



PRISCILA RODRIGUES PEREIRA

O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL

**Campinas
2012**



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

PRISCILA RODRIGUES PEREIRA

O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL

ORIENTADOR: PROF^o DR^o SHIGUENOLI MIYAMOTO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp para obtenção do título de mestra em Relações Internacional na área de concentração AC – Paz, Defesa e Segurança Internacional.

**Campinas
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

P414c	Pereira, Priscila Rodrigues, 1986- O Congresso Nacional e a política de defesa do Brasil / Priscila Rodrigues Pereira. -- Campinas, SP : [s. n.], 2012. Orientador: Shiguenoli Miyamoto Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Estratégia nacional. 3. Política de Defesa Nacional. I. Miyamoto, Shiguenoli, 1948- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.
-------	--

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The National Congress and defense policy of Brazil

Palavras-chave em inglês:

Brazilian National Congress

National strategy

National Defense Policy

Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Suzeley Kalil Mathias

Paulo Cesar Manduca

Data da defesa: 27-08-2012

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 27 de agosto de 2012, considerou a candidata Priscila Rodrigues Pereira aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Shiguenoli Miyamoto", written over a horizontal line.

Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Paulo Cesar Souza Manduca", written over a horizontal line.

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Suzeley Kalil Mathias", written over a horizontal line.

CAMPINAS
2012

Dedico esta pesquisa aos meus pais, Adilson José Pereira e Neusa Cobo Rodrigues Pereira, por serem fonte de ensino e inspiração diárias, por sempre depositarem confiança e amor em minha pessoa, por serem onipresentes em minha vida, por sempre darem apoio nos momentos difíceis, consolo nos tristes e comemorarem ao meu lado cada uma das conquistas e vitórias.

Agradecimentos

Apesar de ser difícil a tarefa de agradecer a todos que colaboraram com os resultados desta pesquisa e com todo o processo de aprendizado e pesquisa durante o período em que realizei o mestrado, reservo este espaço àqueles que foram indispensáveis.

Primeiramente, e mais importante do que quaisquer outros, agradeço aos meus pais, que são os responsáveis pela pessoa que sou e pelo que conquisto. Foram eles que proporcionaram recursos, paciência, dedicação e amor para que meu caminho fosse sempre o melhor e mais correto possível.

À minha irmã, Tatiane, por ser parceira e amiga e sempre ter se adaptado e compreendido meus hábitos, horários e luminárias acessas até altas horas da noite.

Ao Felipe, meu namorado e amigo, por compreender todos os dias, noites e finais de semana dedicados ao estudo, por ter sido ouvidos para minhas ideias e, com todo empenho, feito até mais do que poderia para me ajudar sem jamais impacientar-se.

Ao meu orientador, Prof. Shiguenoli Miyamoto, por encaminhar, direcionar e colaborar com os resultados dessa pesquisa e de meu desenvolvimento acadêmico.

Aos membros da banca de qualificação, Prof. Paulo Cesar Manduca e Prof. Valeriano Ferreira Mendes Costa, pelas considerações feitas ao trabalho, ajuda no desenvolvimento da pesquisa e por aceitarem fazer parte da banca de defesa, assim como a Profa. Suzeley Kalil Mathias e a Profa. Angelita Matos de Souza.

À Graziela, bibliotecária do San Tiago Dantas, e aos profissionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que com toda atenção me auxiliaram com pesquisas. A funcionários das secretárias da Unesp e Unicamp pelo frequente suporte.

À Fapesp e Capes, pelas bolsas concedidas durante os anos de estudo.

À Cintia Ribeiro, Acácio de Alvarenga Lourete, Jefferson Aviles Estevo, Laís Thomaz e Katiuscia Espósito pela amizade e momentos inesquecíveis.

Por fim agradeço a todos meus familiares, amigos e colegas de mestrado pelo constante apoio, carinho e amizade, mesmo nos momentos em que, aflita com o desenvolvimento da pesquisa, não fui tão boa companhia.

Agradecimento à FAPESP

Agradeço especialmente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por financiar esta pesquisa. O auxílio disponibilizado pela Fundação foi essencial e determinante para o desenvolvimento e a conclusão do trabalho.

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo central analisar o comportamento do Poder Legislativo em cinco importantes momentos do processo de institucionalização da política de defesa do Brasil: (i) a aprovação da primeira versão da Política de Defesa Nacional; (ii) a criação do Ministério da Defesa; (iii) a aprovação da segunda versão da Política de Defesa Nacional; (iv) a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa; e (v) a aprovação da Lei Complementar nº 136 de 2010 que, entre outros pontos, determina a criação do Livro Branco de Defesa Nacional. Tal processo abrange os mandatos dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (1995 a 2010).

Além da descrição de cada um dos momentos citados acima, é abordada a atuação do país na agenda de segurança regional e internacional e são levantados os meios disponíveis ao Congresso Nacional para efetivar sua participação na formulação de política de defesa.

