

UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UMA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA PARA O BRASIL E PARA A AMÉRICA DO SUL NA FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA.

Alexandre Rocha Violante *

RESUMO

O atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro passa pela solução pacífica de controvérsias, o que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional e principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos. Essa atual política pública de defesa é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10) que culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas, composta pelos doze Estados do subcontinente. Esse processo de integração, segundo Lula da Silva, tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Isto posto, este trabalho tem como objeto analisar a importância da criação da UNASUL, mais precisamente do CDS, como fomentadores de uma base industrial de defesa nacional e regional, e de um complexo de defesa sul-americano, passando pela estruturação de uma relação civil-militar democrática. Ao final, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para o fomento da indústria de defesa nacional visando ao interesse nacional, à democratização das instituições e a cooperação com Estados amigos, alcançando, dessa forma, a dissuasão contra ameaças extra-regionais.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Cooperação. Complexo Regional de Segurança. Dissuasão. Política de Defesa.

*Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN) e atual Mestrando do PPGEST.

INTRODUÇÃO

Freund (1995) define conflito como um enfrentamento intencional entre dois ou mais seres de uma mesma espécie, que demonstrem uma intenção hostil, visando à busca, manutenção, afirmação ou reestabelecimento de direito, e que se utilizada com violência, pode concorrer para o aniquilamento físico do outro. Ele dirime, ainda, dúvidas conceituais sobre antagonismos e conflitos ao comentar Weber (1864-1920):

Para Weber, os antagonismos são eternos. Sua presença nas sociedades não é necessariamente um sinal de conflito, porque não se encontram inevitavelmente em um estado de hostilidade recíproca. No fundo, o jogo dos antagonismos é o que determina a diversidade das relações sociais, aquilo que não evita que haja uma rivalidade entre eles no sentido de competência agonística. Só participam do conflito em certas condições: quando um deles deseja exercer uma hegemonia sobre os outros, ou quando se esforça em excluir os outros, ou ao menos um deles.¹ (FREUND, 1995, p.128, tradução nossa).

Caso haja uma harmonia entre esses antagonismos, não teríamos conflito, e sim paz, cujo espaço temporal dependerá deste arranjo político entre as sociedades.

A história apresenta, ciclicamente, períodos de otimismo e de pessimismo, de mais e menos cooperação. Há fases em que os antagonismos são discutidos e resolvidos e há outras em que os conflitos estão mais presentes. Como os conflitos são inerentes aos seres, às sociedades e, por conseguinte, aos Estados, Carr, em sua obra "Vinte anos de crise" (1981), ao analisar a política internacional no período do entreguerras, discute bem essa dualidade conflitiva de busca de se evitar conflitos a partir de uma imposição de paradigmas não consensuais no sistema internacional. Ele afirma que tão utópico quanto ignorar o poder como um fator decisivo nas decisões políticas, seria pensar uma ordem internacional constituída por uma coalizão de Estados, cada qual se empenhando em defender e postular seus próprios interesses. Diz ainda que para esta ordem

¹Texto original em espanhol.

internacional funcionar, esta deve estar construída sob uma unidade em que o poder prevaleça, porém, sem prescindir de uma base moral de papel secundário, consentida entre os governados.

Portanto, a frase "O Brasil deseja construir em nosso entorno uma "comunidade de segurança", no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável" proferida pelo Ministro de Estado da Defesa, Celso Luiz Nunes Amorim (2011-) em palestra na Escola de Guerra Naval sobre o tema "A Política de Defesa de um País Pacífico", define o atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro, ou seja, a busca pela solução pacífica de controvérsias, dos antagonismos, dos conflitos, e que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional, principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos (AMORIM, 2012a).

Essa atual política é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10). Tal assertividade brasileira culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze Estados do subcontinente.

De acordo com Lula da Silva, esse processo de integração tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Suas palavras em discurso durante a reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo de criação da UNASUL em 2008 exprimem esses fatos: "chegou a hora de apro-fundar nossa identidade sul-americana também no campo da defesa. Deve-mos articular uma nova visão de defesa na região, fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania, à au-todeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção nos as-suntos internos" (BRASIL, 2008, p. 5).

No que tange ao conceito de soberania supracitado, Bodin (1992) estabelece que a mesma está diretamente ligada à exclusão de qualquer outro poder, esteja este no âmbito interno ou externo. Portanto a soberania é tida como um poder perpétuo e absoluto. Entretanto, cabe ressaltar que no decorrer dos anos 1990, houve um esforço teórico a fim de ampliar o campo dos estudos de segurança internacional, ganhando forma, com isso, novas abordagens.

Daí advém o desenvolvimento dos estudos de segurança internacional, com o crescimento de teorias que pleiteiam a necessidade da análise de “novas ameaças”² à segurança estatal e de novos sujeitos, além do Estado, a serem protegidos (os indivíduos). Assim, essas “novas ameaças” à segurança surgem como um desafio à concepção clássica da soberania estatal, abrindo um espaço maior para questionamentos em relação ao futuro deste conceito como o princípio organizador dominante das relações internacionais (CASTRO, 2013).

Esta nova abordagem da segurança, tem se tornado muito útil para explicar e justificar as chamadas intervenções militares, dentre as quais, a humanitária, por exemplo. Os Estados com maior poder relativo no sistema internacional utilizam desse artifício, pois são aqueles que detêm maior capacidade para criar normas e gerir o sistema que irá legitimar tais práticas, não se tornando, portanto, práticas gerais aplicáveis a todos os Estados, sem exceção. Tais fatos foram já explicitados por Carr (1981), há mais de 70 anos:

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina da **harmonia de interesses**, está vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das nações ou grupos de nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante (1981, p. 139).

Essa harmonia de interesses, segundo Carr (1981) refere-se ao interesse individual com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das nações ou grupos de nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante. Dessa forma, percebe-se que suas ideias são atemporais, e suas análises sobre a dicotomia realista e utópica, sobre o poder, a moral e o direito internacional podem ser usadas para iluminar os fatos das atuais relações internacionais.

² São comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria.

Nesse contexto, a dicotomia entre o realismo e o idealismo (liberalismo), verifica-se uma relativização cada vez maior da soberania estatal, principalmente com relação aos Estados menos apoderados. Faz-se mister, portanto, reforçá-la por meio do estabelecimento de metas de cooperação visando, em nosso caso específico, à integração sul-americana, a fim de impedir as ambições e interesses de potências extra-regionais com maior poder relativo no sistema internacional. Assim, já foram criadas e estão sendo postas em prática, organizações que visam fortalecer a cooperação em todas as áreas, como por exemplo: o Conselho Energético Sul-Americano, criado na Declaração da *Isla Margarita*, na Venezuela, em 2007; a iniciativa para a Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA); e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), primeiro instrumento de segurança e defesa do subcontinente.

Isto posto, este artigo tem como objeto discutir a importância do CDS, passando pelo estabelecimento de relações civis-militares democráticas, que detém importante papel na iniciativa do Brasil de estabelecer, dentro do contexto de criação da UNASUL, um complexo regional de segurança (CRS)³, com o incremento da segurança militar nacional, de uma base logística de Defesa⁴ nacional e regional. Para tal, adotou-se como método de pesquisa o estudo de caso de Van Evera (1997), no que poderia ser enquadrado como uma *literature-assessing* adaptada. Por meio de uma abordagem qualitativa, foi utilizada como instrumento principal de pesquisa, a documental, com a análise de dados qualitativos dos principais atores envolvidos no processo de implementação da política estudada, com ênfase em assuntos estratégicos da segurança e da defesa.

³ Um Complexo Regional de Segurança (CRS) é um "conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada" (BUZAN *et al.*, 1998 citado por BUZAN e WAEVER, 2003, p. 44, tradução nossa). Segundo Blower (2014) o complexo sul-americano de defesa, como "comunidade de segurança", baseia-se no esforço diplomático brasileiro pela construção social das relações de amizade, com a qual a lógica integracionista, representados pela UNASUL e pelo MERCOSUL possam permitir aglutinar os sub-complexos existentes na região- o andino e o do cone-sul sob o polo centralizador do Brasil.

⁴ De acordo com Brick (2014, p. 28), Base Logística de Defesa é "o agregado de capacitações tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo."

Em seu desenvolvimento foram abordados, em sequência: a importância do estudo dos assuntos estratégicos e da indústria nacional de defesa; a criação do CDS em um caso prático de suas implicações para a região; e a importância de uma relação civil-militar democrática e republicana que fomente o fortalecimento das instituições e propiciem uma mentalidade de segurança e defesa nos cidadãos dessas sociedades.

Por fim, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para dissuasão contra ameaças extra-regionais e a cooperação com Estados amigos, o que passa, necessariamente, pelo fomento das instituições nacionais desses Estados, e do fortalecimento de relações civis-militares democráticas. Generalizando, pode-se afirmar que instituições desse gênero envolvendo Estados amigos no entorno estratégico brasileiro⁵ causariam eventos similares no desenvolvimento da indústria de defesa e de um complexo regional de segurança.

OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA

Os estudos estratégicos possuem várias definições e supõem várias subáreas com especificidades próprias. Seu enfoque ganha maiores atenções a partir da segunda metade do século XX, nos centros de estudos estadunidenses, passando a designar um conjunto de análises e investigações voltadas para a compreensão do papel da força militar no sistema internacional (FIGUEIREDO, 2010). Dessa forma, os estudos estratégicos passam a se preocupar com o uso da força pelas comunidades políticas nas suas relações. Daí a importância da atuação em conjunto das forças armadas modernas, a fim de explorar suas forças e reduzir suas fraquezas (MORAN, 2009).

⁵ A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e 2008 estabelecem como entorno estratégico em que o Brasil deve buscar aprofundar seus laços de cooperação, a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Na Política Nacional de Defesa de 2012 é acrescentado, ao entorno estratégico, a Antártica.

Ao falar de estratégia, Figueiredo (2010), em sentido amplo, pontua que esta se refere ao papel do poder militar na política internacional, em face dos meios econômicos, políticos e diplomáticos, e outros, tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado. Em sentido estrito, a literatura indica o conjunto de procedimentos atinentes a operações militares, sendo necessários, portanto, conhecimentos especializados e particulares estudados nas escolas de altos estudos militares. Ele ainda afirma que os Estudos Estratégicos, por terem uma acepção mais ampla, incluem os estudos de Defesa e Segurança, em todas suas facetas, englobando também várias subáreas com especificidades próprias, quais sejam: as relações entre forças armadas e sociedade; investigações sobre as organizações e instituições militares; estudos de história militar; exames das conexões entre o poder político e a indústria de defesa; pesquisas relativas à ciência, à tecnologia e à eficiência militar; e até inquéritos teóricos a respeito das interações entre estudos estratégicos e relações internacionais.

Com relação à cultura estratégica, esta é um foco nos estudos estratégicos ao examinar o papel que a cultura de um dado Estado, ou o "modo de ser" de seu povo influencia a atuação estatal nas questões estratégicas, particularmente a militar. Nesse sentido, fontes dessa cultura estratégica geram constantes debates e variáveis. Como caso prático, aqui no Brasil e na América do sul, a estrutura política, o seu tipo de governo e formato das instituições, a ideologia de seus governantes, bem como suas relações civis-militares influenciam bastante os planejamentos estratégicos da segurança e da defesa (LANTIS e HOWLETT, 2009).

Ao considerar o Estado como agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica, Figueiredo (2009a, 2009b, 2010) apresenta a política como essência epistemológica da área. Nessa visada, os Estudos Estratégicos, em sentido estrito, passam a se preocupar com o uso da força pelas comunidades políticas nas suas relações, aproximando-se, dessa forma, do conceito clausewitziano de que a política é a inteligência orientadora e a guerra é apenas um instrumento. Não há, portanto, outra possibilidade senão a de subordinar o ponto de vista militar ao político (PARET, 2001).

O que significa a preponderância da “razão” da “surpreendente trindade” clausewitziana⁶. Tal pensamento é corroborado por Gray (1999) *apud* Baylis e Wirtz (2002), ao afirmar que a estratégia deve ser entendida como a aplicação do poder militar para o alcance de objetivos políticos. Com efeito, segundo Figueiredo (2010), a obra “Da Guerra” (1984) de Clausewitz continua atual, não sendo possível dissociar estratégia e política, já que a primeira funciona como uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos, conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

No que tange a conceituação dos Estudos Estratégicos, como contraponto ao sentido mais estrito exposto por Figueiredo, Baylis e Wirtz (2002) defendem que a estratégia seria mais bem compreendida em um sentido mais amplo, pois a mesma requer conhecimentos não apenas de política e operações militares, mas também de economia, psicologia, sociologia, geografia, tecnologia e tática. Nessa linha, de acordo com Brodie (1973) *apud* Baylis e Wirtz (2002) a teoria estratégica é uma teoria da ação. É um estudo de como fazer algo, um guia para alcançar objetivos de forma eficiente, defendendo uma maior cientificidade aos Estudos Estratégicos, percebendo-o como uma ciência instrumental para resolver problemas práticos, sem, contudo, dissociá-los da política.

Portanto, dentro de interseções acadêmicas, chega-se a conclusão de que os Estudos Estratégicos, ao considerar o Estado como o agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica, possui em sua essência epistemológica a política.

Assim sendo, dentro do patamar de fortalecimento institucional brasileiro, verificou-se na última década uma maior importância aos assuntos estratégicos da segurança e defesa. Com isso, os documentos condicionantes do Estado Brasileiro no que tange à sua Estratégia e políticas de defesa como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Política Nacional de Defesa (PND) foram priorizados.

⁶ A razão, provavelmente é a mais importante componente da surpreendente trindade. Portanto, assim como a vitória tem seus desdobramentos políticos, da mesma forma os tem uma derrota. Uma derrota na guerra é, em primeiro lugar, uma derrota da política, porque a política causou as derrotas porque ela estava errada: ela tinha feito sobre a guerra real um julgamento contrário à natureza desta última. (ARON, 1976, p. 165).

A END de 2008 avançou em relação aos dois documentos de PDN anteriores, de 1996 e 2005, já que foi elaborada com a participação de diversos setores da sociedade, visando à legitimidade dessas políticas em uma interação única até então. Entretanto, essa participação pode ser bem maior (LIMA, 2011). De acordo com Oliveira (2006), a pequena participação da sociedade e o desinteresse em assuntos de defesa se deve a quatro fatores. São estes: o passado autoritário, que fez com que uma parte articulada da sociedade rejeitasse as forças armadas; os governantes e legisladores parecem acreditar que não há problemas de defesa; há uma forte competição pelos temas de interesse dos partidos e da sociedade civil, principalmente naqueles que dão votos; e a defesa nacional não dá votos.

Como relação a suas diretrizes centrais, na END se verifica a preocupação com o contexto internacional e especialmente com o seu entorno estratégico. No que tange ao subcontinente, propõe estimular a integração da América do Sul como forma de contribuir para a defesa do Brasil, além de fomentar a cooperação regional com iniciativas como a integração das bases industriais de defesa.

Destarte, baseado na END de 2008, revisada em 2012, o Estado brasileiro estabelece como uma de suas principais diretrizes a dissuasão. Pode-se entender dissuasão, de forma mais sucinta, de acordo com o glossário das forças armadas brasileiras (MD-35-G-01, p. 98), como sendo "a estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar". Ou ainda utilizar-se de definições com maior amplitude, como as de Beaufre e Aron:

A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico (BEAUFRE, 1966, p. 35).

Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as consequências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer à alternativa da inação (ARON, 2002, p. 519).

Logo, conclui-se que o objetivo da dissuasão é o de reduzir e/ou inibir o uso da força por parte de um adversário, de modo que este considere aceitável a imposição de nossa vontade. Cabe ressaltar que a dissuasão não depende simplesmente do poder militar de um Estado. Esta é uma combinação de fatores, ações e atitudes resultantes de seu poder nacional.

Portanto, para se cumprir a diretriz da END que estabelece a dissuasão como um dos pilares no que tange à defesa nacional, faz-se mister que a Política Nacional de Defesa (PND), que é a “política de Estado, voltada para ameaças externas e que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, além de orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores civil e militar, em todos os níveis e esferas de poder” (BRASIL, 2007, p.11), seja efetivamente posta em prática.

