

DEFESA E ELEIÇÕES 2018: UMA AGENDA PARA O DEBATE

Alexandre Fuccille¹

Lucas Pereira Rezende²

Marcos José Barbieri Ferreira³

Resumo

Este ensaio busca apresentar reflexões da evolução e implementação da política de defesa do Brasil entre o início do governo de Lula da Silva, em 2003, até abril de 2018, já no último ano da presidência de Michel Temer. Para tanto, abordamos quatro eixos temáticos: (1) a Base Industrial de Defesa; (2) as instituições de cooperação regional em defesa, com foco na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); (3) o monitoramento e proteção das fronteiras do país e (4) a participação do Brasil em operações de paz. Para cada um deles, concluímos com propostas de políticas públicas para o setor, a fim de contribuir para a formulação das mesmas no cenário do ano eleitoral de 2018, contribuindo para a retomada e consolidação de uma grande estratégia nacional brasileira.

Palavras Chave

Política de Defesa Brasileira; Eleições Presidenciais no Brasil; Grande Estratégia Nacional; Base Industrial de Defesa; Cooperação Regional na América do Sul; Monitoramento de Fronteiras; operações de paz da ONU.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Pós-Doutorando pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). E-mail: fuccille@gmail.com

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC), Pós-Doutorando pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e do German Institute of Global and Area Studies (GIGA). E-mail: lucas.rezende@ufsc.br

³ Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/UNICAMP) e Coordenador do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D) da UNICAMP. E-mail: marcosbarbieriferreira@gmail.com

Defence and 2018 Elections: an agenda for the debate Abstract

This essay seeks to present reflections on the evolution and implementation of Brazil's defense policy between the beginning of Lula da Silva's government in 2003, and until April 2018, in the last year of the presidency of Michel Temer. To do so, we cover four thematic axes: (1) the Industrial Defense Base; (2) regional defense cooperation institutions, with a focus on the Union of South American Nations (UNASUR) and its South American Defense Council (CDS); (3) the monitoring and protection of the country's borders and (4) Brazil's participation in peace operations. For each of them, we conclude with proposals of public policies for the sector, in order to contribute to their formulation in the scenario of the electoral year of 2018, contributing to the resumption and consolidation of a great Brazilian national strategy.

Keywords: Brazilian Defence Policy; Presidential Elections in Brazil; National Grand Strategy; Industrial Defence Base; Defence Cooperation in South America; Borders Monitoring; UN Peacekeeping Operations.

Introdução⁴

A agenda de debates acerca da defesa nacional vem aumentando progressivamente, em espaços distintos da sociedade brasileira. Sinais deste amadurecimento podem ser vistos na consolidação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que já caminha para seu décimo terceiro aniversário, no aumento do número de empresas e volume de transações da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, na criação de instituições e burocracias civis e militares regionais e nacionais que lidam com o tema, e em iniciativas de promoção do diálogo civil e militar no país. Duas iniciativas, particularmente importantes e que impulsionaram a redação deste texto, foram a chamada pública da ABED para a discussão das minutas de 2016 dos documentos de defesa brasileiros, que se deu largamente nos Encontros Regionais da ABED ao longo de 2017, e o convite da fundação Perseu Abramo para a reflexão sobre o tema da Defesa.

⁴ Uma versão primária deste texto foi produzida a pedido da Fundação Perseu Abramo, como parte de um diálogo para pautar o programa de governo do Partido dos Trabalhadores na eleição presidencial de 2018 no Brasil. O texto que se segue foi reformulado para o formato acadêmico, e seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores.

Buscamos, portanto, neste ensaio, fazer dois exercícios importantes para as políticas públicas na área da Defesa no Brasil: uma avaliação da evolução dessas políticas no decorrer deste século e recomendações para o aprimoramento e fortalecimento de políticas que, em alguma medida, apresentam-se mais coerentes, contínuas e integradas nos anos recentes. Partimos de uma abordagem normativa democrática, constitucional e que busca promover tanto a melhora das condições da defesa nacional quanto o diálogo complementar e positivo entre civis e militares no Brasil. Também buscamos, em nossas análises e recomendações, aproximar a defesa nacional de outras instituições públicas e privadas e da sociedade civil, como forma de integrar, legitimar e democratizar as políticas públicas do setor no Brasil.

Para tanto, dividimos o conteúdo em quatro grandes eixos: (1) a Base Industrial de Defesa; (2) as instituições de cooperação regional em defesa, com foco na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); (3) o monitoramento e proteção das fronteiras do país e (4) a participação do Brasil em operações de paz. Naturalmente, a agenda sobre defesa nacional não se limita a esses quatro eixos; todavia, eles são aqueles que, de modo mais consistente e coerente, nos parecem ser essenciais à elaboração das políticas públicas de médio e longo prazo ligados ao setor, tendo aparecido de maneira mais contínua nas políticas públicas dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Para cada um desses temas, apresentaremos suas avaliações por governo, e, ao final de cada eixo, apoiados no formato mais livre dos ensaios, indicaremos nossas recomendações para os *policymakers* e [pré]candidatos à presidência da República Federativa do Brasil no pleito de 2018.

A Base Industrial de Defesa

Governos Lula

A presidência de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um importante diferencial em relação aos governos anteriores no que se refere à promoção e fortalecimento da BID brasileira. O fundamento que foi sendo construído ao longo dos dois governos Lula estava em inserir a defesa nacional — e, conseqüentemente, a indústria de defesa — dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

De um lado, se afirmava que o desenvolvimento da nação necessitava de uma estrutura de defesa, centrada em autonomia tecnológica e produção nacional, que garantisse sua proteção. De outro lado, é este desenvolvimento que forneceria os recursos financeiros, materiais e tecnológicos necessários à construção de uma ampla e moderna BID (Ministério da Defesa 2008).

Esta estratégia pode ser considerada a outra face da política externa, que apresentou uma guinada já no início do governo Lula em 2003, dado que passou a trabalhar por uma inserção mais ativa e soberana do país no mundo globalizado (Amorim 2015; Lima 2015).

No âmbito nacional, a retomada do crescimento econômico, que se iniciou na segunda metade da década de 2000, possibilitou uma significativa expansão do volume de recursos orçamentários destinado à defesa nacional. No entanto, cabe esclarecer que o orçamento de defesa se manteve como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), no caso 1,5% entre 2003-2010 (SIPRI, [s.d.]). Por sua vez, a notável expansão do volume de recursos destinado aos investimentos em defesa é explicada pelo fato dos recursos orçamentários destinados aos gastos com pessoal possuírem elevada rigidez. Por consequência, nos períodos de expansão dos recursos orçamentários, uma parcela crescente dos gastos em defesa pôde ser destinada aos investimentos, principalmente no reaparelhamento e modernização das Forças Armadas.

Depois de sofrerem uma significativa redução no ano de 2003, em razão da política de ajuste fiscal implementada no início do governo Lula, os investimentos na área de defesa iniciaram uma trajetória de expansão gradual e contínua, que se acelerou a partir de 2006.

A maior parte dos investimentos conduzidos no primeiro governo Lula foi direcionada à retomada ou continuidade de antigos programas estratégicos que haviam sido suspensos ou prorrogados por falta de recursos. O objetivo inicial era reverter o elevado grau de sucateamento em que se encontravam as Forças Armadas brasileiras, procurando mantê-las operacionais, pois, mesmo crescentes, esses recursos ainda eram insuficientes para um efetivo programa de modernização (Ferreira e Sarti 2011). Somente no final de 2008 se instituiu um amplo e integrado conjunto de programas estratégicos voltados à modernização e fortalecimento da estrutura nacional de defesa, sintetizados na Estratégia Nacional de Defesa (Ministério da Defesa 2008).