Os processos de aprovação de cada uma das políticas e leis são relatados de forma a proporcionar uma visualização da capacidade ou não que o Poder Legislativo tem para alterar matérias que em geral foram propostas pelo Poder Executivo.

Por fim, o estudo identifica como o avanço na participação do Poder Legislativo em assuntos de política de defesa foi tímido, porém importante por significar um aumento de representatividade popular no tema.

Palavras-chave: Brasil.Congresso Nacional; Estratégia Nacional; Política de Defesa Nacional.

Abstract

This research aims to analyze the behavior of the central legislature in five key moments in the institutionalization of defense policy in Brazil: (i) the approval of the first version of the National Defense Policy, (ii) the creation of the Ministry of Defence (iii) the approval of the second version of the National Defense Policy, (iv) the approval of the National Defense Strategy, and (v) the approval of the Supplementary Law No. 136 of 2010 which, among other things, provides for the creation of the Book white National Defense. This process covers the mandates of the government of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva (1995-2010).

Besides the description of each of the above moments, we discuss the performance of the country on the agenda of regional and international security and are raised the resources available to Congress in order to strengthen their participation in the formulation of defense policy.

The approval processes for each of the policies and laws are related to provide a view of the Legislative Power's capacity or not to change matters that in general have been proposed by the Executive Power.

Finally, the study identifies how the progress in the participation of the Legislative Power in matters of defense policy was shy, but important because it signifies the increase of representation in popular theme.

Key-words: Brazilian National Congress; National Strategy; National Defense Policy.

Sumário

1. Introdução.....	1
2. A Atuação Brasileira na Agenda de Segurança Internacional	7
2.1. Regimes internacionais e comunidades de segurança	8
2.2. Integração da América do Sul: Defesa e Segurança.....	11
2.2.1. Comunidade de Segurança na América do Sul	11
2.2.2. Integração, Ameaças, Defesa e Segurança.....	14
2.3. O Brasil e a ONU	19
3. Política de Defesa Brasileira	21
3.1. Política de Defesa	23
3.2. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Primeira versão da PDN e a Criação no Ministério de Defesa Brasileiro	25
3.2.1. A Primeira Política de Defesa Nacional (1996)	26
3.2.2. A Criação do Ministério da Defesa (1999)	29
3.3. Luís Inácio Lula da Silva: Segunda versão da PDN, END e o Livro Branco de Defesa Nacional	33
3.3.1. A Segunda Política de Defesa Nacional (2005)	33
3.3.2. A Estratégia Nacional de Defesa (2008)	35
3.3.3. O Livro Branco de Defesa Nacional (2010).....	38
4. O Congresso Nacional e a Política de Defesa	41
4.1. Instrumentos do Congresso Nacional	43
4.2. Credibilidade Internacional do Estado.....	44
4.3. Instrumentos Regimentais	47
4.4. Responsibility e Accountability	48
4.5. Comissões Parlamentares	49
4.6. A Constituição de 1988.....	51
5. Análise dos processos de tramitação.....	57
5.1. Primeira versão da Política de Defesa Nacional (1996)	58
5.2. Ministério da Defesa (1999).....	60
5.3. Segunda versão da Política de Defesa Nacional (2005)	76
5.4. Estratégia Nacional de Defesa (2008)	78
5.5. Livro Branco de Defesa Nacional (2010)	81
6. Considerações Finais	85

7. Referências Bibliográficas	89
Anexo I	97
Anexo II	101
Anexo III	103

Sumário de Tabelas

Tabela 1 – Gastos militares em milhões de dólares	15
Tabela 2 – Gastos militares em relação ao PIB	15
Tabela 3 – Incentivos do aumento da participação legislativa em temas internacionais	52

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar qual é a relação entre o Congresso Nacional brasileiro e a atuação do país na área de defesa nacional e o desenvolvimento de políticas direcionadas ao tema, tomando como referência os mandatos dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luiz Inácio da Silva (2003 – 2010).

A escolha do tema defesa nacional como centro da pesquisa deve-se à importância estratégica do mesmo no que se refere à sobrevivência e autonomia do Estado no contexto internacional por tratar de questões militares, sociais e políticas.

Além do Poder Legislativo, é possível identificar entre os atores envolvidos no processo de decisões políticas o Poder Executivo, os ministérios, e os grupos de interesse (as ONGs, as OIGs, a classe empresarial, as Forças Armadas, entre outros).

Vale lembrar a importância da ação conjunta destes dois últimos atores, uma vez que os grupos de interesse têm a função de passar informações técnicas ao Legislativo, de modo que possam, juntos, contrabalançar o poder Executivo (MILNER, 1997). Unidos de tal instrumento, estes dois atores possuem mais argumentos para fazerem valer suas opiniões frente ao Executivo e, desse modo, alcançar seus objetivos.

