entre outros, necessários à manutenção humana concomitantemente, constituindo uma fonte potencial de conflitos (BRASIL, 2005).

Não é exagero afirmar que tudo isso pode desencadear conflitos e ingerências entre grandes potências e Estados periféricos e/ou em desenvolvimento que são detentores de tais recursos. Essa exequibilidade torna-se mais clara quando se observa nos objetivos de defesa, principalmente a partir da reedição de 2005, a preocupação crescente em proteger os recursos naturais do País e voltar o olhar para o Atlântico Sul, a Amazônia Verde e os países da costa leste africana.

Ainda nesse contexto, questões relacionadas ao clima, em uma análise superficial, aparentemente não deveriam ser objeto de preocupação das políticas de defesa do País. Contudo, percebe-se que essas questões tendem a impactar as relações sociais, políticas e econômicas, bem como a harmonização entre os Estados em escalas regional e global principalmente por se tratar de um mundo cada vez mais globalizado e com mercados interdependentes.

Assim sendo, tratar de política de defesa em documento do mais alto nível demonstra a preocupação do Poder Executivo Federal e sugere o alinhamento da política de defesa do País, não somente com relação às ameaças internas e outras políticas nacionais. Acima de tudo, é uma visão de futuro que requer uma adequação contínua frente aos desafios internacionais.

Além disso, vale afirmar que o ambiente externo que motivou a implementação de uma PDN e das PND e suas estratégias é dinâmico e requer constantes observações, reavaliações, críticas e readequações. As reedições das PND são fundamentais para que o Estado brasileiro suprima percepções de ameaças que não se sustentaram ao longo dos anos e acrescente outras que até então não eram motivos de preocupação. Essas mudanças que ocorrem em ambiente instável, típico de países localizados no CSR, como é o caso do Brasil, permitem que o Ministério da Defesa proponha uma PND cada vez mais voltada para a defesa de seus interesses e o exercício de uma soberania plena.

Por fim, o que se depreende com relação ao ambiente externo por ocasião das consecuições das PDN e PND é que não há como propor políticas eficazes apenas direcionando

o olhar para o interior de cada Estado e as suas ameaças e problemas estruturais, é fundamental que cada um perceba o seu entorno, o ambiente global, principalmente quando se é detentor de ativos que já estão escassos no mundo.

3 POLÍTICAS NACIONAIS DE DEFESA

Neste capítulo, será feita uma leitura da PDN editada em 2005 com enfoque nos ambientes que a antecederam. Também serão abordadas as reedições da PND ocorridas de 2012 até 2020. Com as abordagens aqui citadas, poderão ser feitos comparativos acerca das mudanças mais relevantes ocorridas entre as edições.

3.1 Revisão da PDN ocorrida em 2005

Conforme já aludido no segundo capítulo, onde foi apresentado o contexto de criação da PDN, nove anos depois da sua edição, ela foi submetida à primeira revisão. Nunca é demais mencionar que a baixa conflitualidade, efeito causado nas relações interestatais com o fim da Guerra Fria, quando houve uma redução dos conflitos entre os Estados e o aumento da violência intra e extraestado, não pode justificar a suposição ingênua e equivocada de que os conflitos entre Estados não existam ou não possam vir a existir (ALSINA JÚNIOR, 2018). E foi nesse ambiente pós-Guerra Fria e de suposta paz total que se deu a readequação da PDN.

Aprovado pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, durante o mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o documento deixa bem explícito em sua introdução que essa política está voltada predominantemente para o ambiente externo em consonância com a política externa do país e as suas diretrizes, que, a exemplo da PDN de 1996, prioriza a solução pacífica dos litígios e busca, acima de tudo, a paz. Ainda na parte introdutória, o documento chama a atenção da sociedade para a aparente calma que erroneamente leva a crer que o país está livre de ameaças e coloca nas mãos da sociedade o dever e a responsabilidade pela defesa da nação.

O capítulo primeiro apresenta os conceitos de Estado, segurança e defesa, mas, para efeito da Política de Defesa Nacional, adota os conceitos de segurança e defesa nacional como sendo: segurança: a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial; defesa nacional: conjunto de medidas e ações do Estado com ênfase na expressão militar (BRASIL, 2005).

No segundo capítulo, que menciona o ambiente internacional, a PND acentua a complexidade dos desafios; fazendo uma abordagem histórica da Segunda Guerra Mundial e citando o fim da Guerra Fria, menciona a baixa potencialidade de existência de conflitos entre os Estados, contudo, chama a atenção para as novas modalidades de conflito de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados. Alerta para as possíveis disputas pelas áreas marítimas, domínio aeroespacial e por recursos naturais, tais como água e energia.

O documento publicado deixa bem claro que as ameaças que o País possivelmente enfrentará são diferentes, porém, não menos complexas, deixando a entender que o Brasil deve se preocupar com questões ambientais por ser um grande detentor de biodiversidade, reservas de recursos naturais e poderá vir a ter sua soberania ameaçada por conta disso.

Ao retratar o ambiente regional e o entorno estratégico, a PND menciona laços de cooperação que devem ser aprofundados principalmente com países da América do Sul e da África. Fala ainda da importância da integração entre os países como forma de reduzir os conflitos entre eles, destacando o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina de Nações e a Comunidade Sul-Americana de Nações. Faz referência ao estreito relacionamento entre os países amazônicos no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e à intensificação da cooperação e do comércio com países africanos. Em linhas gerais, orienta o Brasil a se aprofundar no processo de desenvolvimento de forma harmônica em sua zona de influência.

No capítulo quarto, o documento faz considerações sobre as características do território nacional e a complexidade para se fazer um planejamento de defesa; destaca a priorização da Amazônia e do Atlântico Sul principalmente pela vulnerabilidade de suas fronteiras terrestres e marítimas, bem como pelas riquezas que ali se encontram. Também tece comentários sobre as questões indígenas e de sustentabilidade, além de mencionar o conceito Amazônia Azul, amplamente difundido pela Marinha do Brasil, fazendo alusão à Amazônia Verde, por possuir riquezas que futuramente poderão ser alvos de cobiça internacional.