Neste contexto, o principal instrumento para expandir e robustecer a BID nacional foi o crescente poder de compra do Estado, com destaque para os seguintes programas estratégicos: (i) submarino a propulsão nuclear (PROSUB); (ii) avião de transporte militar e reabastecimento aéreo (KC-390) e; (iii) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Em paralelo, ao longo dos governos Lula se iniciou a construção de um amplo e detalhado arcabouço institucional que visava proteger, promover e fortalecer a BID brasileira. O ano de 2005 foi um marco por reunir diversas iniciativas. No mês de maio, o Comitê Militar das Indústrias de Defesa (CMID) foi implementado. Em junho foi apresentada a nova Política de Defesa Nacional (PDN) e, no mês seguinte, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) (Silva 2015). Cabe destacar que este último documento resultou de uma primeira aproximação de maneira coordenada das três Forças e do Ministério da Defesa com empresários do setor de defesa.

Em 2008, o governo apresentou sua política industrial, denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que incluiu o “Complexo Industrial da Defesa” entre uma das seis áreas estratégicas (Cano e Silva 2010). Neste mesmo ano foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, com o objetivo de fortalecer a cooperação regional na área de defesa, incluindo a indústria.

Todo este avanço institucional culminou no lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em dezembro de 2008, que incluiu a reestruturação da indústria de defesa brasileira como um dos três eixos estruturantes do documento. Este documento representou um marco, pois estabeleceu as diretrizes para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas — monitoramento/controle, mobilidade e presença — apoie-se em tecnologias sob domínio nacional (Ministério da Defesa 2008).

Governos Dilma

O primeiro governo de Dilma Rousseff foi marcado pela implementação e consolidação dos avanços institucionais que se desdobraram da END.

Pelo lado da demanda, destaca-se a constituição da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), em 2013, com o objetivo de centralizar a política de compras das Forças Armadas no Ministério da Defesa.

No entanto, parte destas atribuições continuou sendo delegada às Forças, que mantêm o efetivo planejamento e controle dessas aquisições (Silva 2015). Ainda dentro deste esforço de coordenação destaca-se a lista de projetos e subprojetos apresentada pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), contido no primeiro Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), lançado em 2012 (Ministério da Defesa 2012). Contudo, o PAED não demonstra uma coordenação entre as demandas das diferentes Forças, nem a priorização dos projetos, além de não apresentar custos e definir cronogramas. Por fim, o mais grave é que a execução de todos os projetos contidos no PAED seria inviável, pois necessitaria de um volume de recursos muito superior aos que vinham sendo alocados.

Pelo lado da oferta, em março de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.598/12, tendo por objetivo a proteção e fortalecimento da BID brasileira, particularmente das empresas nacionais, através da definição dos critérios de Empresa Estratégica de Defesa (EED). De acordo com essa legislação, as empresas nacionais classificadas como EED passaram a contar com um Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), além de normas especiais que permitem reservar às EED o desenvolvimento e produção nacional dos Produtos Estratégicos de Defesa (PED) (Presidência da República 2012).

No primeiro governo Dilma também se observou importantes avanços na execução das aquisições de PEDs. Em 2012, os principais programas estratégicos das três Forças foram inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a garantia de recursos para a execução desses programas no longo prazo (Ministério da Defesa 2016). No ano de 2013, depois de uma longa disputa diplomática e comercial, o governo brasileiro acatou os relatórios técnicos da Força Aérea Brasileira (FAB) e decidiu pela aquisição dos aviões de caça Gripen NG suecos, em razão da possibilidade das empresas brasileiras participarem do desenvolvimento tecnológico e garantia de autonomia operacional à FAB (Ferreira 2016). Por fim, destaca-se o programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), que se iniciou em 2012, visando tanto à soberania do Brasil nas comunicações das Forças Armadas, como a oferta de acesso à internet nas regiões mais remotas do Brasil, através do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (Visiona [s.d.]).

A ampliação da demanda nacional por produtos de defesa em conjunto com as amplas mudanças institucionais, anteriormente apresentadas, possibilitaram a expansão da BID brasileira, com o fortalecimento das empresas já existentes e a atração de algumas novas empresas nacionais e estrangeiras para atuar nestas atividades. Destaca-se a expansão da Embraer, que passou a ter uma forte atuação nos projetos estratégicos, não apenas aeronáuticos, mas também de defesa e espaço, se posicionando entre os maiores conglomerados aeroespaciais e de defesa do mundo (Ferreira 2016).

Contudo, o início do segundo governo Dilma marca uma reversão do processo de expansão da BID brasileira em razão dos excessivos cortes orçamentários decorrentes da política de ajuste fiscal imposta pela nova equipe econômica. Como resultado, todos os programas estratégicos foram afetados, até mesmo aqueles que estavam inseridos dentro do PAC.

Governo Temer

O governo que se instituiu após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma Rousseff, não apenas manteve a política de ajuste fiscal, como buscou perpetuá-la ao aprovar em outubro de 2016 a Proposta de Emenda Constitucional nº 95/16 que instituiu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos (Senado Federal 2016). Como a maioria dos programas estratégicos já enfrentavam cortes e contingenciamentos e não havia perspectiva de maiores dotações orçamentárias, a solução encontrada pelas Forças Armadas foi concentrar-se nos programas considerados prioritários, adiando ou mesmo cancelando os demais. No entanto, estas decisões foram tomadas por cada uma das Forças, não havendo um planejamento ou coordenação do Ministério da Defesa neste sentido.

Contudo, o maior retrocesso não está relacionado com as restrições orçamentárias, mas sim com o abandono do projeto de desenvolvimento nacional, que foi o grande objetivo dos governos anteriores. O documento *Uma Ponte para o Futuro*, que apresenta de maneira precária as diretrizes do governo Temer, é um “não projeto de nação”, um “não projeto de desenvolvimento” (Cavalcanti e Venerio 2017; FUG 2015). Desta maneira, a defesa nacional, e, conseqüentemente, a indústria de defesa, passaram a não mais estar

vinculadas a uma estratégia nacional de desenvolvimento, dado que esta última deixou de existir. Esse é o grande retrocesso, pois se desmontelou o elemento chave que permeava não apenas as políticas de defesa dos dois governos anteriores, mas que representava uma política de Estado construída pelos diferentes atores sociais civis e militares e que está sintetizada de forma clara e objetiva na END.

Este retrocesso pode ser observado em iniciativas apresentadas por esse governo, que buscou vincular alguns programas estratégicos não mais ao desenvolvimento nacional, mas às demandas da iniciativa privada. Em 2017, o governo Temer buscou a privatização, sem sucesso, dos canais de transmissão do SGDC-1 da banda Ka que seriam utilizadas exclusivamente para levar a banda larga às regiões mais afastadas dos grandes núcleos urbanos, deturpando o objetivo inicial do programa (Urupá 2017). Neste mesmo ano o Ministério da Fazenda realizou consulta junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) visando à extinção das ações de classe especial (*golden share*) de propriedade do Governo Federal, entre elas a da Embraer (Camarotto 2017). Cabe ressaltar que estas ações especiais são o único instrumento do governo para impedir que o grande conglomerado aeroespacial e de defesa do Brasil seja desnacionalizado e/ou desmontado, sendo este o risco da proposta atual da empresa estadunidense Boeing, que visa o controle total ou parcial da Embraer (Adachi e Torres 2018).

Propostas de Políticas Públicas

O elemento central da proposta é retomar o fundamento da END de vincular as políticas de defesa, particularmente as políticas voltadas para o desenvolvimento da BID, a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Com base neste fundamento, são apresentadas a seguir algumas propostas de políticas públicas que visam promover a capacitação, expansão, diversificação e fortalecimento da BID nacional.

1) Avançar na construção de uma estrutura institucional centrada num efetivo planejamento de longo prazo que possibilite atender as reais necessidades de reequipamento, modernização e operação das Forças Armadas brasileiras, particularmente no que se refere aos projetos de caráter estratégico. O planejamento de longo

prazo deve apresentar de maneira detalhada e justificada a definição de prioridades, custos e cronogramas, objetivando uma maior otimização dos recursos despendidos e uma maior participação da sociedade.