Entre os atores que participam das decisões, a escolha de analisar o Congresso Nacional explica-se por se tratar do mais importante instrumento de representação dos interesses da população. O poder Legislativo é a instituição de intermediação entre os formuladores de políticas públicas e aqueles que os elegem. É esta instituição que permite, de forma mais acessível que os ministérios e o poder Executivo, a participação popular no processo decisório dos rumos políticos de um Estado democrático.

A função legislativa em política de defesa é determinar seus marcos legais, aprovar seu orçamento, controlar sua execução e fiscalizar seu desempenho institucional (CELI, 2004).

Neste sentido é importante lembrar a influência que o Poder Executivo tem sobre o processo de formulação de políticas públicas. Em um sistema presidencialista, como é o caso brasileiro, a definição do gabinete de ministro é decisão exclusiva do

presidente, que seguirá um critério próprio de acordo com seus interesses. Neste caso, há a tendência que os ministros nomeados estejam sempre em seu favor, diante da constante possibilidade de perder seus cargos caso assumam o papel de oposição ao governo vigente. Sendo assim, a composição da agenda ministerial é proposta pelo Executivo, que por sua vez também tem a capacidade de impor sua agenda sobre o Legislativo com êxito, na medida em que os Ministérios compõem a maioria no Congresso Nacional (FIQUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Visto que o nível de convergência entre as decisões do Congresso Nacional e do Executivo no que se refere, especificamente, às decisões de política de defesa nacional é uma questão em aberto, esta dissertação busca identificar como se deu o debate dentro do Poder Legislativo durante a formulação dos documentos de defesa brasileiros, considerando as características do cenário nacional e internacional no qual ocorrem.

Mas afinal, qual é a importância da participação do Congresso Nacional – e de outras instituições domésticas – na formulação de políticas públicas que abordam temas relacionados à atuação internacional de um Estado?

A abordagem neo-realista das relações internacionais apoia-se no argumento de que os Estados agem de determinada maneira de acordo com suas posições no sistema internacional e que Estados similares agem de formas similares. Ou seja, Estados ‘grandes’ se comportam de um modo, enquanto ‘pequenos’ se comportam de outro.

Porém Joseph S. Nye (2009) destaca que a concepção neo-realista, com uma análise parcimoniosa dos níveis do sistema, não é suficiente para compreender a atuação dos Estados. O autor afirma ser necessário observar o que acontece dentro das unidades do sistema ao defender que os Estados não são caixas pretas e que a política doméstica importa na explicação de seu comportamento.

É no artigo “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” (1988) que Putnam afirma que as teorias das relações internacionais não esclareceram a maneira como política doméstica e internacional interagem entre si, mas reconhece a influência de uma sobre a outra.

A Teoria dos Jogos de Dois Níveis apresentada por Putnam oferece uma

abordagem teórica para a questão acima. O autor divide o processo de negociação internacional em dois estágios: i) âmbito internacional, denominado Nível 1; e ii) âmbito doméstico, denominado Nível II. Neste sentido afirma que:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (tradução, PUTNAM, 1988, pag. 434)¹

Putnam ressalta que em alguns casos o grupo doméstico que participa do processo é minoritário, sendo assim a pressão internacional é fator condicionante para que ocorram mudanças políticas. Porém, apenas a pressão internacional não é suficiente sem a repercussão e apoio doméstico, independente da qualidade do conteúdo final da negociação. A participação é mútua e o Estado não é considerado um ator unitário.

Quanto ao papel do Poder Executivo, Putnam salienta sua centralidade como mediador das pressões domésticas e internacionais, principalmente por estar constantemente em contato direto com ambas as partes.

devemos presumir que cada lado é representado por um líder ou “negociador chefe” e que esse indivíduo não tem preferências políticas independentes, mas que busca simplesmente alcançar um acordo que será atrativo para suas bases (tradução, PUTNAM, 1988, pag. 435)².

Internamente, a formulação de uma posição é complexa, uma vez que há uma diversidade de percepções e valores de diferentes atores – como os partidos políticos, os grupos de interesses, os legisladores, a opinião pública e classes sociais - que, de alguma maneira, sofrem os efeitos das decisões tomadas em plano internacional e que, por esse motivo, devem se preocupar em interferir em prol de seus interesses.

A teoria aponta para o fato de que as preferências estabelecidas no Nível II

¹ “At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalition among those groups. At the international level, nations, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.”

² “we shall presume that each side is represented by a single leader or “chief negotiator”, and that individual has no independent policy preferences, but seeks simply to achieve an agreement that will be attractive to his constituents.”

são importantes e que é provável que ocorram consultas prévias e barganhas que formularão um ponto de partida para as negociações do Nível I. A possibilidade de rejeição da ratificação no Nível II sempre afetará a atuação no Nível I.

Putnam observa que é conveniente entender o processo de ratificação como uma função parlamentar, porém não é essencial. Ratificação é compreendida como qualquer processo doméstico necessário para implementar o acordo. Por abordar a atuação do Congresso Nacional brasileiro, esta pesquisa fará uso do termo para se referir à função parlamentar.