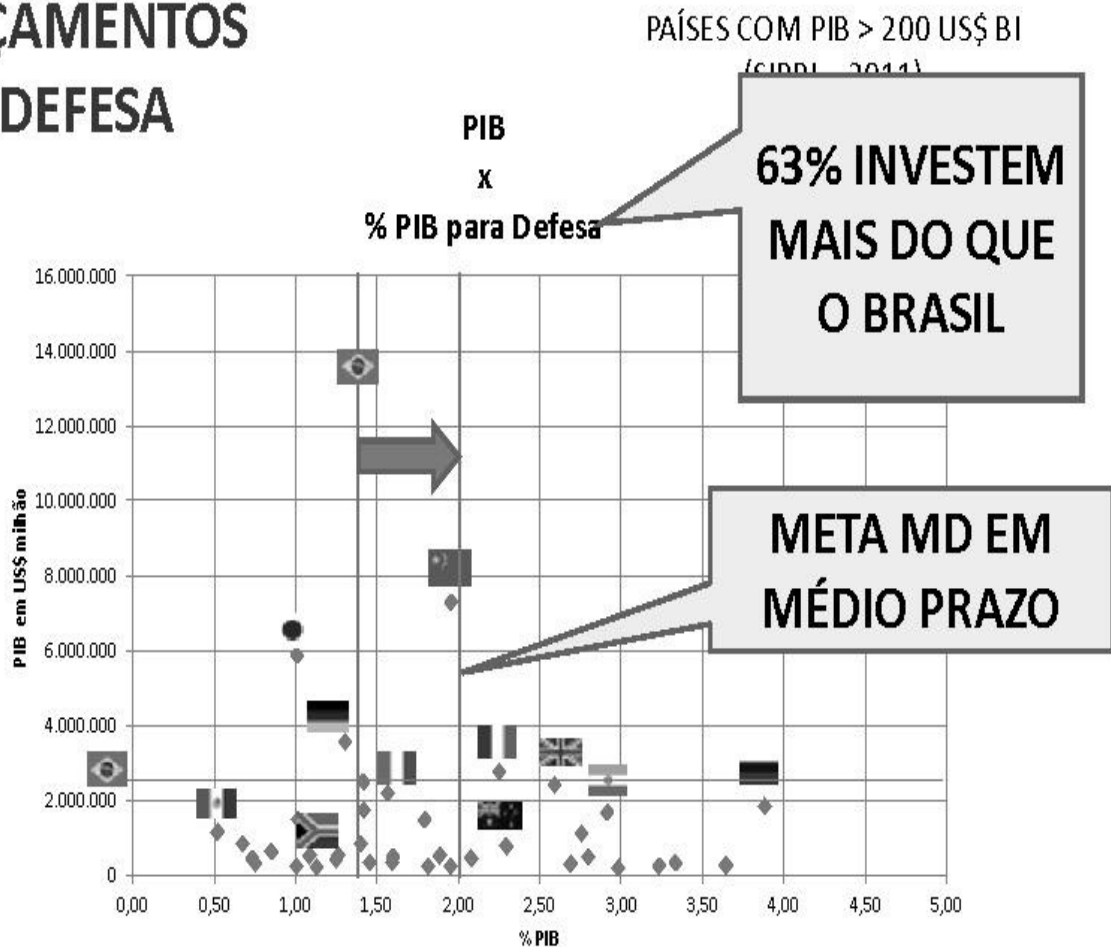
Com efeito, no que se refere ao preparo e emprego da capacitação nacional ao longo da última década, percebeu-se uma retomada nos investimentos para o reaparelhamento e modernização das forças armadas, bem como um maior aporte financeiro e de incentivos fiscais para o estabelecimento de uma base industrial de defesa que fomente, cada vez mais, a independência nacional na área da ciência, tecnologia e inovação⁷.

⁷ O professor Longo define: ciência como sendo o conjunto de conhecimentos relativos ao Universo, envolvendo seus fenômenos naturais, comportamentais e ambientais; tecnologia como um conjunto de conhecimentos científicos, empíricos e intuitivos, utilizados na produção e na comercialização de bens e serviços; e inovação significando a introdução ou modificação de produto ou processo no setor produtivo, com consequente comercialização.

Porém, essas políticas devem ter continuidade, de modo a não se tornarem políticas de governo, e sim políticas de Estado. De acordo com dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) de 2011, 2012 e 2013, apesar dos patamares de investimento em defesa no Brasil terem variado, em média, entre 1,7 a 1,43% do PIB, durante os governos Cardoso e Lula da Silva, no geral, os investimentos em defesa, entre 2003 e 2010, cresceram em termos reais, em dólar, cerca de 7% ao ano, e entre 2007 e 2012 o montante orçamentário aplicado em novos investimentos cresceu consideravelmente, mesmo com o percentual relacionado ao PIB tendo caído 0,25% na média. O Brasil ainda investe menos que os países dos Brics, tanto em valores absolutos, quanto relativos, em percentual do PIB. Estes dados podem ser mais bem observados nas tabelas I, II, III e IV abaixo.

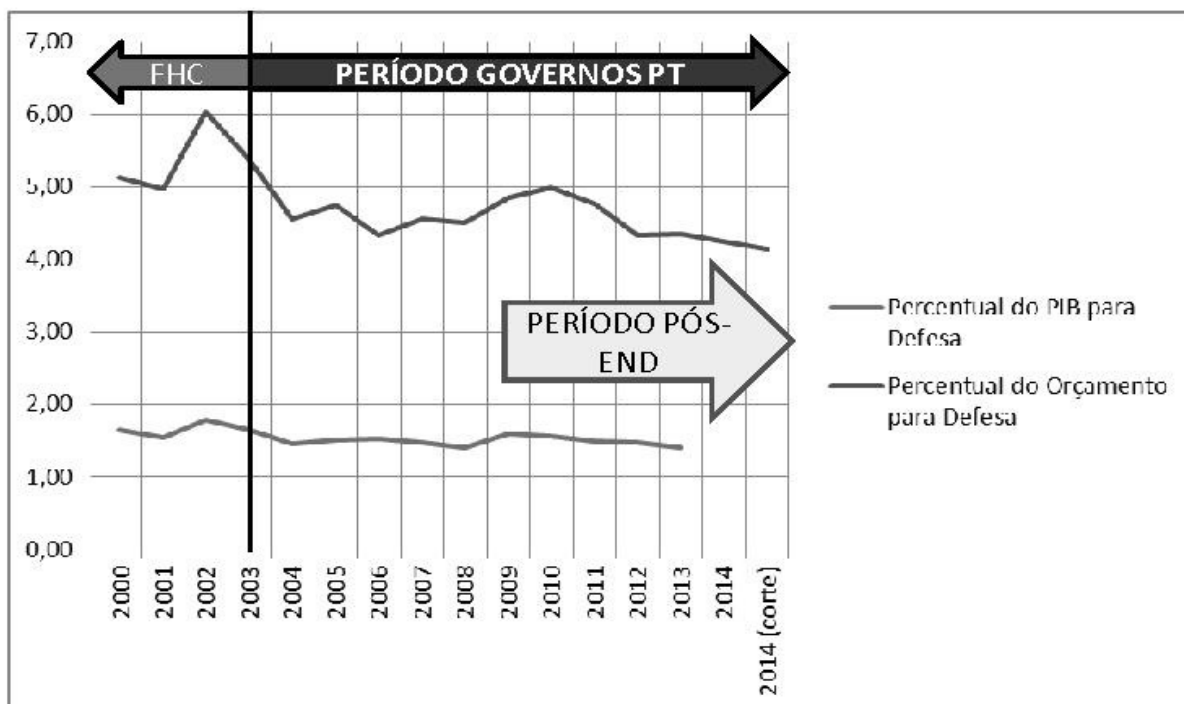
TABELA I- ORÇAMENTOS DE DEFESA- DADOS SIPRI e FMI (2011)

ORÇAMENTOS DE DEFESA



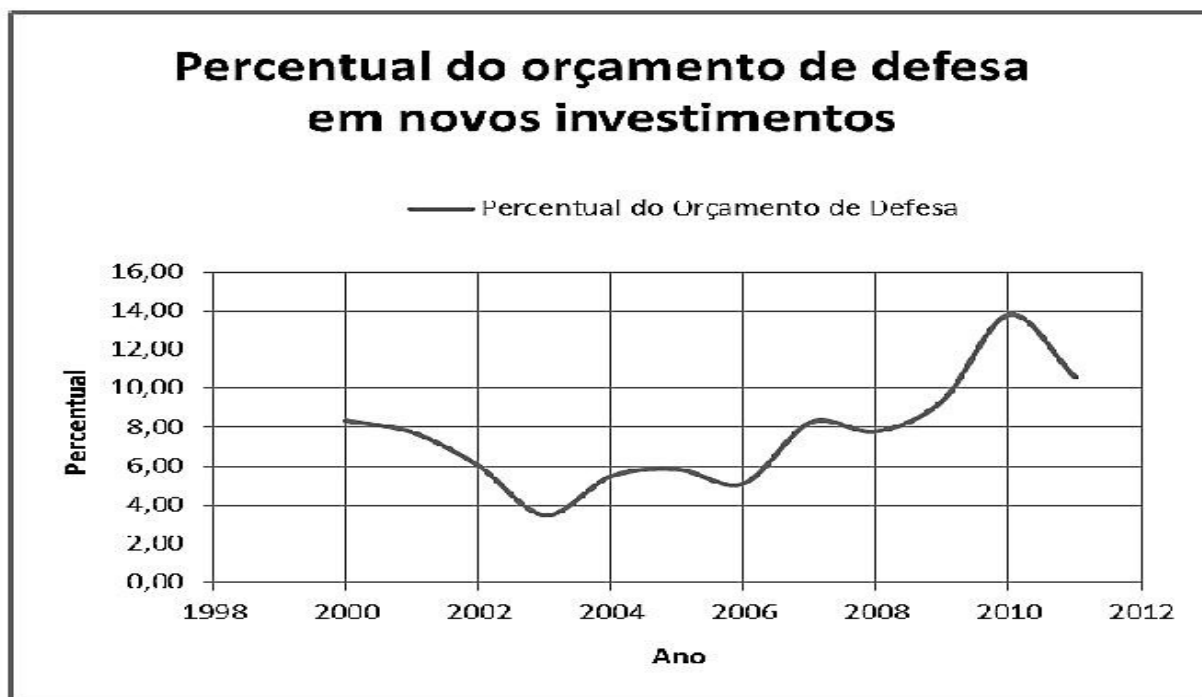
Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014 (SIPRI e FMI- 2011).