Por último, faz menção a não proliferação de armas nucleares ao mesmo tempo em que defende a necessidade de se obterem outras matrizes energéticas em proveito aos vastos e potenciais recursos disponíveis.

Os itens relacionados abaixo são a essência da PDN e estabelecem formalmente o que o Brasil busca no campo da defesa, que se traduzem em objetivos:

I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; III a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; IV - a promoção da estabilidade regional; V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e VI - a projeção do Brasil no conserto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005, p.1).

Ressalta-se que a citação dos objetivos constantes nesse importante documento são relevantes para o trabalho, pois permitirá uma confrontação desses com os objetivos das políticas de Defesa mais atuais.

No campo estratégico, conforme previsto na PDN, existe um cuidado com o aumento do nível de segurança do País e a valorização da diplomacia para resolver os conflitos, tendo o país em seu potencial militar uma credibilidade em condições de gerar efeito dissuasório (BRASIL, 2005).

Além disso, a PDN disciplina o emprego de todo o poder militar como forma reativa a agressão, podendo, para tal, participar de arranjo de defesa coletiva nos moldes disciplinados pela ONU em casos de conflitos de grande extensão. A Política de Defesa de 2005 já orientava as Forças Armadas a se ajustarem ao tamanho que o Brasil tem em relação ao seu ambiente geopolítico. Na prática, pôde-se verificar as seguintes ações resultantes dessa política: implementação de doutrinas, preparo do pessoal militar, modernização de seus meios, investimentos em tecnologias, capacidade de resposta rápida, mobilidade, forças versáteis prontas a operarem em diversos tipos de missões.

Ainda nesse contexto, é fundamental evidenciar que a consolidação do Ministério da Defesa foi extremamente importante para que houvesse uma operatividade entre as Forças Armadas a fim de que as operações combinadas trouxessem melhores resultados e que, em caso de conflitos reais, as forças estariam mais bem preparadas.

O documento em questão reacende a necessidade do País de repensar o desenvolvimento da indústria de defesa que já constava na Política de 1996. Ela menciona a integração regional dessa indústria de forma mútua com os Estados do subcontinente americano de modo que o Brasil e o seu entorno sejam capazes de prover o abastecimento de material e serviço para a área de defesa. Tudo voltado para uma autonomia.

Considerando a importância dada pela PDN de 2005 às questões da Amazônia, tanto a “Verde” quanto a sua homônima “Azul”, o objetivo a ser alcançado para a Amazônia Verde seria o fortalecimento do poder militar na região, maior presença estatal, desenvolvimento socioeconômico da região e políticas de cooperação entre os Estados fronteiriços.

Já para a Amazônia Azul, a fim de defender a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de possíveis ameaças, ficou evidenciada a necessidade de efetiva presença do Estado na vigilância de suas águas jurisdicionais e a manutenção de comunicações marítimas. Para que isso ocorra, o Brasil precisa dispor de meios para defesa marítima, do espaço aéreo e manutenção de suas linhas de navegação marítimas e aéreas.

Vale ressaltar que o presente instrumento, com amparo na Constituição Federal, prevê que as Forças Armadas sejam empregadas em caso de problemas internos em prol da preservação do exercício da soberania.

Com o olhar para o cenário externo, buscando ampliar a sua projeção, houve, em 2005, uma orientação para intensificar a participação do País em ações humanitárias e missões de paz. Da mesma forma, prevendo possíveis ameaças terroristas, foi apontada a necessidade de se dispor de estruturas ágeis que fossem capazes de prevenir ações terroristas, assim como danos de possíveis ataques cibernéticos, redução de vulnerabilidade e plena capacidade de restabelecimento caso eles ocorram.

Para a execução do que prevê a PDN em análise, há de se olhar com cuidado o nível de engajamento da sociedade brasileira para esse tema tão importante e pouco discutido. Em um Estado com outras prioridades, como saúde e educação, isolado de conflitos armados, sem participação em guerras há mais de cinquenta anos, é fundamental que se tenha a população opinando favoravelmente, afinal tudo o que aqui se discorre requer recursos para a sua implementação. Sem o convencimento popular e da classe política, dificilmente a Política de Defesa sairá do campo do debate.

3.2 Reedição da PND ocorrida em 2012

No segundo ano do primeiro mandato da ex-presidente da República Dilma Vana Rousseff, a PND, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional foram encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83 de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem) (BRASIL,2013).

Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 373, de 2013, a PND passou por uma reedição bastante relevante: iniciando pela nova nomenclatura e com a adição da Estratégia Nacional de Defesa como parte integrante de um documento a ser aprovado pelo Legislativo Federal.

Por ser um documento que estabelece os objetivos e as diretrizes para o emprego e a capacitação do poder nacional, ele diz como fazer e define os objetivos do setor de defesa do País. É importante reforçar que a primeira versão foi apresentada em 1996, sendo atualizada posteriormente em 2005, 2012, 2016 e 2020.

A versão de 2012 veio acompanhada da Estratégia Nacional de Defesa (END) que definiu como seriam executados e alcançados os objetivos estipulados pela PND. Se a PND define pontualmente o que fazer, a END diz como será executado. Criada em 2008 e revisada em 2012, a END será atualizada juntamente com a PND quadrienalmente.

Em seu prefácio, há um reforço sobre o nível de importância do documento, a que se destina e, principalmente, o seu alinhamento constitucional e as diretrizes governamentais. Com um olhar nas políticas externas, prioriza a manutenção da paz internacional, o reforço do multilateralismo e a integração da região sul-americana. É importante salientar que a introdução desse documento traz um alerta sobre a necessidade de se pensar na possibilidade de conflitos, embora a vocação brasileira seja de resolução de conflitos pelas vias diplomáticas.