O acordo ratificado pelo Nível II precisa ser idêntico para todas as partes da negociação internacional. Tal fator impõe que não haja a possibilidade de emendas efetuadas pelo Nível II sem que as negociações sejam retomadas no Nível I.

De acordo com a afirmação acima, esta pesquisa parte do pressuposto que as políticas de defesa brasileiras, formuladas e aprovadas pelos atores domésticos, direcionam as ações do governo em relação a cada um dos pontos que abordam e a atuação do país nos cenários de segurança sub-regional, regional e internacional. Ou seja, as políticas nacionais não só demonstram o comprometimento do país com a questão como também concedem legitimidade e aumentam o poder de barganha do país no Nível I por poderem ser consideradas constrangimentos prévios estabelecidos pelo Nível II.³

O autor denomina como defecção involuntária a incapacidade de um ator cumprir as promessas de um acordo devido à impossibilidade de sua ratificação interna⁴. Lembra que a credibilidade do Estado no Nível I, e conseqüentemente sua capacidade de obter ou não acordos, está diretamente relacionada com sua habilidade de comprovar que poderá ratificá-lo no Nível II. As políticas nacionais e suas execuções, neste trabalho, são entendidas como o respaldo que o negociador tem para comprovar tal capacidade.

³ Na Teoria dos Jogos de Dois Níveis os win-sets (conjuntos de vitórias) também são importantes para que o acordo/cooperação internacional seja ratificado no Nível II. Porém, este trabalho pretende focar na observação da possível influência das políticas nacionais para limitar a atuação internacional e do contexto internacional para justificar a formulação destas políticas nacionais. Por esta razão o conceito de win-sets não será abordado aqui.

⁴ A defecção voluntária se refere à recusa por parte de um ator egoísta racional por contratos obrigatórios estarem ausentes. O autor lembra que pode haver dificuldades ao tentar identificar se o fracasso nas negociações se deu por defecção voluntária ou involuntária. (Ver PUTNAM, 1988, pag. 438)

Buscando compreender a relação entre as decisões internas e a atuação externa do país na questão de defesa, este trabalho estuda a atuação do Poder Legislativo ao tratar da política de defesa nacional. Devido à amplitude de questões envolvidas com o tema de defesa nacional, a institucionalização da política durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 até 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 até 2010) foi escolhida como parâmetro de análise.

A pesquisa encontra-se dividida em capítulos que abordam os seguintes temas: (i) a atuação do país no cenário internacional de segurança, seu envolvimento com o regionalismo e instituições internacionais focadas em segurança; (ii) um histórico que aborda o desenvolvimento e conteúdo dos documentos de defesa nacional do Brasil – I e II Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional – e a criação do Ministério da Defesa; (iii) as ferramentas disponíveis ao Congresso Nacional para atuar e se manifestar no processo de formulação de política de defesa, entre outras; (iv) descrição do processo de tramitação das matérias estudadas pela pesquisa e a participação dos Deputados Federais em seus debates e processo de formulação; (v) considerações finais sobre a atuação do Poder Legislativo em questões de Política de Defesa e suas alterações durante o período abordado.

2. A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

É possível afirmar que, mesmo antes do regime militar brasileiro e da Guerra Fria, o Brasil já se caracterizava como um membro do sistema internacional com postura pacífica e cooperativa com outros Estados (Costa, 2006). Desde o início do século XX, com o estabelecimento da República, o Brasil renunciou as ambições militares regionais, o país continua a manter o princípio de não ingerência em assuntos internos de seus vizinhos e têm construído uma imagem no sistema internacional *“calcada na moderação e na prudência”* (LIMA, 2010, pag. 402).

A composição da Constituição de 1988 já afirma, no Artigo 4º, que

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. (Brasil, 1988)

Complementarmente, ainda foram formuladas: a I Política de Defesa Nacional, em novembro de 1996; a II Política de Defesa Nacional, em junho de 2005; a Estratégia Nacional de Defesa, em setembro de 2008; e a Lei Complementar nº136 de agosto de 2010 que determina a criação do Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro. O processo de formulação destes documentos, tal como seu conteúdo, serão abordados no próximo capítulo.

Além da tradicional postura pacífica do país, Lima (2010) também apresenta outra justificativa para a baixa frequência de ações de militares brasileiros em território estrangeiro: a reduzida integração entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores, que seria um fator essencial para a coordenação e eficiência de tais ações.