TABELA II - ORÇAMENTOS DE DEFESA - GOVERNOS FHC, LULA e DILMA



Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014.

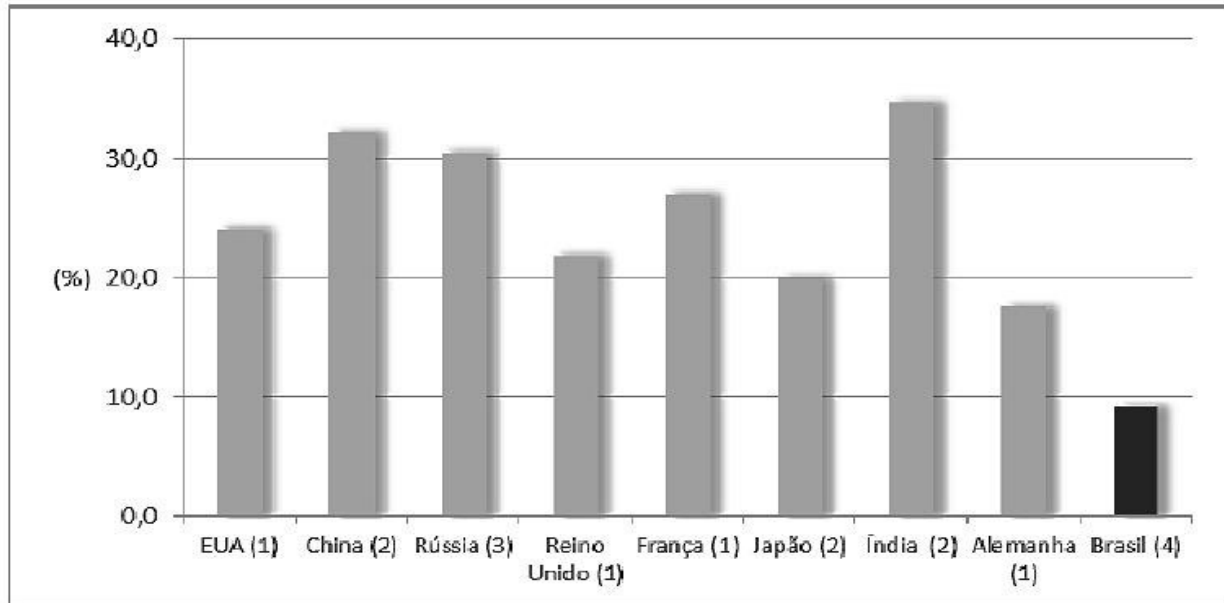
TABELA III – INVESTIMENTO EM AQUISIÇÕES (1998-2012)



Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional, 2012

Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014.

TABELA IV - PERCENTUAIS DOS ORÇAMENTOS DE DEFESA APLICADOS EM NOVOS INVESTIMENTOS (2012)



Source: Marcos José Barbieri Ferreira (LabA&D/UNICAMP)

Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014. (Dados de 2012).

Na realidade, o governo Lula da Silva não trouxe uma ruptura radical com o governo Cardoso no que tange à política de defesa. Pode-se, inclusive afirmar, de forma generalista, que há mais semelhanças que diferenças. A complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu que a mesma fosse tratada, de forma positiva, como política de Estado. Há que se reconhecer ainda importantes inovações trazidas pelo governo Lula da Silva à política de defesa. Essas inovações, em certos casos, foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural. Entre essas se destacam: as relações com a sociedade civil, a participação das universidades na formação de quadros civis para a defesa, o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia de interesse militar, e no planejamento em longo prazo (ALMEIDA, 2010).

A tabela 5, a seguir, retrata mais especificamente as inovações e continuidades dos governos Cardoso e Lula da Silva.

TABELA V- POLITICAS DE DEFESA-GOVERNOS CARDOSO E LULA - COMPARAÇÃO

Políticas de defesa FHC e Lula.

Campo	Governo FHC	Governo Lula	
		Inovação	Conteúdo inovador
Relações interinstitucionais	Afirmção da ideia da subordinao das foras armadas ao poder civil.	Nenhuma	
Doutrina	Desvinculao da ideia de segurana nacional e orientao da defesa nacional para resposta a agressoes externas.	Nenhuma	
Integrao e Coordenao	Tentativa de fazer do Ministrio da Defesa uma instncia de integrao e coordenao dos esforos das trs foras armadas.	Nenhuma	
Objetivos	Tentativa de estabelecer objetivos claros para a defesa nacional.	Alguma	O uso das foras armadas na garantia da lei e da ordem no foi abolido, mas, foi retirado do mbito da poltica de defesa.
Instrumentos	Ênfase na diplomacia e na dissuasao.	Alguma	Embora a ênfase na diplomacia haja sido reafirmada, o componente militar da defesa foi mais valorizado e tratado de forma mais especfica.
Relaes exteriores	Reconhecimento das foras armadas como instrumento de projeo internacional.	Alguma	Foi expressamente prevista a participao das foras armadas brasileiras nos arranjos coletivos de defesa, sob patrcnio do Conselho de Segurana da ONU, o que era apenas subentendido.
Relaes com a sociedade civil	Expressa inteno de estreitar as relaes entre as foras armadas e a sociedade civil.	Muita	A <i>Estratgia Nacional de Defesa</i> atribui aos rgos da defesa nacional a responsabilidade especfica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.
Relaes com a universidade	Reconhecimento do valor das universidades.	Muita	A <i>Estratgia Nacional de Defesa</i> prevê aes especficas relativas às universidades, inclusive, a formao de quadros civis para a defesa nacional.
Indstria de defesa	Reconhecimento da importncia do setor industrial para a defesa nacional.	Muita	A indstria de defesa foi objeto de tratamento muito mais detalhado, em especial aps a <i>Estratgia Nacional de Defesa</i> . Alm disso, foi prevista a integrao da indstria de defesa com outros pas, o que é inedito.

Ameaças	Definidas em seus aspectos gerais e excluindo as supostas ameaças internas, que vigoraram durante o regime militar.	Muita	Foi expressamente prevista a ameaça cibernética como uma preocupação para a defesa nacional, algo totalmente inovador.
Estrutura organizacional	Tentativa de integração das forças singulares, inicialmente com a própria criação do Ministério.	Muita	O Estado-maior conjunto das forças armadas será a primeira tentativa de unificação do componente militar-operacional da defesa, superando a simples direção política do ministro.
Localização estratégica das unidades militares	Priorização da Amazônia e do Atlântico Sul como teatros de operação das forças armadas.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa trouxe orientações claras para a localização das unidades militares.
Prioridades de defesa	Tentativa de estabelecer prioridades claras para a defesa nacional.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa superou o caráter inicial da definição de prioridades e estabeleceu uma verdadeira hierarquização de concepções estratégicas.
Planejamento	Tentativa de estabelecer linhas de longo prazo para o planejamento da defesa.	Muita	A introdução do conceito de <i>capacidades</i> como norteador do planejamento de longo prazo, em substituição à noção de <i>inimigos</i> abre caminho para a metodologia de <i>Projeto de Força</i> e pode alterar por completo todo o conceito de emprego das forças armadas.

Fonte: Almeida (2010) - Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, p. 244-245.

Nesse contexto, vale salientar o que ensina o professor Longo (2007), ao afirmar que no decorrer da história é difícil encontrar algum desenvolvimento tecnológico relevante que não esteja estreitamente relacionado com as questões inerentes à segurança e defesa. Inúmeras tecnologias de produtos, de processos ou de serviços desenvolvidos especificamente para atender necessidades militares acabam sendo utilizadas na produção de bens e serviços de uso civil. Quando isso ocorre diz-se que houve um *spin off* da tecnologia militar.

Torna-se claro que a capacidade científica associada à capacidade de inovar na geração de bens e de serviços intensivos em conhecimentos científicos passa a ser fator determinante do poder relativo entre as nações nas suas expressões política, econômica e militar. Com isso, Estados dotados das vantagens comparativas relativas ao seu território e população e, simultaneamente, de capacidade científica e tecnológica, seriam pouco vulneráveis e tenderiam a constituírem-se em polos de poder político, econômico e militar em nível mundial. O Brasil está enquadrado em uma situação singular, pois possui extenso território e população, terras apropriadas para agricultura e pecuária, abundância de matérias primas e de energia, mas ainda é considerado como periférico em termos de desenvolvimento científico e tecnológico (*Ibidem*).

Suplantadas a dependência científica e a tecnológica externa, e criadas as condições políticas e econômicas favoráveis ao crescimento de setor, não apenas o Brasil, mas Estados como, a Rússia, a Índia e a China poderão se tornar polos de poder mundial. Entretanto, apesar dos recentes esforços governamentais, o Brasil não tem se esforçado à altura de sua estatura territorial e econômica. Desse modo, não tem estabelecido uma sólida base científico-tecnológica-industrial de defesa (*Ibidem*).