Em seu segundo capítulo, intitulado “O Estado, a segurança e a Defesa”, o presente documento traz os conceitos de Estado e segurança compreendendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico e ambiental. Menciona ainda que a preservação da segurança exige medidas de amplo alcance, que, além da defesa externa, há de se ater às questões afetas a defesa civil, políticas econômicas e sociais, educacional, ambiental, de saúde, industrial, científica-tecnológica e de segurança pública, num contexto amplo, ações que não implicam o envolvimento das Forças Armadas. Considerando-se ainda que a segurança pode ser focada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, gerando, assim, diferentes perspectivas (BRASIL, 2012).

Esse conceito de segurança sinaliza uma ampliação do significado tradicional existente, que tenta chamar a atenção da sociedade para a importância de uma política eficiente englobando vários segmentos e outras políticas públicas.

O capítulo subsequente trata do ambiente internacional onde pontos específicos são abordados, chamando a atenção para os possíveis conflitos por disputas de áreas

marítimas, domínio pelo espaço aéreo e sinaliza para possíveis ingerências externas em Estados. Além disso, reforça a necessidade de investimentos consistentes em desenvolvimento tecnológico, na independência do País em setores estratégicos e na vertente ambiental. Também há no documento um alerta para as questões ambientais como fonte de preocupação para o país que detém grande biodiversidade e reservas de recursos naturais, pois pode ser alvo de interesses internacionais (BRASIL, 2012).

No que concerne ao entorno estratégico do Brasil, o ponto que merece destaque foi a inserção da parte mais ao norte em que se menciona a proximidade do mar do Caribe como fator de crescente atenção na região. Há uma referência sobre a relevância dos processos de integração entre os países vizinhos ao Brasil que se dão por meio do Mercosul e de tratados de cooperação e integração que mantêm um ambiente de paz e reduz a possibilidade de conflitos.

Diante da constatação da inexistência de cenário de guerra entre o Brasil e alguns de seus vizinhos, os ex-ministros da Defesa Nelson Jobim e Celso Amorim defenderam a tese de que, dentro da América do Sul, a Política Nacional fosse de cooperação, como herança da vocação pacifista do País (ALSINA JUNIOR, 2018). Dessa forma, ao analisar o documento de Defesa, vê-se claramente a existência do alinhamento deste com o pensamento dos chefes da pasta.

Desde 2009, passou a existir a compatibilização dos interesses do País com o aprofundamento da integração regional, retirando das forças singulares a visão de conflitos convencionais; assim, o País passou a preparar a Marinha, o Exército e a Aeronáutica para as ameaças extrarregionais mais exigentes (ALSINA JUNIOR, 2018).

No que se refere aos objetivos da Defesa Nacional em 2012, acrescentou-se a necessidade de se intensificar a projeção do País no cenário internacional e em processos decisórios internacionais, bem como a modernização das Forças Armadas, com chamamento à sua profissionalização; viu-se também a necessidade da participação social nos assuntos de defesa e o quão é importante o desenvolvimento de uma indústria nacional de defesa com a obtenção de autonomia em tecnologias; a adequação da estrutura das forças singulares compatível com o planejamento estratégico e operacional finalizam a lista de seus objetivos, que recebeu mais um item: o desenvolvimento de um potencial logístico e de mobilização.

No comparativo dos objetivos dessa PND com a anterior, verificou-se o aumento dos objetivos a serem alcançados, que vão desde a conscientização da população até o desenvolvimento e a modernização das forças marítima, terrestre e aérea.

3.3 Reedição da PND ocorrida em 2016

Tendo seu trâmite iniciado por intermédio da mensagem nº 616, de 2016, do Poder Executivo Federal, a PND foi apresentada ao Congresso Nacional em novembro de 2017. Após o trâmite em ambas as casas legislativas, foi votada e aprovada pelo Plenário em 08 de novembro de 2018 e teve sua promulgação em 18 de dezembro do mesmo ano.

Trazendo em seu conteúdo conceitos e objetivos da defesa, bem como análises sobre os ambientes interno e externo, apresenta seus princípios sempre buscando a solução pacífica das divergências, reforça a promoção da paz e da segurança internacional, aborda a integração sul-americana e enfatiza a projeção nacional no cenário externo. Define suas áreas prioritárias (Atlântico Sul, países da costa ocidental da África e o continente Antártico), porém, com um olhar ao norte do seu continente, a Europa e aos países de língua portuguesa, definindo-os como de interesse.

No seu terceiro capítulo, a política de defesa apresenta os três pilares de posicionamento (Diplomacia, Desenvolvimento e Defesa) como sustentação da paz e estabilidade nas relações internacionais. Além disso, fixa dezoito posicionamentos para a defesa do Brasil conforme apresentado a seguir.

I- privilegiar a solução pacífica das controvérsias; II- apoiar o multilateralismo no âmbito das relações internacionais; III- atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais; IV- repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional; V- participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações; VI- participar de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos; VII- apoiar as iniciativas para a eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, nos termos do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, ressaltando o direito ao uso da tecnologia para fins pacíficos; VIII- em prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, visando encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins; IX- promover o intercâmbio com países de maior interesse estratégico no campo de defesa; X- defender o uso sustentável dos recursos ambientais, respeitando a soberania dos Estados; XI- promover maior integração da região amazônica brasileira; XII- buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; XIII- defender a exploração da Antártica somente

para fins de pesquisa científica, com a preservação do meio ambiente e sua manutenção como patrimônio da humanidade; XIV- manter as Forças Armadas adequadamente preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir suas missões constitucionais, e prover a adequada capacidade de dissuasão; XV- buscar a regularidade orçamentária para o Setor de Defesa, adequada ao pleno cumprimento de suas missões constitucionais e à continuidade dos projetos de Defesa; XVI- priorizar os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação relativos a produtos de defesa de aplicação dual, visando à autonomia tecnológica do País; XVII- promover a participação da mobilização nacional (recursos humanos, capacidade industrial e infraestrutura instaladas) na Defesa Nacional; e XVIII- estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos (BRASIL, 2016, p. 20-21).