Um forte indício da cooperação brasileira para a manutenção da paz no sistema internacional é a quantidade de tratados multilaterais que abordam questões sobre segurança regional ou internacional dos quais o país é signatário. Alguns exemplos desta postura contrária às políticas armamentistas são: (i) a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), prevendo que este é capaz de reduzir o risco de uma guerra nuclear e propondo o apoio ao uso pacífico da tecnologia

nuclear; (ii) a ratificação do Tratado de Tlatelolco, que determina a proscrição das armas nucleares na América Latina e no Caribe; (iii) a ratificação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que tem como princípio básico que “*a premissa de que um ataque armado contra um Estado americano seria considerado uma agressão contra todos os demais contratantes*”; (iv) a ratificação do Acordo Quatripartite entre Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que regulamenta salvaguardas nucleares; (v) e o país ser integrante da “Coalizão da Nova Agenda” (NAC) – defendendo, ao lado de outros países, medidas em prol do desarmamento nuclear –, da AIEA, do Grupo de Supridores Nuclear (NSG) e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). (BRASIL, 2010a)

Diante desse cenário, a proposta desse capítulo é fazer uma breve abordagem da atuação brasileira na agenda de segurança internacional e regional contemporânea. Para tanto, se pretende tratar: a) da importância de regimes internacionais e de comunidades de segurança para a manutenção da paz; b) da integração da América do Sul nas questões de segurança e defesa da região; e c) da atuação brasileira dentro da Organização das Nações Unidas, incluindo sua antiga demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da Instituição e sua contribuição em missões de manutenção da paz.

2.1. Regimes internacionais e comunidades de segurança

Visto que a diplomacia brasileira possui tendências que a inclinam para a multilateralização de suas relações internacionais, sempre participando de instituições, regimes, acordos e tratados, é importante ressaltar quais são os papéis destes mecanismos e sua ampla relevância para a manutenção da cooperação e paz entre os atores do sistema internacional.

Em especial no período pós Guerra Fria, tornou-se de extrema necessidade o acesso a informações e o estabelecimento de um ambiente de confiança entre os Estados, pois estes seriam os primeiros passos para que se pudesse evitar outros conflitos mundiais e até mesmo regionais e interestatais.

Krasner (1982) afirma que o estabelecimento de regimes internacionais é um importante meio para a manutenção da cooperação entre os atores do sistema internacional. Nesse sentido, define regimes internacionais como

conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças da verdade, causalidade e justiça. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou prescrições para ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes a tomada e implementação de escolhas coletivas (KRASNER, 1982, pag. 186, tradução)⁵.

Com o propósito de facilitar acordos e a cooperação que normalmente encontrariam dificuldades e obstáculos para se concretizarem, os regimes não podem ser compreendidos como arranjos temporários sujeitos a mudanças diante de alterações de interesses. Interesses de curto prazo serão sacrificados no momento em que o Estado aceita o regime por haver a expectativa de que a ação da outra parte será recíproca, mesmo que não haja obrigações específicas para tanto (KRASNER, 1982). Os Estados que compõem regimes internacionais o fazem por acreditarem ser o meio capaz de permitir o benefício mútuo dos atores (KEOHANE, 1982).

Os regimes internacionais não são capazes de obrigar os Estados a cumprir suas regras e não possuem uma organização hierárquica, mas podem reduzir custos de transações internacionais, fornecer informações aos participantes e, conseqüentemente, reduzir o nível de incerteza nas relações entre os atores. Dentro desse cenário, a reciprocidade é reforçada e institucionalizada, então a deserção perde a legitimidade e torna-se mais custosa. (AXELROD e KEOHANE, 1993).

Outro fator resultante dos regimes internacionais é o estabelecimento de uma boa reputação para os Estados integrantes. Esses que a possuem costumam ter maior facilidade para criar vínculos com outros membros do sistema, pois a disposição para a manutenção de relações com Estados de boa reputação será sempre maior do que com os Estados de má reputação. Sendo assim, os regimes podem ajudar a criar cooperação entre os Estados que os integram, fazendo com que seja mais fácil e

⁵ "Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescription or prescriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice"

desejável adquirir a boa reputação e os Estados tendam a manter seu comportamento dentro dos níveis aceitáveis pelos outros (KRASNER, 1983).

Keohane (1982) aponta três pontos chave para a eficiência de um regime internacional: (i) uma estrutura legal que estabeleça responsabilização por ações dos atores; (ii) informações perfeitas, que permitem que os Estados encontrem pontos de convergências em seus interesses e impedem que haja desconfiança quanto às ações, intenções, preferências e disposições do outro lado; e (iii) custos de transações zero.

O autor salienta que se todas essas características fossem encontradas no sistema internacional os regimes seriam desnecessários, visto que os acordos *ad hoc* não seriam tão custosos.

Os regimes de segurança geralmente são formados porque as grandes potências aceitam estabelecê-los e estão satisfeitos com o *status quo*. Neste caso, as potências irão preferir um ambiente regulado onde todos os atores se comportem uniformemente. (JERVIS, 1982)

Jervis (1982) lembra que em regimes de segurança todos os atores precisam acreditar que os outros compartilham dos mesmos valores de segurança mútua e de cooperação e ter consciência que a guerra ou a segurança individual seria a opção mais custosa

Flemes (2004) afirma que a formação de regras comuns de segurança geralmente acontece entre pequenos grupos de países que fazem parte de uma mesma região, isso porque Estados geograficamente próximos costumam ter uma evolução histórica e contextos culturais semelhantes. Sendo assim, é possível que haja cooperação entre países que criam certa identidade comum. O autor também fala sobre o processo de *spillover*, no qual as relações econômicas de regiões como o Mercosul são capazes de causar redução de riscos na política de segurança de seus membros, visto que tensões relacionadas à segurança representam um custo não vantajoso.