A indústria de defesa e segurança tem estrutura oligopolizada, sendo formada por grandes conglomerados, com atuação diversificada também fora desses mercados. Podem-se citar como exemplos: a Bae Systems, a Lockheed Martin, Boeing, a General Dynamics, a Raytheon, entre outras (ABIMDE, 2011). Portanto seu desenvolvimento financiado pelo Estado faz-se mister, a fim de aumentar seu parque industrial e a criação de mão de obra altamente especializada (BRICK, 2014).

Em razão da particularidade do setor, os Estados e suas respectivas estratégias de defesa cumprem papel determinante no desenvolvimento dessa indústria. Esses investimentos acabam por desenvolverem, em cooperação com entidades de pesquisa e desenvolvimento militares e civis, produtos a serem utilizados na defesa nacional. Após o desenvolvimento desses produtos, os Estados garantem a demanda da indústria nacional por meio de encomendas públicas para equipar suas forças armadas (*Ibidem*).

A atual realidade da indústria de defesa mundial é caracterizada pela qualidade em detrimento da quantidade. Grande parte da evolução militar está nos sistemas de grande complexidade, sistemas integrados e em rede de comando e controle capazes de gerir operações de combate complexas em tempo real. Essas tendências ao aumento da qualidade, à especialização das armas e ao aumento de tecnologia comercial geralmente beneficiam sociedades abertas desenvolvidas porque requerem uma base industrial sofisticada e uma força de trabalho especializada (COHEN, 2009).

Com isso, o emprego de novas tecnologias em defesa vem motivando profundas alterações na doutrina, nos conceitos operacionais e organizacionais militares, o que se convencionou chamar de "Revolução em Assuntos Militares". É interessante perceber que a RAM já fora comentada por Friedrich Engels (1820-95) em seu livro "Anti-Duhring" (1878), não com este nome, mas sim pelos

acontecimentos de seu tempo que propiciaram a transformação das forças armadas e dos métodos de se fazer a guerra. Todavia, contrariando seu pensamento à época, o desenvolvimento tecnológico dos novos armamentos não chegara ao limite, portanto a guerra não estaria fadada à inutilidade.

No atual contexto da RAM, o que Engels (2001) falava àquela época, no que tange à importância do poderio econômico em contraposição à força política imediata na consecução dessas políticas, permanece atual. Segundo Longo (2007), ao longo da história da humanidade, os detentores de conhecimentos que lhes conferiam vantagens significativas no tocante ao poderio militar sempre tentaram proteger tais conhecimentos do acesso por parte dos seus opositores reais ou potenciais.

Por conseguinte, o futuro promete ser complexo. A evolução científica e tecnológica continuará no centro das políticas e estratégias estatais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais. Já se pode observar um movimento em direção ao armamento do espaço, bem como mudanças na indústria em tecnologias de suma importância com: nanotecnologias, robótica e inteligência artificial, indicando que sistemas cada vez mais autônomos podem surgir (COHEN, 2009).

Nessa visada, quem deterá a hegemonia mundial, em um futuro próximo será aquele Estado capaz de influenciar os três centros de globalização existentes, quais sejam, EUA, a Europa comunitária e a China popular. Para tal, Estados como a Rússia, Brasil, Índia, Indonésia e os demais países do "Segundo Mundo",⁸ deverão implementar estratégias inteligentes (TEIXEIRA DA SILVA, 2009). Essas estratégias deverão, primordialmente, serem baseadas no domínio de conhecimento. De fato, nunca ao longo da história da humanidade conhecimento significou tanto poder e foi algo tão valioso e capaz de alterar a balança de poder relativo no sistema internacional. Conforme afirma Nye. Jr. (2012, p. 268), o contexto da atual política internacional é comparável a um jogo de xadrez tridimensional, assim, "o mundo não é unipolar, multipolar nem caótico - é todos os três ao mesmo tempo".

⁸ Segundo Mundo - Segundo Teixeira da Silva (2009), são representados por países de relevante e decisivo papel na ordem mundial como Brasil, Índia, Indonésia, Vietnã, Nigéria, África do Sul e Malásia e outros poucos.

Portanto, aquele Estado que participar do “jogo” com uma avaliação apurada das tendências do poder, com eficácia no aproveitamento dos recursos disponíveis e na aplicação de uma estratégia *smart*⁹ que dê ênfase às alianças, instituições e redes, no atual contexto de informação globalizada, terá sucesso. Talvez não como ator hegemônico, mas como um *player* respeitado no sistema internacional. Assim, mais uma vez Carr (1981) mostra-se atual em suas considerações, haja vista a necessidade de combinação entre utopia e realismo: “sabemos que só se pode conseguir a mudança pacífica através de um meio-termo entre a concepção utópica, de um sentimento comum do que é certo, e a concepção realista, de um ajustamento mecânico a um equilíbrio de forças alterado.”

De onde se conclui que com ganho de importância do Brasil na esfera internacional, o tema defesa tem se apresentado com maior relevância nas discussões estratégicas. Para que o país alcance novos mercados, especialmente os desenvolvidos, bem como dos Estados amigos de seu entorno estratégico, é fundamental a atualização tecnológica dos produtos. Embora a indústria de defesa ainda represente uma parte pequena do complexo industrial brasileiro, há perspectiva de crescimento para os próximos anos em virtude dos diversos projetos estratégicos previstos para atendimento às demandas das Forças Armadas, com influência, também do CDS. Tudo isso passa, sem dúvida, por uma relação civil-militar democrática, pois não bastam apenas maiores investimentos percentuais em PIB na defesa, faz-se mister uma participação maior da sociedade como um todo, tendo o produto cívico dessa relação civil-militar – a agenda de segurança nacional como será visto a seguir.

⁹ Essa estratégia exige uma síntese das teorias realistas e liberais das relações internacionais e a observação do mundo em todos os níveis, analisando o cenário doméstico e internacional, requerendo o entendimento de como exercer o poder com e sobre outros Estados (NYE JR, 2012).

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO - UM CASO PRÁTICO DE DESENVOLVIMENTO DE BASES INDUSTRIAIS DE DEFESA E DE UM COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA

- A UNASUL e o CDS

Um dos objetivos estatuídos no Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado por ocasião da cúpula extraordinária de seus Chefes de Estado, em maio de 2008, em Brasília, foi a proposta de criação do CDS, órgão de consulta e de consenso da UNASUL em matéria de defesa. Em dezembro de 2008, o CDS foi ratificado por consenso pelos Estados-membros da UNASUL, por ocasião da reunião de cúpula ocorrida, em Salvador, no Brasil (UNASUL, 2008).

Foi notória a participação do Ministro de Estado de Defesa Nelson Jobim (2007-11) junto a todas as autoridades governamentais da América do Sul, e do próprio presidente Lula da Silva com o intuito de viabilizar sua aprovação. Em suas palavras:

(...) não está em cogitação nenhuma aliança militar no estilo clássico, do tipo "OTAN do Sul", nem outro tipo de arranjo que possa, a priori, articular ações no plano operacional, como uma "força sul-americana de paz". Tampouco se pretende criar um "Conselho de Segurança Sul-americano", uma vez que as atribuições do Conselho de Segurança da ONU no campo da paz e da segurança internacionais, não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e sub-regionais (JOBIM *apud* BARBOSA, 2008, p.6).

O CDS pretende se somar aos foros bilaterais ou multilaterais já existentes no subcontinente e preencherá uma lacuna existente na análise conjunta de questões políticas e estratégicas, acarretando em um debate mais amplo das realidades do sistema internacional, sob a ótica mais específica da América do Sul (SANTOS, 2009). Os objetivos gerais do CDS, de acordo com o artigo 4º de seu estatuto, são:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, e como contribuição à paz mundial¹⁰.

E dentre os objetivos específicos, podem-se destacar aqueles que, particularmente estão ligados ao estabelecimento de um CRS:

- b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
- f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.(...)¹¹

Nesse contexto, é necessário angariar ações e estímulos de cooperação na área de defesa e de segurança regional, visando à consolidação de uma base industrial de defesa não apenas no Brasil, mas em todo subcontinente, a fim de que sejam atendidas as necessidades dos Estados integrantes e o estabelecimento do mercado regional de defesa. Com efeito, a criação do CDS interessa à agenda de segurança nacional do Brasil, pois previne a penetração de potências sistêmicas no subcontinente (GALERANI, 2011, p.56).

¹⁰ Disponível em: http://www.ceedcgs.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf. Acesso em 10ago.2014.

¹¹ *Ibidem*.

Ainda nessa linha, o Brasil, mais assertivamente a partir do governo Lula da Silva, vem implementando uma série de medidas visando o desenvolvimento da indústria de defesa nacional. Após a criação do CDS, em 16 de dezembro de 2008, foi celebrada, entre 28 e 29 de janeiro de 2009, em Santiago do Chile, a reunião dos Vice-Ministros da Defesa. Nessa reunião, buscou-se definir uma proposta de Plano de Ação dos Estados-membros para os anos de 2009 e 2010, referente à política a ser adotada para a Indústria e Tecnologia de Defesa, aqui resumida:

Propõe a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros, identificando-se capacidades e áreas de associação estratégicas, com objetivo de promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica. E refere-se à busca da promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria de defesa entre os países membros do CDS (GALERANI, 2011, p. 67 *apud* BLOWER, 2014).