Além disso, no quarto capítulo, respaldado em uma análise dos ambientes interno e externo, o documento estabelece os objetivos nacionais fundamentais da PND. Ressalta-se que essa versão reduziu tais objetivos de onze para oito e, segundo o próprio documento, define que devem ser interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas pela nação no campo da defesa (BRASIL, 2016). Tais objetivos direcionaram a END de 2016.

Por fim, em suas considerações finais constantes no quinto capítulo, a política chama os demais setores da Administração Pública Federal a uma articulação, vislumbrando a conquista desses objetivos, assim como o emprego mais racional das capacidades e potencialidades do país, reforçando, dessa forma, a necessidade de se observar e atender às demais políticas públicas da Administração Federal. Esse ponto enfatiza a necessidade de articulação e integração da política de defesa com política externa, políticas de segurança pública e assistenciais.

3.4 PND encaminhada em 2020 e aprovada em 2022 pelo Legislativo Federal

No ano de 2020, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) foram encaminhados pelo Presidente da República por intermédio da Mensagem nº 09 de 2020 (Mensagem nº 398, de 16 de julho 2020, na origem) para a apreciação do Congresso Nacional.

A abordagem do presente capítulo restringe-se apenas à PND, cuja aprovação pelo Plenário do Senado ocorreu em 02 de junho de 2022. A versão atualizada desse documento está estruturada em cinco capítulos: introdução, Contexto da Política de Defesa Nacional, que se subdivide em fundamentos, o ambiente nacional e o ambiente internacional; concepção da política de defesa, os objetivos nacionais de defesa e finaliza com as considerações do redator.

O capítulo primeiro destaca a relevância ascendente do país no cenário internacional e fala sobre a possibilidade de este se envolver em conflitos com atores variados, de natureza mais diversa. Mantém a linha de privilégio ao diálogo e negociações e reforça a importância de não se descuidar da defesa sobretudo quando se considera as instabilidades nas relações entre os países e as novas ameaças. É importante mencionar o direcionamento do documento (voltado prioritariamente para as ameaças externas) e a especificação dos objetivos para o preparo e emprego de todas as expressões do Poder Nacional em prol da defesa nacional.

O segundo capítulo, intitulado Contexto da Política Nacional de Defesa, aborda os ambientes nacional e externo, cita a coordenação da política pelo Ministério da Defesa e a sua articulação com as demais políticas nacionais, cuja finalidade seria a integração de esforços do Brasil em consolidar o Poder Nacional. Esse mesmo capítulo traz o conceito de Poder Nacional que, em síntese, é a capacidade que uma nação tem de alcançar e manter os objetivos nacionais por meio da expressão política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica.

Adiante, conceitua a PND como um conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, que tem como objetivo a proteção do território nacional, da soberania e dos interesses do País contra as ameaças externas, potenciais ou manifestas, sempre com olhar nos princípios constitucionais das relações internacionais. Enfatiza a projeção externa do País como partícipe de processos decisórios internacionais com constante esforço diplomático-militar.

Além disso, prioriza o entorno estratégico do Brasil (América do Sul, Atlântico Sul, países da costa ocidental da África e a Antártida) sem deixar de manter relações com os países detentores de tecnologia e aqueles de língua portuguesa.

Sobre o ambiente nacional, a PND define que o país deve investir em saúde, ciência, tecnologia e inovação, educação, infraestrutura, melhor qualificação do capital humano, com um olhar na transposição dos gargalos, objetivando o desenvolvimento do País e o fortalecimento da Defesa Nacional. Reforça também um ponto sensível que é a destinação de recursos orçamentários, menciona a estimulação de programas de desenvolvimento de tecnologias para minimizar a defasagem tecnológica das forças singulares, buscando fortalecer a base de indústria de defesa. Finalmente, sob o aspecto da defesa, prioriza as faixas de

fronteira, a Amazônia Verde e ao Atlântico Sul por serem essas regiões detentoras dos maiores níveis de riquezas.

No terceiro capítulo, ressalta-se que a instabilidade e a paz requerem ações coordenadas e integradas nas esferas do desenvolvimento, da diplomacia e da defesa. Reforça-se nesse capítulo que a defesa é uma atividade predominantemente voltada às ameaças externas e estabelece os quinze pressupostos que norteiam a defesa do País, além da Constituição Federal. Esses pressupostos consistem em manter uma política motivacional nas Forças Armadas, deixá-las equipadas e mais bem preparadas, prover a adequada capacidade de dissuasão, dar enfoque à manutenção do Atlântico Sul como prioridade de cooperação e paz, adotar medidas eficazes objetivando o fortalecimento da indústria de defesa e da autonomia tecnológica, proteger a Amazônia e promover a sua integração com as demais regiões do país, sempre defender a sustentabilidade, zelar pela soberania dos Estados, respeitar os compromissos assumidos internacionalmente nas convenções e nos tratados internacionais e defender a exploração do continente antártico (BRASIL, 2020).

A PND estabelece seus objetivos nacionais de defesa considerando os ambientes nacional e internacional, suas projeções e sua concepção política, mantendo-os sem modificações em relação à edição de 2016.

Finalmente, em suas considerações finais, o que fica bem evidente no documento é o chamamento à sociedade para uma interação com os assuntos relacionados às políticas de defesa e a necessidade de articulação entre os setores da Administração Pública Federal convergindo para atingir os objetivos e para o emprego das potencialidades do País, reforçando o apelo já feito na edição anterior.

3.5 Pontos em destaque e mudanças nos objetivos das PND de 2012 a 2020

A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, em seu § 3º, do art. 9º, institucionalizou a obrigatoriedade de atualização quadrienal dos documentos de defesa (PND, END e LBDN). Embora o início da PND tenha sido a PDN criada em 1996, houve mudanças pouco relevantes na edição seguinte se comparada com a de 2005: perceberam-se alguns avanços que serão apresentados abaixo. No campo das relações entre as instituições, doutrina, integração e coordenação, nenhuma inovação se observou na edição de 2012.