2) Criar instrumentos legais que assegurem recursos de longo prazo no volume e regularidade necessários à execução dos programas de defesa selecionados como estratégicos, sem que sejam afetados por cortes e contingenciamentos futuros. A legislação também deve requerer um rigoroso acompanhamento de todas as fases de execução destes programas.

3) Aprimorar os instrumentos legais para que eles não apenas possibilitem, mas garantam a preferência nacional nas aquisições dos produtos estratégicos de defesa, isto é, que estes últimos sejam licitados, exclusivamente, entre as Empresas Estratégicas de Defesa (EED). Nos casos em que exista a necessidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa do exterior, os instrumentos legais devem exigir a participação conjunta de uma EED nacional.

4) A legislação que visa proteger e promover a BID brasileira, de acordo com as diretrizes estabelecidas na END precisa ser preservada e, também, aprimorada de acordo com as seguintes propostas: (i) reforçar os instrumentos legais que asseguram o caráter nacional das EED, através da efetiva exigência de controle nacional e autonomia tecnológica, impedindo que se estabeleçam relações de dependência e subordinação das EED nacionais em relação às suas congêneres estrangeiras; (ii) estabelecer regras legais para atuação das subsidiárias de empresas estrangeiras na BID brasileira, as denominadas Empresas de Defesa (ED), de maneira que estas possam obter benefícios fiscais e de promoção comercial. Contudo, deverá ser vedado para estas empresas a liderança de programas estratégicos de defesa; (iii) participação direta da União através da reorganização das EED estatais já existentes, além da constituição de novas empresas públicas ou *joint ventures* com o setor privado, particularmente em segmentos que envolvam tecnologias sensíveis como nuclear, espacial e cibernética; (iv) criação de instrumentos legais que assegurem às empresas nacionais o controle patrimonial, tecnológico e comercial, no caso de alianças estratégicas com empresas estrangeiras; (v) constituição de instrumentos legais que impeçam a desnacionalização ou fechamento de empresas ou

atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional; (vi) mecanismos legais que garantam acesso ao financiamento público para as empresas responsáveis pelos programas estratégicos de defesa; (vii) avaliar os resultados do RETID e propor as modificações necessárias para que os benefícios resultem na ampliação da competitividade das empresas que compõem a BID, juntamente com a melhoria da eficiência e transparência desses gastos.

5) Enfatizar o necessário suporte às atividades científicas e tecnológicas realizadas pela BID. De um lado, estabelecer instrumentos que possibilitem a coordenação dos programas de pesquisa, desenvolvimento e inovações — realizados nas universidades e centros de pesquisa — a partir dos programas estratégicos das Forças Armadas brasileiras.

6) Apoiar a inserção ativa da BID brasileira no mercado internacional, através de: (i) suporte diplomático e promoção comercial das exportações de produtos de defesa; (ii) concessão de garantias financeiras e institucionais às exportações de PED; (iii) financiamento público de longo prazo — com taxas e prazos compatíveis com os utilizados em âmbito mundial — para operações de exportação de produtos de defesa e internacionalização produtiva das empresas que constituem a BID brasileira.

7) A Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) deve ser fortalecida e ter uma estrutura ampliada e adequada para centralizar, planejar, coordenar e executar a política industrial de defesa do país.

Instituições de cooperação regional em defesa: UNASUL e CDS

Governos Lula

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), situado no interior do bloco multipropósito UNASUL, é uma iniciativa de grande importância do Governo Lula no campo da Defesa (Villa, Viana 2010). Desde seus primórdios, o CDS foi pensado e idealizado como *locus* de concertação e interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa (Fuccille, Rezende 2013).

É importante destacar que só se foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não-confrontação aberta com Washington. Nos seus anos iniciais, o CDS apareceu como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou ainda a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços vinham sendo registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) para altos estudos em Quito, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios (Abdul-Hak 2013). Não menos importante, em especial desde uma perspectiva brasileira, é importante ressaltar que a criação do referido Conselho deu-se em estreita conexão com o anúncio da Estratégia Nacional de Defesa (END), ambos em 2008 (Vaz 2013).

Ao lado disso, o Brasil reiteradamente se apresentou de forma ambivalente nos marcos mais amplos desse processo, ora liderando-o e pretendendo-se apresentar no papel de *paymaster* (que não se cinge apenas ao aspecto econômico), ora retraindo-se e secundarizando esta opção. Não obstante, é forçoso reconhecer que a sociedade brasileira como um todo, com destaque para suas elites dirigentes, no mais das vezes não tem clara a importância da integração e, neste particular, os grandes meios de comunicação via de regra jogaram um papel antipedagógico, expondo as relações bilaterais no subcontinente praticamente como gestos de altruísmo desinteressado, compaixão e generosidade emanados a partir de Brasília, que negligenciaria e descuidaria da proteção dos "interesses nacionais". Mais ainda: não é exagero afirmar que o Brasil parecia se caracterizar por uma atitude instrumental ante os esforços de concertação em Defesa na América do Sul. Preocupava-lhe, sobretudo, somar forças e valer-se da região como plataforma de projeção internacional e garantidor da estabilidade em seu entorno (a MINUSTAH no Haiti é o exemplo mais claro), bem como auxiliar-se da escala regional para seus esforços de robustecimento de sua BID (Fuccille, Mariano, Ramanzini Jr, Almeida 2017).

Governos Dilma

Ainda que do ponto de vista normativo-legal a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano em larga medida tenha ocorrido sob o Governo Dilma (vale recordar que sua criação se deu em dezembro de 2008), crescentemente a presidenta Dilma se descuidou da integração sul-americana e, por decorrência, do CDS.

A partir da análise das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano até 2016, observa-se um posicionamento diferente do apresentado durante as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs, em vigor desde 1995). Os países do subcontinente pareciam compartilhar determinados interesses e valores acerca da segurança e defesa regional em que o papel das Forças Armadas deveria ficar restrito às ações de sua competência, não atuando no âmbito de combate às drogas e segurança pública. Esse posicionamento ficou claro na I Reunião de Ministros de Defesa do Cone Sul em setembro de 2014 (Buenos Aires, Argentina), onde se adotou uma política de defesa contrária à utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Essas seriam acionadas diante de agressões externas à região, as quais possuísem um caráter militar-estatal (Frenkel, Comini 2017).

Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalhou pela concretização deste arranjo institucional, inclusive em uma espécie de liderança aquiescida por parte de Washington, por outro, descuidou-se de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos.

Governo Temer

Após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma do governo, houve rápida reorientação da Política Externa Brasileira, que não foi acompanhada pela política de defesa do país e o com impactos diretos no CDS (Vaz, Fuccille, Rezende 2017). Ainda que no nível do discurso não se fale contra tal instituição, na prática há um boicote sistemático de várias iniciativas que ainda precisavam ser vertebradas a fim de ganharem mais consistência e efetividade. O ocaso da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) talvez exemplifique isso de maneira mais clara (seu diretor/"reitor" é um acadêmico brasileiro, professor da UnB). Na prática, o CDS tem deixado

de ser crescentemente uma instância de cooperação em Defesa, restringindo-se cada vez mais a um espaço de cooperação militar, com seu virtual esvaziamento pela inação brasileira.