Ao anunciar também o marco regulatório de compras governamentais da indústria de Defesa, lançado em 2011, a presidente Dilma Vana Rousseff (2011-) procurou dar continuidade a essas iniciativas.

(...) o Brasil, assume importância expressiva esse segmento, porque ele gera inovação, ele incentiva a pesquisa e ele permite à indústria da defesa o controle de um segmento que é muito importante do ponto de vista geopolítico. Ademais, vamos sempre lembrar: ele incentiva o desenvolvimento de todas as cadeias industriais, ele pode ser... ele tem efeito sobre as outras cadeias industriais de forma muito efetiva. E, também, seja pelo tamanho do nosso território, pela extensão de nossas fronteiras e pelo fato de o nosso país ter sido abençoado com enormes riquezas, nós precisamos dessa indústria, porque ela é estratégica na nossa soberania¹² (BRASIL, 2011).

¹² Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>

Com o encaminhamento e posterior aprovação dessa medida provisória, que se transformou em lei em 21 de março de 2012, foram estabelecidas normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, dispondo ainda sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. A presidente acrescentou ainda que:

(...) o nosso objetivo também é nos colocar diante do mundo sendo capaz de exercer a importância da compra internacional como um elemento também capaz de internalizar tecnologia - não se trata mais de ficar comprando equipamentos sem exigir, como contrapartida, a transferência de tecnologias - e buscar sempre as tecnologias que melhor atendam as nossas demandas estratégicas, buscando transferências tecnológicas que estimulem os diferentes setores da economia e garantindo melhores oportunidades de formação também dos nossos profissionais. Portanto, eu não tenho dúvida de que o poder de compra do Estado brasileiro vai ser capaz de agir como um dos elementos propulsores dessa indústria¹³ (BRASIL, 2011).

De fato, é crucial para que o segmento se expanda, não ficando apenas na retórica de governos. Para isso, a transferência de tecnologia deve ser uma constante, incrementando-se por meio do *spin off*, de forma dual, aumentando a competitividade dessa indústria, a fim de fomentar exportações, principalmente na UNASUL.

Como ensina o professor Longo, o mais importante é a transferência de *know why* e não apenas de *know how*, ou seja, o que interessa é saber como fazer, e não apenas se ter o conhecimento técnico do saber utilizar. Isso é que é tecnologia, o conjunto de atividades práticas que visam alterar o mundo e não compreendê-lo. O resto é apenas técnica de utilização, ou seja, instruções ou conjunto de regras práticas, puramente empíricas, para produzir algo, envolvendo, em geral, habilidades específicas do executor.

¹³ *Idem.*

Logo, é fundamental que os decisores dos processos de compra de equipamentos, *off set* e transferência de tecnologia, efetivamente realizem contratos vantajosos, almejando, afinal, o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, concomitantemente à pesquisa e desenvolvimento.

Nessa visada, alguns projetos nas forças armadas brasileiras já se encontram em fase de contrato, construção ou aquisição, apoiados no Plano de articulação e equipamento das mesmas, constante da END, que prevê um salto qualitativo e quantitativo para a área de defesa. Para tal, destacam-se os atuais projetos estratégicos em desenvolvimento no âmbito da Defesa, como o submarino a propulsão nuclear da Marinha do Brasil, o blindado Guarani do Exército, os caças Gripen NG e os cargueiros KC-390 da Força Aérea Brasileira. Nas palavras do Ministro Amorim: "temos que fortalecer nossa base industrial de defesa para ter forças armadas autônomas"¹⁴.

Tais aportes de novos investimentos e desenvolvimentos tecnológicos oriundos dessas compras e de outros projetos abrem oportunidades de se desenvolverem equipamentos em parceria com os Estados sul-americanos. É fundamental para que a região consiga sua autonomia frente aos grandes conglomerados internacionais de defesa, que se produzam a maior quantidade possível de itens, principalmente àqueles ligados a sistemas de comunicações e controle de modo a diminuir a dependência daquelas empresas. Encomendas conjuntas, tratadas em uma agenda conjunta no CDS, poderiam viabilizar a produção das indústrias regionais de defesa.

Porém, em recente simpósio sobre a Indústria de Defesa Nacional, realizado na EGN em 2013, bem como em palestra apresentada sob o mesmo teor na FIESP, em viagens de estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores de 2013, a qual este autor que lhes escreve esteve presente, chegou-se à conclusão da quase inexistência de parceiros, atualmente, no subcontinente, para contribuir com o desenvolvimento de uma indústria militar de defesa regional.

¹⁴ Disponível em: <http://www.abimde.org.br/noticias/congresso-sobre-defesa-nacional-reune-instituicoes-de-ensino-civis-e-militares-28.html>

Na realidade o Brasil terá que liderar esse processo. Entretanto, o Brasil será do “tamanho” que a sua própria sociedade quiser. Para isso tais ações aqui discutidas devem ser implementadas com maior rapidez se os reais objetivos do Estado brasileiro forem, efetivamente, aqueles apresentados nos discursos governamentais. Nesse ponto, faz-se necessário implementar, visando à conformação da agenda de segurança regional, o produto cívico da relação civil-militar nacional, ou seja, a agenda de segurança nacional, como tratar-se-á a seguir.

A relação civil-militar na consecução de políticas externa e de defesa

Huntington mostra, dentro desse contexto, o que é a relação civil-militar.

As questões fundamentais de política institucional estão sempre presentes; elas são continuamente redefinidas, mas nunca resolvidas. O ordenamento das relações entre civis e militares é, por consequência, básico para a política de segurança militar de um país. Em nível institucional, o objetivo dessa política é desenvolver um sistema de relação entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar [institucionalizando-se uma agenda cívica de segurança] com sacrifício mínimo de outros valores sociais (1996, p. 20).

Dessa forma, é ressaltada a relevância dos campos político e militar da segurança para o fomento do institucionalismo no processo de integração do subcontinente, que se reflete, sob “o principal componente institucional da política de segurança militar”, “a relação entre civis e militares” (HUNTINGTON, 1996, p. 19).

De fato, Huntington (1996) inicialmente descreveu duas formas básicas de controle civil: o subjetivo e o objetivo. O controle civil subjetivo é aquele que corresponde à maximização do poder civil sob as instituições militares. Esse poder está sujeito à influência de diversos grupos que buscam ter esse controle propriamente dito. Portanto, faz-se mister caracterizar qual grupo exerceria efetivamente tal controle. Assim, o controle civil por instituição governamental se caracteriza por ser exercido diretamente pelo governo. O controle civil por classe social era uma forma de submeter as forças armadas à uma classe social, como por exemplo à burguesia e à aristocracia nos séculos XVIII e XIX. Já o controle civil por forma constitucional caracteriza-se por estar ligado às normas constitucionais, podendo ser identificados por governos “teoricamente democráticos”, que possuam e respeitem suas cartas magnas. O autor afirma que o controle civil objetivo, juntamente com a profissionalização militar possibilitou que esse controle fosse mais bem definido e atuante, estando intimamente correlacionado com a maximização da profissionalização militar (*Ibidem*).

Assim, o controle civil objetivo torna os militares instrumentos do Estado, não pressupondo a participação dos militares na política, em contraposição ao controle subjetivo que garantiria aos militares poder político. Outro ponto importante dessa discussão se refere aos níveis de relações entre civis e militares, que dependeriam da relatividade no nível de poder da liderança militar e do nível ideológico predominante no governo. Huntington (1996) identifica a ética militar como um realismo conservador, denotando uma opinião bem característica de sua ideologia e de seus interesses. Mas por que apenas essa ideologia é a que possibilita o melhor resultado? Apesar de ter escrito em plena Guerra Fria, o que de fato, influenciou-o sobremaneira, impor uma ideologia como a melhor ressalta certo reducionismo, não apenas ideológico, mas das suas variáveis utilizadas nas análises de Estados e de suas respectivas sociedades.

A teoria de Huntington, entretanto, está orientada a partir da realidade dos Estados Unidos, tomando como um dado a elevada cultura política deste Estado – só a partir desta premissa foi possível que o autor estabelecesse sua teoria de que a profissionalização é variável-chave para o controle civil objetivo, funcionando de maneira diretamente proporcional a tal controle.

No caso brasileiro, percebe-se a importância da análise perspectiva cívica da relação civil-militar dentro da agenda de segurança nacional, principalmente a partir do período republicano (1889-). Segundo Stepan (1975, p. 52), "os militares, no Brasil, desfrutaram do poder de moderar o sistema político em períodos de crise", tal como aquele poder que detinha o imperador no segundo reinado. Portanto a organização militar estava canalizada para a atividade política, declinando do profissionalismo huntingtoniano. Por isso, Stepan (1986) identifica que o advento do profissionalismo militar no Brasil confrontou-se com o modelo huntingtoniano. As mudanças na subordinação do estamento militar ao governo civil contribuíram para a expansão autoritária organizacional militar no Estado brasileiro, de 1964 a 1985. Dessa forma, o conservadorismo existente ao longo desse período não foi suficiente para prover a efetiva separação entre o poder civil e militar, bem como o efetivo controle civil dos militares.