Com relação aos objetivos de defesa, a PND de 2012 retirou do âmbito da Política de Defesa o uso das Forças Armadas (FFAA) nas ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Referente à diplomacia, houve um acréscimo do componente militar na Defesa, que passou a ser mais valorizado e melhor definido.

Além disso, no que tange às relações com a sociedade e as universidades, no que se refere às ameaças e na abordagem acerca da indústria de defesa, o documento passou por importantes alterações, com a criação da END e o estabelecimento do LBDN, em 2012, cujo intuito era mostrar à sociedade a importância da defesa para o país.

Na abordagem acerca das universidades, a própria PND passou a prever a criação dos quadros de civis para a defesa e ações específicas. Adicionalmente no campo das ameaças, as ameaças cibernéticas, algo inovador até então, passaram a ser uma preocupação a mais a constar no documento. Por fim, a indústria de defesa que teve um tratamento mais detalhado: pela primeira vez, foi prevista a integração da indústria nacional de defesa com as indústrias de defesa de outros países.

Da mesma forma, quanto à localização estratégica e às prioridades de defesa, o documento de 2012 trouxe um reforço quanto à importância das Amazônia Verde e Azul e, por intermédio da END, apresentou orientações mais bem definidas para a localização das unidades militares e estabeleceu uma hierarquização de concepção de estratégias.

Ao longo dos seus vinte e seis anos de existência, com governos distintos alternando no poder, certamente políticas de Estado ou de Governo seriam evidenciadas nas PND por se tratar de um reflexo natural. Ao se confrontar os documentos apresentados desde 1996 até a última edição, decerto muito se observará com relação às mudanças ocorridas quanto ao conteúdo, afinal, num mundo globalizado, extremamente dinâmico, objetivos provavelmente serão alterados readequando-se aos novos contextos.

Assim, buscando a objetividade para trazer à tona os pontos relevantes, para efeitos de análise das PND e suas eventuais alterações, será considerado o período de 2012 até 2020 para se pontuar as mudanças qualitativas e quantitativas que poderão ser observadas desde a sua construção textual até a base, que são os objetivos, que, por consequência, desencadeiam as atualizações das Estratégias Nacionais de Defesa.

Ao contextualizar essas políticas, ficaram claras as melhorias que sucederam as versões anteriores, mas deve-se observar que foram mantidos alguns vícios na estrutura das versões. Todavia, não se pode furtar às críticas no que se refere à redação dos documentos de defesa. Na edição de 2016, por exemplo, inicia-se o primeiro capítulo apresentando uma postura não agressiva da nação; segundo a PND, o Brasil privilegia a paz e defende o diálogo e

as negociações para a solução das controvérsias entre Estados (BRASIL, 2016). Adiante, ao defender essa postura, o documento menciona *eventos que marcaram a história* sem ao menos especificar que eventos foram esses e em que época da história eles ocorreram.

Ainda segundo esse contexto, a PND, por se apresentar como um documento do mais alto nível no que se refere às políticas públicas para a defesa, deveria resguardar os limites no que se refere a assuntos de defesa, sem avançar sobre temas de outras esferas, direcionando as políticas às suas respectivas END. Entende-se claramente que a PND deve estabelecer objetivos e as END, a definição das ações. Subentende-se que os documentos devem ser coesos e terem seus objetivos bem definidos, porém, como se verifica nos exemplos a seguir, isso não ocorre.

Quando em seu posicionamento a PND define que se deve atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais, há uma aparente falta de coesão e definição de limites. Quando o documento descreve os posicionamentos pelos quais a defesa é concebida, observam-se claramente pontos que determinam o que fazer para alcançar tal meta, descrevendo uma maneira no fazer isso e visando àquilo que deveriam estar claramente segregados em END e PND, respectivamente.

Com um olhar crítico, verifica-se que, em muitos outros trechos do documento de defesa, essa situação se repete. É apenas uma observação que merece ser mais bem cuidada na redação das próximas edições para que não haja dúvidas ou equívocos na estrutura dos documentos.

Em seus posicionamentos, a versão de 2016 menciona que se deve privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração dos países na América do Sul em busca de soluções para questões de interesses comuns. Nesse contexto, tem-se mais um exemplo de que o objetivo seria encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins e os meios a serem empregados seriam privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos que deveriam constar nas PND e END, respectivamente, e não somente na política de defesa.

Há ainda um outro posicionamento da PND de 2016 que deixa claro que o País deveria participar de operações internacionais objetivando colaborar com a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos (BRASIL, 2016). Claramente verifica-se que a primeira parte deveria constar na estratégia por deixar explícito o meio de se fazer, porém, consta na PND.

Ao se fazer uma análise comparativa quanto às principais mudanças da essência da PND, a tabela abaixo, construída com base nos dados extraídos das PND de 2012, 2016 e 2020, mostra as similaridades e as alterações nos seus objetivos ao longo de oito anos.

Tabela 1 – Comparativo das mudanças ocorridas nos objetivos das PND de 2012 a 2020

| Objetivos das Políticas Nacionais de Defesa | | | | |
|---|--|------|------|------|
| ITEM | Descrição dos Objetivos | PND | | |
| | | 2012 | 2016 | 2020 |
| I | Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. | X | X | X |
| II | Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior. | X | X | X |
| III | Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. | | X | X |
| IV | Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa. | | X | X |
| V | Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais. | X | X | X |
| VI | Contribuir para a estabilidade regional. | X | X | X |
| VII | Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais. | X | X | X |
| VIII | Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. | X | X | X |
| IX | Manter as Forças Armadas modernas, integradas, adestradas, balanceadas e com crescente profissionalização, operando de forma estratégica, conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional. | X | | |
| X | Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País. | X | | |
| XI | Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. | | X | X |
| XII | Desenvolver a indústria nacional de defesa orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis. | X | | X |
| XIII | Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais. | X | | |
| XIV | Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. | X | | |

| | | | | |
|----|--|---|---|---|
| XV | Incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. | X | X | X |
|----|--|---|---|---|

| Legenda | | | |
|---|---|---------------------------|------------|
| Similaridade entre os objetivos das respectivas PND | | N° de objetivos similares | Percentual |
| | Similaridade somente entre PND de 2012 e 2016 | 0 | 0 % |
| | Similaridade entre PND 2012 e 2020 | 1 | 6,66% |
| | Similaridade entre PND 2016 e 2020 | 3 | 20% |
| | Não há similaridade entre as PND | 4 | 26,66% |
| | Similaridade entre todas as PND | 7 | 46,66% |