Propostas de Políticas Públicas

No atual contexto, é essencial a saída do estado de letargia em que o CDS se encontra e, para tanto, tal qual quando teve o papel de proponente de tal iniciativa, a ação brasileira é fundamental. Nessa direção, sugere-se:

1) Maior transparência e publicização dos Planos Anuais do CDS, com sugestão de consulta pública prévia e interlocução com a comunidade acadêmica, ao lado da criação de um sítio permanente do Conselho na internet com vistas a evitar-se as atuais descontinuidades conforme a Presidência Pro Tempore;

2) *Civilização* do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com a definição de uma agenda pública de temas e objetivos a serem buscados em prol da construção de uma identidade estratégica comum de Defesa e outros pontos;

3) Estruturação e intensificação das atividades da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), compartilhando os recursos humanos e didáticos, com vistas à identificação de problemas e oportunidades no campo da segurança internacional, fortalecimento do diálogo civil-militar entre os nacionais do subcontinente e aumento da transparência na gestão dos sistemas de defesa;

4) Incremento dos exercícios conjunto e combinados das Forças Armadas do subcontinente, com vistas à constituição de uma brigada multinacional para emprego em operações de paz da ONU, na linha da iniciativa Cruz del Sur;

5) Intensificação das Medidas de Confiança Mútua (CBMs), como elaboração dos Livros Brancos, divulgação clara e objetiva dos dispêndios em defesa, intercâmbio de pessoal, exercícios combinados e outros, objetivando mitigar e prevenir efeitos negativos de uma possível *misperception*;

6) Fomento à formação e retenção (por meio de carreiras específicas) de recursos humanos civis voltados à Defesa, não só com a ampliação de Editais dedicados à comunidade científica, mas também por meio de cursos de formação de duração diferenciada e a criação da carreira de Analista de Defesa;

7) Aprofundamento do diálogo e efetivo cumprimento da periodicidade anual das reuniões dos ministros da Defesa da região, para construção de diferentes modalidades de cooperação bem como esclarecimento das atividades pregressas e futuras das Forças Armadas nacionais;

8) Promover a adoção de programas estratégicos conjuntos e complementares, como forma de ampliar as escalas empresariais e incentivar a construção de cadeias produtivas regionais que possibilitem algum grau de integração entre as diferentes Bases Industriais de Defesa, dadas as atuais assimetrias entre a estrutura produtiva brasileira e dos demais países da região.

Fronteiras

Governos Lula

Os governos Lula representaram um importante avanço, ainda que insuficiente, com respeito à questão das fronteiras. Um primeiro aspecto a destacar foi a Lei Complementar nº 117/04, que altera a LC 97/99, e no campo das atribuições subsidiárias das Forças Armadas, em especial ao Exército, permite atuar com poder de polícia na faixa de fronteira (banda interna de cento e cinquenta quilômetros a partir da linha divisória e que constitui cerca de um quarto de todo o território nacional) onde o Estado brasileiro e seus órgãos não se façam presentes. Ainda que não desejável, realisticamente é uma medida necessária e que otimiza uma estrutura e mobilização pré-existent na atual realidade e de médio prazo, onde o Estado brasileiro se encontra confrontado com demandas urgentes de toda ordem. Logo, além das atividades de inteligência e outras no combate aos ilícitos transnacionais, essa nova postura adicionava força no enfrentamento aos descaminhos da criminalidade e suas formas associadas que atuam nas áreas fronteiriças.

Outro ponto importante, já no final do governo Lula, foi o lançamento do SISFRON em 2010. Partindo de uma concepção moderna de um sistema de sensoriamento e atuação integrada, ele prevê o acompanhamento dos 16.886 quilômetros da linha de fronteira seca de 11 estados brasileiros com 10 países sul-americanos, desdobrados 150 km de largura internamente ao longo dessa linha. Seu conceito

de emprego é dual, ou seja, permite iniciativas de defesa externa centrada no Exército, mas em atuação conjunto com as demais Forças, bem como o apoio aos órgãos públicos de segurança, em operações interagências, contra delitos transfronteiriços (Landim 2015). Igualmente, assistimos no período o exercício de operações conjuntas e combinadas das Forças Armadas brasileiras com os demais países da América do Sul (Operações COBRA [com Colômbia], PEBRA [com Peru], VEBRA [com Venezuela], BRABO [com Bolívia], entre outras), num importante padrão de confiança mútua, compartilhamento e compreensão de que os problemas afeitos às fronteiras não podem exibir resultados satisfatórios a partir de um esforço isolado do principal *player* da região (Dias 2015). Somado ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao lado da conclusão do SIVAM/SIPAM (Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia) e uma importante dinâmica de compartilhamento de seus dados e análises com nossos vizinhos, importantes passos eram dados com respeito à temática das fronteiras.

De toda sorte, ainda que seja importante lembrar que um país continental como o Brasil, possuidor de quase 17.000 quilômetros de fronteiras secas, mais de 7.000 quilômetros de fronteiras marítimas e um imenso espaço aéreo, que reivindica um assento permanente em uma possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU e pretende-se avalista da concórdia em seu entorno, não possa prescindir de uma estrutura militar crível e descurar de seus meios de defesa. É salutar lembrar que a dinâmica fronteiriça exige esforços também de outra natureza e muito mais complexos.

Nesta direção, é pedagógica a lembrança da problemática fronteira de pouco mais de 3.000 Km entre EUA (maior potência econômica e militar mundial) e México e a securitização dos assuntos a ela afeitos, sem resultados satisfatórios, contrastando com os mais de 6.000 Km da fronteira EUA-Canadá, de relativa tranquilidade. Ou seja, não será o Brasil, como uma fronteira terrestre com seus vizinhos mais de cinco vezes maior do que a dos EUA-México que, pela via da militarização/securitização (ou da vivificação, como já foi defendido em um passado não tão distante) irá resolver seus problemas de segurança e defesa. Isto é fundamental para compreendermos muitos dos movimentos de integração regional liderados pelo Brasil aqui no espaço sul-americano e seus *spillovers*.

Governos Dilma

Os Governos Dilma seguiram o padrão do período anterior do Governo Lula, ressalvada que é neste período que se inicia a efetiva implantação do SISFRON e a contratação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), sendo que ambos os programas foram atingidos pela crise econômica e pelos contingenciamentos que se agudizam no segundo mandato a partir da política econômica contracionista que foi implementada. A contradição aqui é que, anteriormente, ainda no primeiro mandato da presidenta Dilma, a inclusão no PAC acabava por fornecer alento aos programas de longo prazo na área de defesa, entre eles os Sistemas de Monitoramento e Controle, dentre os quais chamam a atenção o SISFRON, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa FX-2 de aviões de caça — todos com claros impactos para a segurança e defesa de nossas fronteiras.

Por outro lado, a crescente menor ênfase na integração sul-americana, o alheamento ao processo de paz colombiano e outras crises regionais, também afetaram as possibilidades de adensamento e aprofundamento dos laços com as nações vizinhas no campo da Defesa, ainda que as alterações advindas do período Lula no robustecimento e transformação do Programa Calha Norte (antigo Projeto Calha Norte), incrementando sua área de cobertura e vertente civil, tenham se mantido (Fuccille 2015).

Um ponto importante a destacar deste período foi o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído por meio do Decreto nº 7.496 (de junho de 2011), com o intuito de reunir ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, prevendo a atuação integrada de municípios, órgãos federais e estaduais de segurança pública, da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas. De grande visibilidade foram dois eixos de atuação: as chamadas *Operação Sentinela* e *Operação Ágata*. Na oportunidade, entre outras medidas, previa-se a ampliação do número de postos militares de fronteira de 21 para 49, conforme declarou o então ministro da Defesa Nelson Jobim, coordenador do PEF ao lado do ministro da Justiça (na prática, sua coordenação ficou a cargo do vice-presidente da República, Michel Temer). Outrossim, combinado à Estratégia de Segurança Pública

nas Fronteiras (ENAFRON), buscava-se avançar no tratamento do complexo problemas das fronteiras. Efetivamente, os resultados concretos alcançados ficaram bastante abaixo das expectativas iniciais despertadas por ambas propostas (Scherma 2016).