Segundo o autor, existe a tendência do surgimento de uma comunidade de segurança entre Chile, Argentina e Brasil, afirmando que a cooperação entre países faz que um deixe de entender o outro como uma ameaça à sua segurança. Porém, na região ainda não existem medidas de estratégias comuns.

A partir deste ponto, Flemes (2004) trabalha com o conceito, construtivista, *security community* de Karl Deutsch, que considera que fatores culturais são capazes de ultrapassar fronteiras e criam um senso de comunidade entre os Estados. Nesse sentido, a teoria construtivista fala sobre a formação de comunidades de segurança em três pontos: 1) a cooperação internacional faz parte de um processo social capaz de alterar os interesses políticos dos Estados; 2) as normas são importantes para a socialização dos Estados e conseqüente surgimento de identidades e interesses comuns que reduzem a possibilidade de conflitos; 3) além de considerar os elementos materiais que determinam os interesses internacionais dos Estados, essa teoria enfatiza a importância de fatores subjetivos, tais como cultura, preconceito...

Para Deutsch a definição do conceito é

um grupo que se integrou, onde integração é definida como resultado de um senso de comunidade, acompanhado por instituições formais ou informais, suficientemente fortes e amplas para assegurar mudanças pacíficas entre os membros de um grupo com razoável segurança durante um longo período de tempo (DEUSTCH, 1961, pag.98)⁶

E, como conseqüência do estabelecimento de uma comunidade de segurança, o autor defende que se encontraria a paz estável onde a probabilidade de guerra é tão pequena que não entra nos cálculos dos Estados.

Neste sentido, Flemes (2004) conclui que as comunidades refletem os princípios inerentes à identidade construída pelos países membros dessa comunidade de segurança, que é resultado de um processo social de interação. A mudança do estado de desconfiança para o de confiança se dá na formação dessa identidade, que é o principal instrumento para a manutenção da paz, interdependência e responsabilidade mútua.

2.2. Integração da América do Sul: Defesa e Segurança

2.2.1. Comunidade de Segurança na América do Sul

A compreensão das relações entre Brasil, Chile e Argentina é relevante para o entendimento da política de defesa da América do Sul, pois historicamente estes

⁶“a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by a formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time”

Estados são tidos como as três potências militares sub-regionais. Os três países foram cenários de atuação de governos autoritários que, mesmo em contextos diferentes, chegaram ao fim em períodos semelhantes⁷. Durante o processo de redemocratização, a diplomacia cumpriu um importante papel na reformulação de suas políticas de defesa, na resolução de disputas intra-regionais e questões fronteiriças, e permitiu a aproximação destes Estados, que também estavam envolvidos em processos de integração regional, porém em diferentes medidas (FAUSTINO, 2011)

Segundo Flandes (2004), Argentina, Brasil e Chile formam uma comunidade de segurança pluralista, na qual os Estados manteriam expectativas de paz dependentes, mas suas políticas internas são próprias. Nesses casos, os exércitos teriam a função de proteger a comunidade de ameaças externas.

Soares (2011) lembra que durante a Guerra Fria, Argentina, Brasil e Chile cultivavam uma relação de desconfiança entre seus governos militares, e o processo de distensão política desses países foi capaz de estreitar os laços dessa relação.

Atualmente, por um lado existem esforços que fortalecem as medidas de confiança mútua entre Argentina, Brasil e Chile – os Livros Brancos de Defesa Nacional são exemplos dessas medidas – que visam constituir uma identidade que não possua relação com a violência característica de regimes autoritários. Por outro lado, as questões institucionais e socioeconômicas entre os países ainda são destoantes o bastante para criar obstáculos num caminho para uma política de defesa comum para a América do Sul (FAUSTINO, 2011).

O autor também cita que, ao mesmo tempo em que Argentina e Chile participam cada vez mais da missão da ONU para a estabilização do Haiti, a MINUSTAH, e se empenham para criar uma unidade de ação conjunta com o Brasil – que estando na liderança da operação tem oferecido resistência –, também apresentam objeções às aspirações brasileiras de se apresentar ao cenário internacional como a liderança política regional e de obter um assento no Conselho de Segurança da ONU.