Fontes: (BRASIL, 2012, p. 29-30)

(BRASIL, 2016, p. 24-25)

(BRASIL, 2020, p. 24-25)

Notas:

1 - Não foram usados cálculos estatísticos para a obtenção dos percentuais, apenas aplicada uma regra de três simples como forma de ilustrar as alterações ocorridas nas PND.

2 - A tabela possui cores para melhor ilustrar as similaridades existentes entre os objetivos das PND.

4. POLÍTICA EXTERNA X POLÍTICA DE DEFESA

Este capítulo tem por objetivo abordar conceitualmente o significado de entraves, os entraves domésticos propriamente ditos, a condução da política de defesa e fazer uma reflexão acerca dos impeditivos existentes à articulação entre a política externa e a de defesa.

4.1 Entraves domésticos à condução da política de defesa

A complexidade das relações entre os planos externo e interno na consecução das Políticas de Defesa é de fato objeto de reflexão. A influência dos fatores domésticos sempre foi decisiva na formulação dessas políticas de defesa desde o período de redemocratização do Brasil. Alsina Júnior (2009) menciona em seu livro que o plano doméstico é mais relevante do que o internacional para a produção de política de defesa. Depreende-se que isso ocorre em função da ausência de ameaças advindas do exterior e da postura comprovadamente pacifista e diplomática projetada de dentro para o ambiente externo.

Além disso, ao analisar os entraves sob a perspectiva do plano doméstico, ressalta-se a apatia comum de um país de condições periféricas, possuidor de uma sociedade civil e estados fracos, de uma média coesão social, governabilidade alternando entre média e baixa, desigualdades sociais expressivas, cultura política de favoritismo e de Forças Armadas voltadas para o problema de fortalecimento de suas instituições. Não seria leviano afirmar que a

postura adotada pelas Forças Armadas, com sua inserção no cenário político principalmente em 1964, ocasionou um distanciamento entre estas e a sociedade civil.

Alsina Junior (2009) bem pontuou que o messianismo, resultado de uma visão de que a humanidade deve evoluir constantemente, por vezes impregnou o seio das tropas, sempre buscando eliminar os supostos vícios de uma sociedade brasileira por intermédio de um ativismo das Forças Armadas. Tal ativismo criou a sensação de desconfiança e desconforto da sociedade civil com os militares. Essa postura adotada nos quartéis, aos poucos, contribuiu para o divórcio da sociedade com os militares.

Outro ponto importante é a incompreensão dos assuntos militares por parte das elites brasileiras em decorrência do insulamento burocrático e do histórico de intervencionismo das Forças Armadas no meio político muito bem abordado por Alsina Júnior (2009). Além disso, a problemática da segurança pública converge o olhar da sociedade para os problemas internos, contribuindo para que unanimemente o pensamento da sociedade seja direcionado aos problemas domésticos que passam a ser prioritários. Tal visão resulta da necessidade de estruturar adequadamente a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. Nesse sentido, percebe-se claramente a influência que a estrutura formal brasileira exerce sobre a política de defesa do País.

Em seu trabalho, no terceiro capítulo, Alsina Júnior (2009) identifica um entrave central de caráter doméstico para as políticas de defesa: a percepção de que CRS sul-americano não é conflituoso e, por isso, a política de defesa brasileira segue em ritmo lento. Afirma ainda que, embora o Ministério da Defesa tenha sido criado, não acredita que o órgão consiga impor uma liderança uniforme às Forças Armadas brasileiras.

No tocante aos entraves à articulação entre as políticas externa e de defesa, é possível observar que a política de defesa também carece de articulação com as outras políticas públicas, tais como a de segurança, educação, assistencial ou de saúde. Em uma análise simples, se no interior do país existem outras prioridades a serem atendidas, com saúde e educação, dificilmente se pensa em política externa ou se implementa políticas de defesa eficazes.

Em resumo, a percepção histórica da ausência de ameaças concretas regionais e o papel político desempenhado pelas Forças Armadas brasileiras, em especial o Exército brasileiro, que, no decorrer da história, sempre se apresentou como um importante ator político, são considerados como grandes obstáculos às consecuições de políticas de defesa

(ALSINA JUNIOR, 2009). Essa tensão histórica entre as Forças Armadas e o restante do aparelho de Estado (principalmente durante a intervenção ocorrida em 1964) também se reflete na sociedade e em nada contribui para a implementação de políticas de defesa frente aos desafios internos e externos.

4.2 Impedimentos à articulação entre a política externa e a de defesa

Nesta seção, pretende-se identificar e discorrer acerca dos fatores que contribuíram para a pouca articulação entre a política externa e a de defesa. Observa-se claramente que ambas carecem de articulação com as demais políticas públicas, tendo como pressuposto que ambas podem, em aspectos peculiares, perseguir metas comuns.

Para efeito deste estudo, serão apresentados quatro fatores que poderão dar uma maior dimensão e explicar a insuficiência mencionada. São eles: baixa prioridade na política de defesa; ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa; perfil não confrontacionista da política externa e ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e defesa (ALSINA JÚNIOR, 2009).