Governo Temer

A partir do Governo Temer e o aprofundamento da política neoliberal, em especial com a aprovação da PEC nº 95/16, que estabeleceu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante os próximos vinte anos com a instituição de um novo regime fiscal, assistimos a uma crescente limitação da atuação e emprego do Exército na Faixa de Fronteira (preocupante na Amazônia e fronteira oeste), bem como praticamente a total paralisação da implantação do SISFRON (atualmente só 5% de nossas fronteiras nacionais são cobertas por tal instrumento), além de adiar o SisGAAZ por tempo indeterminado, cuja missão é monitorar – de forma contínua e integrada – uma área de 3,6 milhões de quilômetros quadrados. Em paralelo, o PEF foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras/PPIF (Decreto nº 8.903, de novembro de 2016), que estabeleceu novas linhas de atuação das Forças Armadas nos 16.886 quilômetros de fronteiras do Brasil seus vizinhos países sul-americanos (Ministério da Defesa 2017).

A partir de uma política externa que privilegia o eixo Norte-Sul em detrimento do Sul Global e do entorno estratégico, também assistimos a um importante e preocupante estancamento (quando não redução em algumas esferas) na cooperação militar brasileira com seus vizinhos no subcontinente (Vaz, Fuccille, Rezende 2017). Com efeito, temos percebido uma limitação crescente na capacidade de monitoramento e atuação de nossas Forças Armadas como guardiães do território pátrio e das fronteiras nacionais.

Propostas de Políticas Públicas

A questão do monitoramento, controle, segurança e defesa de nossas fronteiras precisa ser retomada com urgência. Para tanto, propomos:

- 1) Retomada dos programas estratégicos das Forças Armadas para a defesa nacional, com garantia de recursos com volume e regularidade no longo prazo: Monitoramento (SISFRON, SisGAAZ e SGDC), Mobilidade (KC-390 e Guarani) e Presença (PROSUB e F-X2);

2) Repriorização da cooperação e integração com nossos vizinhos sul-americanos nos mais diversos planos (obviamente contemplando também as questões de Defesa) em uma estratégia combinada de desenvolvimento, que, em última instância, redundará no distensionamento da questão fronteiriça terrestre e temas a ela ligados;

3) Intensificação da transferência de Organizações Militares do Sul-Sudeste para a Amazônia e parte do Centro-Oeste, com incremento dos meios para a realização de missões substantivamente distintas das anteriores;

4) Implantação de uma segunda Esquadra da Marinha na região Norte do Brasil, de fundamental importância dadas as características geográficas nacionais e a imensa extensão das Águas Jurisdicionais Brasileiras e áreas internacionais sob responsabilidade do país;

5) Ampliação da vigilância com satélites e radares, monitoramento das áreas do pré-sal e combate à pirataria marítima, ao lado de ações contra o tráfico ilegal de armas e entorpecentes. Esse esforço será tanto melhor sucedido à medida que também trabalhe-se de forma colaborativa em atividades de inteligência com outros países.

Operações de Paz

Governos Lula

Um dos grandes diferenciais trazidos pelos governos Lula para a política de defesa e a política externa brasileiras foi o incremento da participação do país nas operações de paz (PKO) da Organização das Nações Unidas (ONU). O caso mais significativo e mais emblemático da inflexão brasileira em PKO se deu através do engajamento brasileiro junto à Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

A MINUSTAH teve início em 1º de junho de 2004, quando o governo brasileiro aceitou o convite feito pelo então presidente francês, Jacques Chirac, para liderar o braço militar da missão. Em um feito inédito no sistema ONU, o Brasil seguiu com o posto de *Force Commander* e de liderança do componente militar da MINUSTAH até 15 de outubro de 2017, por mais de treze anos consecutivos, quando a PKO foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) (United Nations Security Council 2004 e 2017).

A inflexão da atuação brasileira na MINUSTAH se deu em diversas frentes. Não apenas o Brasil demonstrava sua disposição em contribuir com a paz e a segurança internacionais, mas também para o multilateralismo e o sistema de segurança coletiva desenvolvido pela ONU. Até a MINUSTAH, a participação brasileira em PKO era pequena — por mais que os antigos governos e agentes insistissem que o país era um grande contribuinte para as operações de paz. Comparativamente com os outros contribuintes, a participação brasileira era significativamente baixa. Quantitativamente, o número de brasileiros nas missões em que o país participava era muito pequeno; qualitativamente, eram exercidos poucos cargos de comando e controle das operações onde nossas Forças Armadas estavam presentes. Até os governos Lula, o Brasil era um frequente, mas não um intenso participante de operações de paz da ONU (Rezende 2012 e 2013).

Na MINUSTAH, o Brasil também mudou a sua forma de contribuição para as PKO. Se, até então, o perfil do país era de contribuir mais com observadores militares, a partir da missão no Haiti o principal tipo de contribuição brasileira passou a ser com tropas militares. Ainda que tenha mantido o comando durante toda a missão, o país não foi o principal contribuinte de tropas na maior parte do tempo, tendo números bastante próximos (e, por vezes, ultrapassado) aos de países como Jordânia, Bangladesh e Nepal. Foi também significativa a contribuição brasileira com policiais para a MINUSTAH, cujo perfil, ainda que em menores números, seguiu semelhante ao das tropas (*ibid.*).

Outra inflexão importante foi a ampliação da área prioritária de atuação internacional do país. Até então, a política externa brasileira definia como área prioritária de atuação brasileira, em seu contorno geoestratégico, a América do Sul, os países lusófonos e os banhados pelo Atlântico Sul. A inclusão do Haiti ampliou esse alcance para incluir também a América Central, contribuindo para a consolidação do Brasil como ator chave para a solução dos problemas regionais na América Latina.

Por fim, a MINUSTAH abriu um precedente importante ao possibilitar a atuação (e até mesmo execução de funções) baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, que delibera sobre o uso da força, algo que, até então, o país era bastante reticente em aceitar. No entanto, os capacetes azuis brasileiros, ainda que tenham evitado estratégias que lançassem mão do Capítulo supracitado, desempenharam atividades legalmente orientadas por este capítulo (Rezende 2015).

Um dos resultados mais importantes, ainda no segundo governo Lula, da atuação e liderança do braço militar da MINUSTAH pelo Brasil foi o precedente de cooperação regional em defesa criado junto aos nossos vizinhos sul-americanos. À época da negociação para a criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), a positiva liderança militar do Brasil na MINUSTAH levou à aquiescência e cooperação junto a todos os doze países independentes da América do Sul, sob clara condução brasileira, que levou à criação também do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

Já no final de seu segundo mandato, em 2010 o governo do presidente Lula criou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), ou Centro Sergio Vieira de Mello, em homenagem ao brasileiro diplomata da ONU morto no Iraque, em 2003. O CCOPAB tornou-se um importante centro de formação de capacetes azuis brasileiros e estrangeiros, além de capacitar também policiais, observadores militares e civis para a atuação em operações de paz, buscando reproduzir a qualidade e preparo das Forças brasileiras observados nas atuações do país, em especial, junto à MINUSTAH (CCOPAB 2018).

Governos Dilma

O primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff manteve o engajamento brasileiro na MINUSTAH e a grande orientação da participação em operações de paz como forma de aumentar a presença internacional do Brasil via multilateralismo, comprometimento com o sistema de segurança coletiva da ONU e cooperação Sul-Sul. Foi nesse espírito que, em fevereiro de 2011, o Brasil assumiu o comando da Força-tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) (Portal Brasil 2011; Silva, Braga e Marcondes 2017).

A participação do Brasil na UNIFIL veio em um momento em que o país sustentava um incremento em sua atuação internacional, logo, mantinha um importante diálogo entre as Políticas Externa e de Defesa. Portanto, as opções pelos locais de atuação das PKO eram definidas em um alinhamento e concertação entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Presidência da República. A escolha

do engajamento na UNIFIL, então, não deve ser vista de forma isolada da aproximação brasileira com o Oriente Médio, conduzida ao cabo do segundo mandato de Lula (Silva, Braga e Marcondes 2017).