Tratando das instituições no âmbito da região da América do Sul, tanto Flandes (2004) quanto Pagliai (2006) apontam para os desafios que a região da

⁷ “O regime militar brasileiro durou 21 anos (1964-1985), o chileno, 16 (1973-1989) e o argentino, em sua última aparição, permaneceu por 7 anos (1976-1983)” (FAUSTINO, 2011, p. 59)

América do Sul enfrenta na questão de segurança no cenário pós Guerra Fria. Eles são: tráfico de drogas, formas de crime organizado, atividades transfronteiriças das organizações guerrilheiras, riscos ambientais, fluxos migratórios, terrorismo internacional, a proliferação de meios de destruição de massa, lavagem de dinheiro, tráfico de seres humanos e desastres naturais e de origem humana. Esses problemas não podem ser resolvidos individualmente e apenas pelo uso de força militar, é necessária a ação conjunta dos Estados envolvidos na criação de políticas pertinentes às ameaças.

Tais problemas regionais são, segundo Pagliai (2006), resultados de instituições débeis, ausência de mecanismos e foros multilaterais efetivos e ausência de convergência de respostas comuns às ameaças e conflitos da região. A autora afirma que não tem sido possível estabelecer uma agenda de segurança hemisférica que conte com o consenso de todos os membros, então não é fixado um plano de ação cooperativo. Estes temas, que receberam foco no pós Guerra Fria, já existiam na agenda de segurança hemisférica; o que foi alterado foi a relevância direcionada a eles neste período. Pagliai também aborda a negativa influência norte-americana para a agenda de segurança da América Latina, onde a desigualdade de poder, negociações bilaterais e outras estratégias são capazes de minar a construção de políticas e ações comuns no hemisfério determinando a pauta da agenda de acordo com seus interesses.

Segundo Soares (2011), durante o período de redemocratização das três potências militares sul-americanas notou-se determinado otimismo quanto aos mecanismos de integração regional, ao papel das organizações internacionais e à possibilidade do estabelecimento de uma paz duradoura na região e nas relações com o sistema internacional. Porém este otimismo apresentou um comportamento pendular, na medida em que em alguns momentos a cooperação e os mecanismos de confiança ganham força e espaço que em outros momentos eram substituídos pela máxima realista de que Estados pertencem a um sistema anárquico e, por conta própria, precisam garantir sua soberania e sobrevivência.

A cooperação entre estes países foi buscada por diversas razões e, no início deste século, fóruns de debate seriam inaugurados e mecanismos ampliados. Então, encontrou-se com o seguinte cenário

A cooperação de corte estritamente militar seria revista, embora em doses distintas. Os países participariam, em conjunto, de missões de paz. Ainda assim permanece um acentuado déficit de integração, os passos são lentos e por vezes mesmo modorrentos. Ainda ocorrem alguns contenciosos na América do Sul, e o uso da força ainda carece de melhor regulação. No que toca o Cone Sul, permanece como um arco de estabilidade, sem que tenha havido avanços mais significativos (SOARES, 2011, p. 104)

2.2.2. Integração, Ameaças, Defesa e Segurança

Diante do exposto até aqui, é inegável a existência de progresso na América do Sul em relação à criação de instituições que tenham a integração, defesa e segurança dos Estados da região entre seus principais focos. Esta parte da pesquisa aborda os casos de instituições e mecanismos dos quais o Brasil participa junto com vizinhos sul-americanos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). A intenção é apontar as circunstâncias de atuações dessas instituições, seus principais objetivos em relação à integração na área de defesa e segurança e algumas das ameaças às quais devem combater.

Por isso, não é possível deixar de citar que, em 2004, surgiu por iniciativa venezuelana a Alternativa Bolivariana para las Americas, a ALBA, que foi criada em meio ao ambiente de constante recusa dos países latino-americanos à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Tal recusa permitiu que se abrisse espaço para novos modelos de integração na região, que também sugeriram uma crítica ao constante enfoque que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina (CAN) dão para questões econômicas. Então, a ALBA, por sua vez, trata-se de um bloco que busca implementar um modelo pautado na cooperação recíproca, complementaridade e solidariedade, significando um contraponto aos modelos competitivos, impositivos e transgressores de soberania (FRITZ, 2007; LINARES e LUGO, 2008).

O Brasil, seguindo sua postura tradicional, adotou uma política conciliadora na região. Herz (2010) lembra que, desde a Guerra Fria, a América Latina é considerada a segunda região mais pacífica do mundo, ficando atrás apenas da

Europa, de acordo com *Uppsala Conflict Data Program*. A autora acrescenta que, apesar de atualmente existirem problemas de disputas fronteiriças, as relações entre os países da região permanecem pacíficas, sem alta incidência do uso da força.

O cenário sul-americano exposto acima, somado a já conhecida atuação norte-americana no contexto da segurança internacional – considerando os ataques terroristas de 2001, sua posição de super potência e sua atuação global – se reflete na grande diferença existente na comparação dos gastos militares que os sul-americanos e os Estados Unidos direcionam para defesa (Tabelas 1 e 2)⁸.