Ainda dentro da compreensão do conservadorismo Huntingtoniano, Feres Jr., em sua obra "A história do conceito de *"Latin America"*¹⁵ nos Estados Unidos" (2005) observa, em algumas obras clássicas de Huntington (1965, 1975), que a teoria da modernização¹⁶ passa a ser encarada como perigosa aos interesses norte-americanos, pois a rápida mudança social na *"Latin America"*, aliada ao desenvolvimento poderia gerar instabilidade política e a ascensão de forças, antiamericanas. Portanto, para o autor estadunidense, a teoria da estabilização política¹⁷ na *"Latin America"* deveria ser capitaneada por militares doutrinados na ética e nos valores dos EUA, tal como ocorreu no Brasil com a implementação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) da Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁸, por ocasião do golpe civil-militar de 1964.

¹⁵ *"Latin América"* está entre "aspas" para ressaltar o conceito que os norte-americanos usam, de acordo com a obra de Feres Jr., para reforçar ainda mais sua identidade, exaltando "suas qualidades" e denegrindo as qualidades dos "outros", "Latin Americans".

¹⁶ A modernização concebe a possibilidade de progresso e a cooptação de elites. Dessa forma, a propagação e implantação do capitalismo se tornava um meio de contenção do comunismo e umas das principais pautas da política externa americana para a *Latin America*.

¹⁷ Esta teoria surgiu, em parte como crítica, e também como continuação à teoria da modernização. A estabilidade política seria consequência dessa modernização, sem a qual, a segurança norte-americana estaria ameaçada.

¹⁸ A ESG fora criada em 1949, baseada nas ideias e valores do *National War College* norte-americano.

A estabilidade política seria consequência dessa modernização, sem a qual, a segurança norte-americana estaria ameaçada. Assim, o discurso da estabilidade política, aliado ao da modernização puderam ser usados para legitimar intervenções na *Latin America*, como de fato ocorreram nas décadas de 60 e 70 do século passado.

Isso vale, genericamente, salvo suas especificidades, para os demais países do subcontinente que conviveram com os regimes autoritários militares, principalmente a partir da segunda metade do século XX, conforme afirma Figueiredo:

Não se pode entender a história da República brasileira sem as Forças Armadas. Mas, o que aconteceu no Brasil, aconteceu em toda América do Sul, não se podendo, é claro, deixar de atentar para a singularidade dos diferentes casos. Mas a extensão, a profundidade e a importância do protagonismo político dos estamentos militares ocorreram em toda região (FIGUEIREDO, 2012, p.35).

Chegando à moldura temporal da redemocratização do Estado brasileiro (1985-), percebe-se que o Brasil tem se voltado para o estabelecimento de sua própria política de segurança militar, de contornos mais visíveis aos pares regionais, sem as influências maiores dos países centrais. Esta política faz transparecer um nível institucional mais elevado, de referência huntingtoniana, sendo esse nível atingido pelos demais participantes do bloco, mesmo que de forma lenta e gradual.

Por conseguinte, considera-se que na história recente dos Estados signatários da UNASUL a relação civil-militar tanto condiciona, quanto é condicionada pela parcela da sociedade mais diretamente envolvida com o tema segurança e defesa (BLOWER, 2014). Portanto, aquilo que serve ao Brasil, também serve para os demais Estados do organismo regional.

Destarte, atualmente, tanto no Brasil quanto nos demais Estados do subcontinente, percebe-se a construção de políticas de defesa mais reais, em um conjunto de aproximações destinadas a acercar o setor civil do setor militar. Entretanto, cabe ressaltar que, como nos mostra Huntington, a mente militar é no mínimo tradicional nas questões "estratégicas", estando aberta sim, a novas "táticas".

Fazendo um paralelo com as atuais relações civis-militares no Brasil, percebe-se que as “novas velhas ideias huntingtonianas” são como gotas homeopáticas táticas, que buscam alterar a relação hierárquica do poder de forma lenta e gradual, até atingir a “mente estratégica militar”, o que demanda tempo e fortalecimento das instituições democráticas.

No que concerne ao controle civil objetivo, puro e simples, apregoado por Huntington, entendo que este deve ser relativizado, não no sentido da subordinação do poder militar ao poder político, mas sim à necessidade de uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares. Torna-se evidente a necessidade de reavaliar essa relação exposta pelo autor em função da realidade de cada Estado. Tal fato é corroborado pelo que nos ensinam Gray (1999) e Figueiredo (2009a, 2009b, 2010, 2012), no que tange a como a estratégia deve ser compreendida, ou seja, como a aplicação do poder militar para o atingimento dos objetivos políticos, sendo impossível dissociá-los.

Nessa visada, essa unidade Sul-Americana, comentada nos parágrafos anteriores, poderia ser também uma unidade Latino Americana, não com o conceito pejorativo de “*Latin America*” apresentado na obra de Feres Jr., mas sim com um conceito afirmativo de povos e culturas em franco processo de desenvolvimento político, econômico e social que, inevitavelmente, ganharão mais poder relativo, futuramente, dentro do sistema internacional. Com efeito, o estabelecimento de uma solidariedade pan-latina, poderia representar um importante bloco político e econômico mundial, mas poderia significar também um alinhamento indireto aos EUA, pois muitos desses Estados de língua espanhola estão ligados histórica e geograficamente aos EUA, sendo difícil manterem qualquer postura suficientemente independente. Fica aqui essa reflexão para uma ação futura, porque não, de ampliação dessas organizações internacionais regionais.

De fato, **nunca antes os olhos da região sul-americana e do mundo estiveram tão postos sobre o Brasil quanto agora, haja vista seu potencial econômico, político e militar. Entretanto, relações assimétricas são problemáticas, uma vez que é tênue a linha que separa a liderança cooperativa da preponderância, na visão dos atores envolvidos (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010).**

Portanto, a **cooperação e desenvolvimento de uma visão estratégica de longo prazo com Estados-amigos passa pela capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade e** pela conjugação de diplomacia e defesa, em prol de objetivos nacionais comuns e não mais paralelos. Para tal, deve ser priorizada e posta em prática não apenas a fortificação de seu *soft power*, mas da capacidade militar e econômica (*hard power*) em uma “grande estratégia” *smart* que ampare esse fim.

Essa “grande estratégia”, segundo Amorim, visa projetar o Brasil cada vez mais como um ator de importância no sistema internacional, juntando cooperação e dissuasão, diplomacia e defesa.

A conformação, sob a égide de princípios e práticas democráticas, de uma “**grande estratégia**”, a partir da articulação entre os eixos da política externa voltada para a inserção soberana no mundo e da **política de defesa que equilibra cooperação e dissuasão**, requer que cada um de nós saia de sua “zona de conforto” – de seu campo de estudo e de trabalho – e aproxime seu interesse e sua curiosidade de nossos parceiros e interlocutores na “outra ponta” (**grifo nosso**) (AMORIM, 2012b, p.15).

Portanto, é inconteste a necessidade de participação do Estado brasileiro em capitanear o processo de construção e estender a demanda de produção aos demais Estados da UNASUL. O Brasil terá que assumir essa liderança regional, tal qual fez o presidente Lula da Silva por ocasião das reuniões para a criação da UNASUL e da aprovação do CDS, absorvendo seus custos políticos e econômicos. Só assim poderá desempenhar papel fundamental para o incremento da cooperação entre esses Estados, contribuindo para a manutenção do ambiente de paz na região e para o processo de integração em outros setores, conforme rezam os documentos de alto nível de Defesa Nacional. Na realidade, trata-se de uma política de Estado que deverá ter continuidade a médio e longo prazo para que não apenas o Brasil, mas a comunidade de segurança a ser formada defenda seus interesses comuns de Defesa frente a potências extra-regionais que ameacem a soberania e os interesses estratégicos do subcontinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração sul-americana encontra-se em um estágio inicial, o que não é nada assustador, haja vista que o atual processo da União Europeia levou quase 60 anos para alcançar o atual patamar de desenvolvimento institucional. Certamente as assimetrias características da região dificultam, mais não são fatores proibitivos e/ou impeditivos a esse processo de integração.

No que tange ao CDS, cabe ressaltar que este não pretende ser similar ao modelo de Segurança da época da Guerra Fria, ou seja, a existência de uma aliança militar contra um inimigo comum, como, por exemplo, a OTAN e o Pacto de Varsóvia. O que se propõe é o estabelecimento de uma agenda única para o subcontinente, com um CDS mais atuante. Para isso, faz-se mister que o Brasil, como ator principal, em face de sua maior assertividade no sistema internacional, maior grau de institucionalização e sexta economia do mundo, contribuir decisivamente para consolidá-lo.