A UNIFIL trouxe também inflexões importantes para a atuação do Brasil em PKO. Pela primeira vez a Marinha do Brasil assumiu o comando de uma Força-tarefa Marítima, algo até então apenas reservado a países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e que é também a única em uma operação de paz. Foi também a primeira vez que o Brasil fez o envio de uma embarcação para atuar como navio-capitânia em uma PKO (*ibid.* e Ministério das Relações Exteriores 2011).

Em seu primeiro mandato, o governo Dilma trouxe também alguns avanços conceituais importantes, como o conceito trazido pela presidenta, em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011, de *Responsabilidade ao Proteger* (RwP) (Rousseff 2011). Não apenas deveria existir uma Responsabilidade de Proteger (R2P), em seu conceito original da secretaria geral da ONU, mas também essa proteção deveria ser feita de maneira responsável, respeitando a proteção dos civis em conflitos armados. O foco da atuação deveria sempre ser baseado em prevenção dos conflitos e busca de soluções pacíficas de controvérsias. Tendo sido bem recebido pela comunidade internacional, o conceito foi integrado a muitos documentos e discursos junto à ONU, e à própria formação brasileira para atuação em operações de paz, através dos cursos de formação de brasileiros e estrangeiros no CCOPAB (Viotti 2011; Kenkel, Stefan 2016).

Já no final de seu primeiro mandato e durante o pouco tempo em que pôde exercer o seu segundo, o governo Dilma não promoveu mais grandes novidades na inserção internacional do Brasil, o que se refletiu também em certa apatia junto às operações de paz. Manteve-se as já acordadas atuações na MINUSTAH e na UNIFIL, mas não houve nenhum acréscimo ao que já fora feito. Esse período priorizou mais a atuação doméstica em detrimento do engajamento internacional. Algumas iniciativas defendidas pelo ministro Celso Amorim enquanto comandou o Ministério da Defesa neste setor acabaram não tendo continuidade, como a tentativa de incluir o Brasil na iniciativa binacional argentina e chilena Cruz del Sur, de treinamento e formação conjunta de uma Força de Paz Combinada (Rezende 2015).

Governo Temer

Após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma do governo, houve rápida reorientação da Política Externa Brasileira, que não foi acompanhada pela política de defesa do país. Enquanto a chancelaria de José Serra, e, posteriormente, de Aloysio Nunes buscava se distanciar das relações Sul-Sul e se aproximar do Eixo Norte-Sul (Rezende 2016), a atuação do Ministério da Defesa, em especial no que diz respeito às operações de paz, seguiu na linha estabelecida nos dois governos anteriores.

Neste sentido, houve um retrocesso significativo durante o governo Temer ao promover uma desconexão entre a atuação do país em operações de paz e a orientação geral da Política Externa Brasileira, levando a uma perigosa e indesejável independência das Forças Armadas para a definição da atuação do país em PKO. Se, durante os governos petistas, esta participação era entendida como parte de uma estratégia mais ampla de inserção internacional do Brasil, no governo Temer acabou sendo tomada pelos interesses corporativistas da classe militar no país, além de criar uma esquizofrenia identitária internacional brasileira. Ao remover as demais instâncias do processo decisório sobre PKO, a gestão Temer criou diversos problemas.

O primeiro, e mais óbvio, é a desconexão entre a PEB e a PND. Este diálogo, que fora consolidado após um esforço enorme feito por acadêmicos, diplomatas e militares, é fundamental tanto para a coerência de ambas as políticas quanto para o próprio emprego das Forças Armadas. Sem esta conexão, a preparação militar brasileira se torna descoordenada, sem uma orientação geral e conjunta para as três Forças e sem uma conexão com os objetivos internacionais do país (Alsina Jr 2003; Lima 2015; Ramalho da Rocha 2009).

O segundo problema é uma indefinição no propósito do engajamento do Brasil em operações de paz. Se nos governos Lula e Dilma o propósito era claro, no sentido de ser um esforço dentro de algo maior para a inserção internacional do Brasil (Silva, Braga, Marcondes 2017; Rezende 2015), no governo Temer se torna algo nebuloso e, no mínimo, incoerente.

Algumas vantagens claras de participar em PKO são o treinamento das Forças, o incremento da cooperação em defesa (que abre espaço e incentiva a cooperação em outros setores menos sensíveis), mas

também alguns objetivos mais pessoais dos partícipes, como experiência internacional e recebimento do pagamento e treinamento da ONU. Para os comandos das Forças, participar em operações de paz é também uma forma de treinamento para usos de atribuições constitucionais, ainda que algumas questionáveis, como para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), além de ser uma oportunidade de atuação funcional de fato dos militares de um país que não se envolve diretamente em conflitos armados desde o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Neste sentido, é inegável que se torna interessante para os comandantes e para os comandados engajarem-se em operações de paz. Quando esses objetivos se conectam a um propósito nacional maior, de inserção internacional do país, isto é mais vantajoso. No entanto, quando se torna a motivação principal para a justificativa da participação em PKO, isto se torna um problema grave para o funcionamento democrático e institucional das Forças Armadas de um país.

O terceiro problema é que, ao passar a decisão de participação e o local dessa participação para a responsabilidade exclusiva do Ministério da Defesa, além dos problemas já citados, há uma diminuição da transparência sobre os critérios e parâmetros para tal definição. A escolha feita pelos militares no governo Temer pela participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA), por exemplo, tem motivações pouco conexas com os objetivos declarados de política externa do atual governo. O MD, majoritariamente ocupado por servidores militares da ativa ou da reserva, acaba concentrando toda a produção, preparação e atuação dos brasileiros em operações de paz, o que abre pouco espaço para contribuições de civis.

Propostas de Políticas Públicas

Uma política de defesa sólida e coerente deve ver as operações de paz como um instrumento dentro de sua política externa, e não como um objetivo exclusivo e final em si mesmo. Neste sentido, deve-se observar os seguintes pontos:

1) A conexão entre as Políticas Externa e de Defesa pressupõe que a escolha de participar de operações de paz esteja coadunada com a visão institucional das Nações Unidas e em linha com as regiões

do mundo tradicionais e/ou desejadas de atuação do Brasil, objeto de sua política externa, de forma a reforçar o multilateralismo, promover a cooperação em defesa regional e internacional e o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional.

2) O *status* de potência unipolar do Brasil na América do Sul confere ao país um papel inato de liderança regional. Uma administração que atue racionalmente respondendo às pressões sistêmicas deve buscar reforçar a liderança positiva brasileira, tanto junto a seus vizinhos quanto junto ao restante da comunidade internacional. Isto não apenas legitimará as atuações brasileiras internacionais quanto também abrirá espaço para uma inserção internacional responsável, democrática e participativa. A MINUSTAH foi um exemplo claro disto, e não há motivos para que este caso não seja emulado também em outras missões de paz.

3) A participação em PKO deve retomar um diálogo institucional amplo e democrático no Brasil, não ficando apenas nas mãos dos militares. Isto significa abrir espaço em outros ministérios que não apenas o Ministério da Defesa, retomando, idealmente, o centro de decisão sobre participação em operações de paz para a tríade Itamaraty, MD e Presidência da República, além de promover amplo debate junto ao Congresso Nacional. A atuação internacional do país precisa ser uma política de Estado fruto de uma visão nacional mais ampla, transparente e democrática para ser legítima frente à sociedade internacional.