No que se refere à baixa prioridade dada à política de defesa, mesmo durante as transformações ocorridas nos cenários internacionais, deve-se mencionar que nunca houve interesse por parte do Itamaraty em estabelecer laços formais de articulação com os antigos ministérios militares e com o atual Ministério da Defesa, fato que persiste até a atualidade, passando pelo período de criação da primeira PDN e do MD (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Além disso, a informalidade no trato dos diplomatas com os militares no contexto de mudança no cenário internacional aliada à inexistência de processo de securitização e ao problema agudo da segurança pública não foram suficientes para que o Executivo e o Legislativo estabelecessem uma interface entre ambas as políticas. Como consequência, observam-se a carência de meios e a falta de consistência nas políticas de defesa implementadas que resultam em fatores críticos para a precariedade dessa articulação com a política externa.

A ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa é um passivo bastante relevante que se transformou em um entrave às articulações das duas políticas. Políticas de defesa devem ser tratadas como políticas de Estado, estando isentas de qualquer interesse governamental, mesmo com alternâncias de partidos políticos e de governos eleitos.

Entende-se que devem ser adequadas aos problemas sociais do país principalmente no caso do Brasil com as dimensões continentais e os problemas sociais proporcionais a isso.

Além disso, o perfil não confrontacionista da política externa parece que contribui para dificultar a articulação entre as políticas. O abandono da legitimidade de uso da força no plano internacional e a consequente adoção do pacifismo podem ser grandes incentivadores da falta de articulação entre a política oriunda da Defesa e as provenientes do Itamaraty.

Conforme bem pontuado por Alsina Júnior (2009), a opção do Brasil pelo jurisdicismo e o pacifismo faz com que o seu poder militar seja encarado com indiferença e certa desconfiança. Embora sem fundamentações sólidas, este argumento de que o uso do poder militar poderia ser contraproducente, pois ocasionaria a discórdia no seu entorno estratégico, deve-se visualizar que o não confrontacionismo brasileiro pode decorrer de sua suposta fraqueza militar e não somente de sua visão pacifista. Como afirma Alsina Júnior em seu trabalho (2009), essa lógica do pacifismo constituiria um entrave de peso à plena articulação entre política externa e de defesa.

Por fim, a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas externa e de defesa, resultado dos três fatores mencionados anteriormente, foi um problema que perdurou até a segunda PDN, pois não havia em seu documento objetivos claros a serem atingidos. No entanto, a partir da apresentação desses objetivos, passou-se a se vislumbrar uma maior articulação entre essas políticas.

Em linhas gerais, os quatro fatores acima somam-se para criar uma série de entraves às articulações entre as políticas. Assim sendo, num cenário em que as Forças Armadas vivessem em um contexto orçamentário menos restritivo, certamente haveria uma disjunção ainda maior entre ambas as políticas e essas seriam percebidas pela sociedade.

Ainda nesse contexto, pode-se afirmar que, num cenário de crise fiscal (escassez de recursos em níveis crescentes, aumento demasiado das demandas por políticas públicas de segurança, educação e as de caráter assistenciais cada vez mais carecendo e absorvendo os escassos recursos), o que se viu foi a articulação entre as políticas de defesa e de relações exteriores que permaneceram nos níveis de divergência e harmonização e nunca no nível de convergência, o que seria o ideal (ALSINA JÚNIOR, 2009).

5. CONCLUSÃO

Um país de dimensões continentais, dotado de riquezas naturais e de grande potencial energético certamente despertará a cobiça de algumas nações. Foi nesse contexto, desde o primeiro mandato do ex-presidente FHC, que ficou demonstrada a intenção de se criar no Brasil um documento de alto nível para a defesa do país: a PDN.

As Políticas de Defesa Nacional, como o nome sugere, foram as primeiras diretrizes criadas nesse sentido em 1996 com a finalidade de sensibilizar e esclarecer a opinião pública acerca do tema defesa e da necessidade de adequar o país aos desafios dos tempos modernos e às oportunidades do contexto global.

Nesse mesmo sentido, um dos primeiros passos estruturantes no intuito de tornar a PDN possível de ser implementada com eficácia e eficiência foi dado com a criação do Ministério da Defesa, por meio da Lei Complementar nº 97/1999, em substituição aos ministérios militares então existentes. Tal ação requereu do então EMFA estudos importantes no campo das estruturas mundiais das FFAA e se verificou que, dentre os 180 países com Forças Armadas, apenas três deles com relevância internacional, incluindo o Brasil, não possuíam estrutura de um Ministério da Defesa.

Após vinte e três anos da criação dessa estrutura administrativa das FFAA, o MD é considerado o marco mais importante em busca de uma mentalidade de defesa e um grande avanço nas relações entre civis e militares.

As PDN, como citado anteriormente e no decorrer deste trabalho, foram o primeiro passo importante na caminhada de vinte e seis anos de existência de um documento de mais alto nível de defesa.

Embora o Brasil tenha um perfil pacifista, as PDN tiveram diretrizes e objetivos bem definidos, alinhados aos movimentos internos e internacionais, principalmente no seu entorno estratégico, sem negligenciar suas fragilidades e demandas internas. Assim, com o passar dos anos e o surgimento de novos desafios internos e externos, as políticas foram se aprimorando e procuraram trazer a sociedade civil para o campo do debate de forma mais participativa com relação aos temas de defesa.

Nas últimas duas décadas, desde a criação da PND até sua última atualização, o ambiente internacional sofreu inúmeras mudanças que vão desde a criação e a extinção de

blocos econômicos até imigrações forçadas, fugas de capitais e escassez de recursos naturais e energéticos. Também as ameaças e cobiças que poderiam gerar conflitos interestatais passaram a ser outras; foi nesse contexto que as políticas de defesa do País foram revisadas e adequadas ao que se pede no momento, pensadas como política de Estado que se implementa e se consolida plurianualmente.