A efetiva implementação dos objetivos gerais e específicos do CDS foi incentivada nos últimos governos, como pode ser observado na prioridade maior dada à área de segurança e defesa, e com o início do reaparelhamento das forças armadas brasileiras. Tal fato, se continuado e incrementado, contribuirá para a manutenção de uma liderança regional no subcontinente e em maior inserção no sistema internacional. A construção do submarino de propulsão nuclear da MB, o equacionamento da compra de aeronaves de alto desempenho da FAB, e a modernização e aquisição de equipamentos de última geração desejados pelo Exército brasileiro, além do aumento do efetivo militar comprovam tais iniciativas. O "norte" a ser alcançado deve ser a transferência e o desenvolvimento de tecnologias de ponta que visem à busca de autonomia própria e de um parque industrial regional, reduzindo a dependência de empresas extra-regionais. Entretanto, pelo "tamanho" do Brasil, tal desenvolvimento poderia se dar a passos maiores, alinhando, política e economicamente, os discursos à prática.

Para que a evolução científica e tecnológica continue no centro das políticas e estratégias governamentais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais, o desenvolvimento próprio e o uso soberano dos seus resultados devem ser buscados.

De fato, o mesmo princípio se aplica a base industrial defesa, seja este no Brasil, na América do Sul. Buscando mais generalizações, tendo como base esse estudo de caso, o que se aplicaria ao Brasil, aplicar-se-ia para os demais Estados amigos, que apresentem situações similares. Portanto, as políticas públicas no Estado brasileiro e no subcontinente denotam uma nova perspectiva de ação conjunta, entendida como uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, “um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável”, a fim de fomentar um CRS.

Ao correlacionar os ensinamentos de Huntington no que tange à estratégia, de acordo com o que nos ensina Gray (1999) e Figueiredo (2009a, 2009b, 2010, 2012), esta deve ser entendida como a aplicação do poder militar para o atingimento dos objetivos políticos. Dessa forma, o controle civil objetivo puro e simples não atende às necessidades da atualidade, haja vista que se faz mister que os especialistas dos Estudos Estratégicos possuam conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

Diante do exposto, verifica-se que a construção do novo modelo de relação entre civis e militares no Brasil é ainda um processo em aberto. Em que pese ela estar ligada ao impacto da agenda da UNASUL e do CDS, essas relações ainda se apresentam pouco assertivas com relação à participação cívica na “república”.

Assim, **não está claro ainda, de acordo com** Hirst, Lima e Pinheiro (2010), **o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo regional na América do Sul, até porque é muito pequena participação popular na escolha dessas políticas públicas.** Como disse Clemenceau, ao fim da primeira guerra mundial: “a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares”. Todavia, sua crítica não era dirigida apenas aos militares, mas também às lideranças civis, que pelo distanciamento, preferiram não assumir suas responsabilidades de dever e de direito. É o que ainda acontece hoje no Brasil não apenas na defesa, mas também na política externa.

Por isso, o estabelecimento de uma “mentalidade estratégica” na sociedade não é automático e demanda tempo. Tal fato inclui o estabelecimento de uma “trindade” formada pelos militares, governo e a academia, operando em sintonia e sem desconfianças mútuas.

Se cada um desses atores atuar independentemente, o resultado poderá ser uma nova separação na sociedade, tal qual se observou ao longo da maior parte da história republicana brasileira. Com relação à parte da “trindade” que se refere ao governo, cabe salientar que regimes autocráticos e principalmente os democráticos podem propiciar mudanças de foco ou de metas em suas políticas públicas, onde aí se incluem as políticas externa e de defesa. Todavia, percebe-se desde a última década que as ações dessas políticas têm se alinhado e estão sendo encaradas como objetivos de Estado. Tais fatos retratam um caminho que parece ser o de uma via de mão única, sem quaisquer tipos de retrocessos, garantindo, assim, a consecução das perspectivas do professor Figueiredo de maior participação da sociedade em assuntos de Defesa, auferindo ganhos cada vez maiores a todos.

Portanto, a política de Defesa como política de Estado, e não de governo, deve ser continuada visando ao interesse nacional. Assim, independente dos atores que detenham o poder político, o projeto do CDS não pertence a nenhum governo ou ideologia. Este deve ser um projeto com o maior número possível de *stakeholders*, representando, desse modo, a sociedade desses Estados, principalmente pela ferramenta da cooperação entre eles, e pela dissuasão frente a atores extra-regionais. Nas palavras do Barão do Rio Branco: “Esquadras não se improvisam.” Assim, o mesmo princípio se aplica à política de Defesa e, como corolário, ao estabelecimento de bases industriais de defesa fortes e em um CRS, como um todo.

REFERÊNCIAS

ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. **Panorama da Indústria Defesa e Segurança**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.industriadedefesaabc.org.br/files/Seminario-SBC-ABIMDE.pdf>>. Acesso em: 08ago. 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

AMORIM. Celso Luiz Nunes. A política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 7-15, jun. 2012a.

_____. Democracia, Política Externa e Política de Defesa: Rumo à Conformação de uma "Grande Estratégia". **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro: v. 27 n. 55 2º Semestre 2012b

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BARBOSA, Arnon Lima. **A integração regional da América do Sul como contribuição à paz e a segurança**. Escola de Guerra Naval, 2008, Seminário: Avaliação Político-Estratégica da América do Sul. Palestra do Ministério da Defesa.

BEAUFRE, Andre. **Introdução à Estratégia**. Madri: Silabo, 2004. 152 p.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a relação civil-militar no Brasil. **159 f. ; il. Orientador: Frederico Carlos de Sá Costa. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2014.**

BODIN, Jean. **On Sovereignty**. 1 ed. New York: Cambridge University Press, 1992

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a **Política de Defesa Nacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Imprensa. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas.** Brasília-DF, 23 mai. 2008. Disponível em: < <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.biblioteca.presidencia.gov.br%2Fex-presidentes%2Fluiz-inacio-lula-da-silva%2Fdiscursos%2Fo-mandato%2F2008%2F1o-semester%2F23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoesunasul%2Fdownload&ei=LJSbUtmrO550sQTgklGQCw&usg=AFQjCNGg45efn3TI5cYtSd KNGERSGZ9dw&bvm=bv.57177469,d.cWc>> Acesso em 10ago2014.

_____. **Discurso da Presidente da Republica Dilma Rousseff durante cerimonia de anuncio de medidas de fomento a indústria nacional de defesa. 2012** Disponível em: (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-Presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>).

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. 2008a Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, D.F., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, e http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Decreto Legislativo n 373 de 2013. Aprova a **Política Nacional de Defesa**, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25jul.2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. **As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias (CAEPE- ESG-2014).** 26 mai. 2014.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939.** Brasília: Universidade de Brasilia, 1981. 220 p.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. Soberania e Segurança Humana: **Um Estudo a partir do Haiti e de Nova Orleans.** Monografia de Conclusão submetida ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense – UFF. Orientador: Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa. 2013.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo, Martins Fontes; Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984.

COHEN – Technology and Warfare in **Strategy in the Contemporary World**
BAYLIS, WIRTZ e GRAY, pp 141-160

ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring – Teoria da Violência. capítulos III, IV e V**. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.com / www.jahr.org/bib/b14.pdf> . ed. Ridendo Castigat Moraes. 2001. Acesso em: 21set.2014.

FERES JR. Jr, João. **A história do conceito de "Latin America" nos Estados Unidos**. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **"Os Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico"**. Tese apresentada para concurso público para Professor Titular em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos do Departamento de Ciência política da Universidade Federal Fluminense. Dezembro de 2009a.

_____. "A Produção do Conhecimento: Poder, Política e Defesa Nacional" in ROCHA, Márcio (org.) **Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea (UNIFA), 2009b.

_____. "Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional" in LESSA, Renato (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política**. São Paulo: Discurso Editorial, 2010. (pp. 271 a 295).

GRAY, C.S. **Modern Strategy**. Oxford: Oxford University Press, 1999. *apud* BAYLIS, J.; WIRTZ, J. **Strategy in the contemporary world**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina e PINHEIRO, Letícia. **A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**, in: *Análise de Conjuntura, OPSA*, (n.12, dez. 2010): Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/81_analises_AC_n_12_dez_2010.pdf. Acesso em: 12jan.2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

_____. *Political Development and Political Decay*. **World Politics**, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 386-430, Apr.1965.

_____. **A ordem política nas sociedades em mudança.** São Paulo: USP. 1975.

LANTIS e HOWLETT – Strategic Culture in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 84-103.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro** in: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras.** RJ, Ed. FGV, 2010, pp. 401-418.

LONGO, Waldimir Pirró e - Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. **TENSÕES MUNDIAIS**, vol. 3, n. 5, pp. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.

MORAN – Geography and Strategy in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 124-140.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder.** Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (Bibliex), 2001. Tomo 1.

SANTOS, Antonio Rafael S. **Conselho de Defesa Sul-Americano.** 2009, palestra proferida na Faculdade UNICEUB, Brasília, em 07 ABR. p.9.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **Os Impérios na História.** São Paulo, 2009.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas** – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science.** Ithaca-Nova York: Cornell University Press, 1997.