4) É preciso aumentar significativamente a participação de civis brasileiros em PKO. Hoje, o engajamento do país é majoritariamente militar, tanto em princípio quanto em perfil dos participantes. Em comparação com outros países, como os da União Europeia, cujo maior contingente em PKO é composto por civis, estamos muito aquém de uma participação que englobe visões plurais, democráticas e inclusivas junto ao sistema ONU. Há amplo debate sobre respostas não-militares em operações de paz, debate este que o Brasil se encontra à margem. A sociedade brasileira precisa ser mais incluída nos debates de defesa, o que passa também pela preparação e a escolha por atuar em operações de paz. Logo, criar incentivos para a pesquisa e debate fora do ambiente militar são fundamentais, o que pode e deve incluir a academia e a sociedade civil organizada.

5) Muitos dos problemas observados ao cabo do governo Dilma e durante a gestão Temer são derivados da ausência de uma Grande

Estratégia Nacional brasileira. Há múltiplas razões para justificar a necessidade de uma Grande Estratégia: a necessidade de fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, que segue com ministros frágeis e grande independência política, financeira e estratégica das Forças; a falta de continuidade das políticas de defesa, cujo caráter é mais rígido do que de outras políticas públicas; a esquizofrenia observada nos mais recentes documentos de defesa brasileiros, onde a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa não dialogavam nem mesmo entre si; e a falta de uma visão clara de emprego das Forças Armadas no Brasil, que oscilam entre um viés corporativo para operações de paz, dissuasivo internacional, ainda que com poucas capacidades para tal, e excessivo caráter de atuação doméstica, pelas atribuições das GLOs e, mais recentemente, pela intervenção federal de caráter militar no Rio de Janeiro.

6) O trabalho no CCOPAB deve ser estimulado e incentivado. No entanto, torná-lo uma instituição mista, composta por militares e civis, contribuirá não apenas para fomentar o diálogo civil-militar no Brasil, como também a participação civil em operações de paz. Uma forma de realizar isto é aproximá-lo do Ministério das Relações Exteriores e da academia que se debruça sobre o estudo do tema.

7) A participação em PKO é um dos mais importantes braços da cooperação em defesa, e assim o foi durante os governos Lula e Dilma. Logo, ampliar iniciativas de treinamento conjunto, compartilhamento de doutrinas de emprego de força e comando combinado, através de instâncias regionais multilaterais, como a UNASUL e o CDS, são fundamentais, pois geram medidas de confiança e *spin-off* para outros ramos da cooperação e integração regionais. A aproximação com Argentina e Chile, em especial, através da iniciativa Cruz del Sur, já existente, é um caminho particularmente promissor.

Considerações Finais

Durante o período analisado, de 2003 a 2018, as políticas públicas de defesa apresentaram grandes avanços e, também, significativos retrocessos.

As profundas alterações na política de defesa que foram implantadas nos governos Lula estão inseridas num processo mais amplo de mudanças no modelo de inserção internacional e econômico do Brasil, destacando-se o redirecionamento da política externa já no início do seu primeiro governo e a gradual implantação de um

projeto nacional de desenvolvimento econômico. Este último estava centrado na retomada das políticas industriais, que, desde o início, elegeu a área de defesa como uma das prioritárias, dada sua importância estratégica, não apenas para defesa nacional, mas também para a capacitação em tecnologias avançadas e a geração de superávits comerciais.

Esta busca por uma menor dependência internacional na área de defesa culminou na elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END). Este documento vinculou a recuperação e fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira às necessidades estratégicas do país, com destaque para o monitoramento e proteção das suas abrangentes e permeáveis fronteiras terrestre e marítima. A partir da END foi elaborado um amplo e integrado conjunto de programas estratégicos com o objetivo de constituir uma efetiva estrutura de defesa que estaria assentada sobre tecnologias predominantemente de domínio nacional.

Pelo lado da política externa, os governos Lula estabelecem uma Grande Estratégia Nacional que integrava as políticas externa e de defesa. O fortalecimento das relações Sul-Sul, particularmente com os países vizinhos resultou na constituição da UNASUL e do CDS. Essas iniciativas de concertação das políticas de defesa na América do Sul visavam à estabilidade do entorno brasileiro, reforçando a segurança fronteiriça, além de pretender uma expansão da BID brasileira em âmbito regional. Esses elementos permitiriam valer-se da região como plataforma de projeção no cenário internacional, dentro das diretrizes de uma política externa ativa e altiva. Neste contexto, o Brasil alcançou um inédito protagonismo nas operações de paz da ONU, passando a liderar a MINUSTAH e a Força-tarefa Marítima da UNIFIL, esta última já no início do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Os governos Dilma foram marcados por um gradual retrocesso do protagonismo brasileiro no cenário internacional, havendo um parcial abandono da grande estratégia nacional brasileira. Em razão disso, a política de defesa nacional foi gradualmente se descolando da política externa. De um lado, os militares brasileiros não acompanharam de maneira efetiva as iniciativas de integração sul-americana. Por outro, a participação dos militares nas operações de paz das Nações Unidas se autonomizou em relação à política externa, que se tornou cada vez mais retraída neste período.

O primeiro governo Dilma priorizou a atuação doméstica, avançando na implementação dos programas estratégicos de defesa, particularmente daqueles voltados à segurança e defesa das fronteiras do país. Em paralelo, observou-se um direcionamento das políticas públicas com objetivo de fortalecer a base industrial de defesa, tanto pelo lado da demanda, com a utilização do poder de compra do Estado; quanto pelo lado da oferta, com adoção de instrumentos legais para impulsionar o desenvolvimento tecnológico e proteger a indústria local. Contudo, a adoção de uma política econômica contracionista no segundo governo Dilma resultou no atraso dos programas estratégicos, comprometendo os esforços de capacitação da BID brasileira e, também, de proteção das nossas fronteiras.

A política externa do governo Temer, que se instalou após o golpe de Estado de 2016, se distanciou das relações Sul-Sul ao mesmo tempo em que abandonou quaisquer iniciativas de protagonismo no cenário internacional, caminhando para uma posição subordinada nas relações do Eixo Norte-Sul. Este direcionamento afastou ainda mais a defesa nacional da concertação com vizinhos sul-americanos, enquanto as iniciativas em participar das operações de paz perderam a conexão com a política externa. É importante destacar que esta inserção internacional subordinada do governo Temer conduziu a um descasamento entre a política de defesa e a política nacional de desenvolvimento — como preconizado na END — dado que esta última foi substituída pela visão hegemônica do mercado e do global. Neste contexto, as Forças Armadas brasileiras vêm assumindo cada vez mais a função de polícia, sendo emblemática a recente intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Em paralelo, os programas estratégicos de defesa nacional foram atrasados ou suspensos por tempo indeterminado, apesar de um grande esforço de reestruturação interna das Forças, visando manter ativos, pelo menos, os programas considerados prioritários. Este abandono da visão de desenvolvimento nacional culmina com a real possibilidade de desmonte ou desnacionalização da Embraer, a única grande empresa aeroespacial e defesa do Brasil.

A despeito de fugir dos propósitos da presente contribuição, a banalização e crescente emprego das Forças Armadas em missões de garantia da lei e da ordem (GLO) desde o governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelos petistas Lula da Silva e Dilma Rousseff, e aprofundado na administração Michel Temer, além de

inconveniente, aponta que a correta adequação nesta área passaria pela supressão da parte que atribui ao aparelho militar a garantia da lei e da ordem, conforme aparece no Artigo 142 da Constituição Federal. Na forma atual, empregar as Forças Armadas para a defesa da lei significa que elas podem ser utilizadas na repressão ao narcotráfico e outros crimes, atribuições de polícia; na garantia da ordem, por seu turno, abre espaço a que a instituição militar seja chamada com o intuito de reprimir greves e movimentos políticos e/ou sociais. Conceitos fluidos que variam enormemente conforme a perspectiva político-ideológica, garantia da *lei* e *ordem* podem representar um inapropriado risco à democracia.