Além disso, as limitações financeiras e orçamentárias no ambiente interno não foram desconsideradas ou passaram despercebidas por ocasião da criação e atualizações dessas políticas. Nos anos de 2005, 2012, 2016 e 2020, quando os documentos de política de defesa foram atualizados ou reeditados, inovações foram implementadas, principalmente no ano de 2008, quando a END e LBDN foram criados como documentos complementares às PND já existentes. Foi a forma de trazer à sociedade civil as questões relacionadas à defesa que até então não eram esclarecidas e divulgadas.

Da mesma forma, seguindo a tendência de aperfeiçoamento, foi aprovada a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que disciplina a atualização desses documentos, fazendo com que fossem atualizados sob as influências das demandas internas e externas.

Contudo, seguindo essa linha de análise, as atualizações dos objetivos de defesa foram, no decorrer dos anos, adequando-se aos novos desafios. Pôde-se observar que os objetivos de defesa passaram a ter mais similaridades entre as políticas, resultado de políticas de defesa mais bem trabalhadas e com foco em problemas atuais.

Nesse contexto, pôde-se verificar que, ao longo dos anos, as alterações quantitativas e qualitativas das diretrizes e dos objetivos das PND acompanharam as ameaças e as mudanças nos cenários externo e interno mesmo com governos ideologicamente antagônicos alternando-se no poder. Percebeu-se claramente que essas políticas permaneceram sendo de Estado e não de Governo, independente das limitações domésticas de um país com problemas de desemprego, fome, renda, segurança pública e carente de políticas assistencialistas.

Além disso, a produção da política de defesa possui empecilhos e entraves domésticos que interferem em sua condução e, desde 2009, o plano doméstico tem-se mostrado mais relevante que o internacional na condução dessas políticas. Credita-se isso à ausência de ameaças externas e à postura diplomática do Brasil, além de se poder atribuir a

incompreensão dos assuntos castrenses pela elite nacional, também não deixando de creditar a falta de articulação dessa política com as demais políticas públicas.

Outro ponto bastante importante com relação a pouca articulação entre a política de defesa e a externa é a falta de articulação dessas duas com as demais políticas públicas. Adicionalmente, a baixa prioridade na política de defesa, a informalidade no trato de diplomatas com os militares, a ausência de direção política efetiva sobre o tema defesa e o perfil não confrontacionista da política externa foram os fatores que mais contribuíram para dificultar a articulação entre as políticas de defesa e externa.

Por fim, pode-se depreender, com base em tudo o que foi exposto, que o Brasil, em termos de política de defesa, evoluiu muito ao longo das duas últimas décadas e meia. Diante das transformações políticas ocorridas após a redemocratização, dos empecilhos internos e das demandas internacionais, criou o MD; na sequência, institucionalizou as PDN e, em suas atualizações quadrienais, denominadas PND, manteve, retirou e acrescentou objetivos e diretrizes de forma qualitativa e quantitativa, buscando sempre o aprimoramento das Forças Armadas nos contextos material, humano e técnico-científico.

Tais mudanças ocorreram num cenário de muitos óbices domésticos à sua condução e entraves nas articulações da política de defesa com a política externa. Mesmo diante dos entraves aqui especificados, o objetivo foi salvaguardar os interesses nacionais frente aos desafios dinâmicos globais a que os Estados constantemente são submetidos.

No contexto das forças singulares, o Exército Brasileiro, a Força Aérea e a Marinha do Brasil obrigatoriamente tiveram que acompanhar e se adequar aos objetivos previstos na política de defesa; esses objetivos vão desde o aprimoramento de seus recursos humanos, interoperatividade e desenvolvimento de tecnologias até a realocação de seus contingentes e forças de reação, que, seguindo as diretrizes e os objetivos, tiveram que, de forma estratégica, realocarem seus esforços em pontos fronteiriços antagônicos, saindo do sul do país para ocupar a região Norte. A Força Área Brasileira (FAB), por sua vez, ampliou o domínio do espaço aéreo com equipamentos mais bem dimensionados e sistemas de monitoramento ainda mais sofisticados e de amplitude maior.

Trazendo para o campo da Marinha do Brasil, o resultado palpável da institucionalização dessas políticas materializou-se nos Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB – e Programa Fragatas Classe Tamandaré que objetivam promover a renovação dos meios e vislumbram a proteção da Zona Econômica Exclusiva - ZEE, a Amazônia

Azul, que muito se abordou nas últimas reedições das PND por ser uma fonte quase que inesgotável de riquezas para o País.

Por fim, o que mais se espera é que as políticas públicas de defesa atualmente em voga, que não são geradoras de votos e nem de opiniões públicas favoráveis, possam ser mantidas e aperfeiçoadas, independente do alinhamento político e ideológico de quem assumirá o Executivo e as casas Legislativas nos próximos anos; mais que isso: que essas políticas possam ser harmônicas e conciliadas com as demais políticas de saúde, segurança pública e assistencialistas. Somente assim o país terá sua soberania assegurada frente às ameaças que possam surgir, afinal, o conflito atual entre a Rússia e a Ucrânia traz uma reflexão à sociedade brasileira acerca da importância de se ter políticas e instrumentos de defesa eficazes e compatíveis com as ameaças dos tempos modernos.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.484**, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5484&ano=2005&ato=5baUzZU5UMRpWtd9b>. Acesso em: 17 jun. 2022

BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF; Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>
Acesso em: 17 jun. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas MD35-G-01**. Brasília, DF. 2015
Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf
Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf/. Acesso em: 18 jun. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_e_end_2016.pdf/view Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF. 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Senado Federal. **Ofício nº 533, de 26 de março de 2013**. Encaminha projeto de Decreto Legislativo para revisão. Brasília, DF: 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1070518&filenome=PDC+818/2013
Acesso em: 28 abr. 2022

DÓREA, Luis Henrique Centrangolo. **A evolução histórica do Ministério da Defesa e as ações Desenvolvidas para a conscientização da sociedade brasileira sobre os assuntos de defesa**, Rio de Janeiro, ECEME, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4011/1/MO%206031%20-%20LUIS%20HENRIQUE.pdf>
Acesso em: 24 maio 2022