As sugestões de políticas públicas apresentadas neste ensaio, longe esgotar o debate em tela, têm a intenção de fomentar um amplo e necessário diálogo nacional, em especial neste ano de 2018 em que teremos eleições em vários níveis, inclusive presidencial. Nosso intuito aqui foi, tendo como elemento central a inserção de *propostas de políticas públicas de defesa*, pensar a retomada de uma grande estratégia nacional de inserção internacional combinada a uma ampla e ativa estratégia nacional de desenvolvimento. Os desafios não são poucos, mas é *mister* retomarmos a discussão acerca de um abrangente e soberano projeto nacional e que estrutura de defesa pretendemos legar às nossas Forças Armadas a partir do escrutínio que se avizinha e da direção política civil sobre os militares que as democracias maduras requerem.

Referências

Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

Alsina Jr, João Paulo Soares. (2003). "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso." *Rev. Bras. Polít. Int.* 43, 2: 53-86.

Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil / Centro Sergio Vieira de Mello (CCOPAB). Sobre o CCOPAB. Criação do Centro. Disponível em: <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab>. Acesso em 21/01/2018.

Dias, Michelle Gallera. "Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas". *1o Seminário Internacional de Ciência Política UFRGS 2015*. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIAS-Coopera%C3%A7%C3%B5es-Bilaterais-do-Brasil-com-Bol%C3%ADvia-Col%C3%B4mbia-e-Peru-no-Combate-ao-Tr%C3%A1fico-de-Drogas-Il%C3%ADcitas.pdf>. Acesso em 27/02/2018.

Frenkel, Alejandro; Comini, Nicolás. (2017). "UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60, 1(e013): 1-20.

Fuccille, Alexandre. (2015). "Amazônia e Defesa Nacional: um olhar a partir da perspectiva brasileira". *Paiaguás*, 1, 2: 131-150.

Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira. (2013). "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional*, 35, 1: 77-104.

Fuccille, Alexandre; Mariano, Marcelo Passini; Ramanzini Jr, Haroldo; Almeida, Rafael Augusto Ribeiro de. (2017). "O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)". *Colombia Internacional*, 92: 43-72.

Kenkel, Kai, Cristina G. Stefan. (2016). "Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 22, 1: 41-58.

Landim, Hiarlley Gonçalves Cruz. (2015). "SISFRON: Ferramenta de ampliação da Diplomacia Militar brasileira e fortalecimento do CDS". *Revista Política Hoje*, 24, 1: 135-147.

Lima, Raphael Camargo. (2015). *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa*. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas: Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Dissertação (Mestrado). 257 f.

Ministério da Defesa. (2017). *Decreto do presidente Michel Temer estabelece novo plano de fronteiras para o Brasil*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/26145-decreto-do-presidente-michel-temer-estabelece-novo-plano-de-fronteiras-para-o-brasil>. Acesso em: 11/02/2018.

Ministério das Relações Exteriores. (2011). *Resenha da Política Exterior do Brasil*, 37, 108, 1º semestre.

Portal Brasil. (2011). Participação brasileira na Missão de Paz da ONU no Líbano. *Governo do Brasil*. Publicado em 30 de novembro, 2037. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/09/participacao-brasileira-na-missao-de-paz-da-onu-no-libano>. Acesso em 21/01/2018.

Ramalho da Rocha, Antonio Jorge. (2009). "Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz". *e-cadernos ces*, 06: Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/359#text>. Acesso em: 16/03/2018.

Rezende, Lucas Pereira. (2016). "Descendo a Serra da Política Externa". *CartaCapital*, Política. Publicado em 19/05/2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/descendo-a-serra-da-politica-externa>. Acesso em: 15/05/2016.

_____. (2012). *O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira*. Curitiba: Editora Appris.

_____. (2015). *Sobe e Desce: explicando a cooperação em defesa na América do Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____. (2013). "Uma nova abordagem para o estudo do engajamento do Brasil nas operações de Paz da ONU". *Política Externa*, 21: 163-176.

Rousseff, Dilma. (2011). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em 16/03/2018.

Scherma, Márcio Augusto. (2016). "Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma". *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 22: 65-77.

Silva, Antonio Ruy Almeida, Carlos Chagas Vianna Braga, e Danilo Marcondes. (2017). "The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East?". *Rev. Bras. Pol. Int.* 60, 2: e-011.

United Nations Security Council. (2004). *Resolution 1542*. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April. S/RES/1542 (2004). Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)). Acesso em: 21/01/2018.

United Nations Security Council. (2017). *Resolution 2350*. Adopted by the Security Council at its 7924th meeting, on 13 April. S/RES/2350 (2017). Disponível em: https://minujsth.unmissions.org/sites/default/files/sc_2350e.pdf. Acesso em: 21/01/2018.

Vaz, Alcides Costa. (2013). "A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências". Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/O_Brasil_Governanca_America_Latina_Que_Tipo_Lideranca_Possivel.pdf. Acesso em: 17/02/2018.

Vaz, Alcides Costa; Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira. (2017). "UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: A decade later". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60, 2(e012): 1-21.

Villa, Rafael A. D.; Viana, Manuela T. (2010) "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea06.pdf>. Acesso em: 24/01/2018.

Viotti, Maria Luiza Ribeiro. (2011). Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. United Nations. General Assembly. Security Council. A/66/551, S/2011/701. Disponível em: http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf. Acesso em: 16/03/2018.

Adachi, Vanessa.; Torres, Fernando. "Boeing quer ter o controle de até 90% da 'nova Embraer'". *Valor Econômico*, 6 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/5308429/boeing-quer-ter-o-controle-de-ate-90-da-nova-embraer>. Acesso em: 15/02/2018.

Amorim, Celso (2015). *Terrã, Ramalá e Doha – Memória da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá.

Camarotto, Murillo (2017). Governo quer fim de 'Golden share'. *Valor Econômico*, 6 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/5109590/governo-quer-fim-de-golden-share>. Acesso em: 15/02/2018.

Cano, Wilson; Silva, Ana Lucia Gonçalves da (2010). "Política Industrial do Governo Lula". Texto para discussão, Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. n. 181, julho 2010.

Cavalcanti, Bernardo Marquilies; Venerio, Carlos Magno Spricigo (2017). "Uma Ponte para o Futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer." *Revista de Informação Legislativa (RIL)*. 54 n. 215 jul./set. 2017 p. 139-162.

Ferreira, Marcos José Barbieri (2016). "Plataforma Aeronáutica Militar". In.: IPEA/ABDI. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

_____; Sarti, Fernando (2011). *Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira*. Campinas: ABDI/Unicamp.

FUG – Fundação Ulisses Guimarães (2015). *Uma Ponte para o Futuro*. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 19/03/2018.

Ministério da Defesa (2008). *Estratégia Nacional de Defesa – END*. Decreto 6.703 de 19 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em 18/03/2018.

Ministério da Defesa (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf. Acesso em 18/03/2018.

Ministério da Defesa (2016). *Programação do Ministério da Defesa – Plano Plurianual: 2016-2019*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/acoes_programas/ppa/caderno_ppa2016_2019.pdf. Acesso em 18/03/2018.

Presidência da República (2012). *Lei 12.598*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm. Acesso em 15/01/2018.

Senado Federal (2016). *Emenda Constitucional Nº 95*. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=540698&id=14374770&idBinario=15655553&mime=application/rtf>. Acesso em 17/01/2018.

Silva, Peterson Ferreira (2015). *A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica dos seus principais atores*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Tese (doutorado). 448 f.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute ([s.d.]). *SIPRI Military Expenditure Database*. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em 10/02/2018.

Urupá, Marcos (2017). “Leilão de satélite vai para o espaço; empresas não se interessam”. *Carta Capital*, 09/11/2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/governo-nao-consegue-quem-opere-satelite-e-leilao-do-sgdc-vai-pro-espaco>. Acesso em 18/03/2018.

Visiona Tecnologia Espacial ([s.d.]). *Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)*. Disponível em: <http://www.visionaespacial.com.br/sgdc>. Acesso em 13/02/2018. Acesso em 18/03/2018.