Tabela 1 – Gastos militares em milhões de dólares

<i>País</i>	<i>Gastos</i>		
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Estados Unidos	668604	687105	698281
Argentina	2982	3179	3344
Bolívia	347	314	322
Brasil	25704	28096	33538
Chile	5679	6198	6909
Colômbia	8569	9191	10717
Equador	1915	2116	2191
Guiana	Indisponível	Indisponível	Indisponível
Paraguai	126	146	160
Peru	1712	1992	2156
Uruguai	503	491	589
Venezuela	4273	3106	3328
Fonte: SIPRI Military Expenditures Database			

Tabela 2 – Gastos militares em relação ao PIB

⁸ O banco de dados do SIPRI não disponibiliza informações sobre a Guiana Francesa e o Suriname.

País	Porcentagem		
	2007	2008	2009
Estados Unidos	4	4,3	4,7
Argentina	0,9	0,8	1
Bolívia	1,8	2	2
Brasil	1,5	1,5	1,6
Chile	3,4	3,5	3,5
Colômbia	3,3	3,6	3,7
Equador	2,9	2,8	3,4
Guiana	Indisponível	Indisponível	Indisponível
Paraguai	0,8	0,8	0,9
Peru	1,2	1,1	1,4
Uruguai	1,2	1,3	1,6
Venezuela	1,3	1,4	1,3

Fonte: SIPRI Military Expenditures Database

Entretanto é importante ressaltar que a região não oferece ameaça em relação a uma das principais preocupações norte-americanas quanto à segurança, pois não existe o risco de desenvolvimento de armas de destruição em massa na América do Sul devido à assinatura do Tratado de Tlatelolco para a proscrição de armas nucleares na América Latina e Caribe estabelecendo a primeira zona livre de tais armamentos no mundo. O tratado entrou em vigor em 1967, o único Estado latino que não era signatário a época foi Cuba, que o assinou em 1995 (BRASIL, 1994).

Porém a região enfrenta grandes desafios na área de segurança, tais como: (i) os conflitos na Colômbia que envolvem as Forças de Defesa Unidas da Colômbia e dois grupos guerrilheiros, as FARC (Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia) e o ELN (Exército de Libertação Nacional), os quais geram tensões com Panamá, Brasil, Peru, Venezuela e, principalmente, Equador, que já teve seu território violado pela Colômbia sob a acusação de proteger guerrilhas; (ii) problemas fronteiriços como, por exemplo, entre Colômbia – Venezuela e Peru-Chile-Bolívia; (iii) crime transnacional que é relacionado com o crime organizado, terrorismo e corrupção, porém esse não é um problema exclusivamente sul-americano (HERZ, 2010).

Nesse sentido, Villa (2010) indica que as principais preocupações norte-americanas com ameaças sul-americanas não possuem origens estatais e estão

intimamente ligadas ao baixo desenvolvimento, a pobreza e a instabilidade política da região. Em ordem de prioridades as ameaças seriam

a produção e o tráfico de drogas; as crises políticas que ameaçam a instabilidade de instituições democráticas; e, por fim, a possibilidade de que a região sul-americana, especialmente a área da Tríplice Fronteira, se transforme em um lugar funcional para atividades de grupos terroristas, sobretudo após os atentados de 11 de setembro (VILLA, 2010, p. 24).

De modo geral, podemos dizer que os problemas relacionados à segurança continental muitas vezes escapam ao conceito tradicional de segurança. Portanto, é preciso empregar um novo conceito de segurança: a segurança multidimensional:

o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais; [...] Reconhecendo que nós, os Estados do Hemisfério, enfrentamos tanto ameaças comuns à segurança como novas ameaças, preocupações e outros desafios que, por suas características complexas e profundas, determinaram que a segurança tenha um caráter multidimensional; e [...] dispomos de oportunidade única para reafirmar os princípios, valores compartilhados e enfoques comuns sobre os quais se baseiam a paz e a segurança do Hemisfério. (OEA, 2003)

Hayes (2011) também compartilha dessa visão multidimensional apontando questões citadas anteriormente como temas de segurança. Para lidar com esses desafios, a autora ressalta que

Os nossos governos são mais organizados para enfrentar os desafios de uma era industrial - o século XIX. Estamos em um novo mundo, no século XXI, o mundo do Twitter. Governos deve tornar-se tão ágil como as empresas internacionais, como – o inimigo – o crime-organizado. Devemos ajustar as nossas práticas para a atual ordem mundial. Precisamos de uma OEA ágil [Organização dos Estados Americanos]. Uma Comissão de Segurança Hemisférica ágil e participação ágil por parte das entidades que representam todos aqui hoje. (HAYES, 2011, p. 7)⁹

Além da OEA, outras instituições têm surgido a fim de implementar a segurança no continente. O Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), assinado por doze países em maio de 2008, é uma iniciativa para combater os problemas citados anteriormente. Ademais, a UNASUL representa uma alternativa autônoma dos países sul-americanos na tentativa de transcender organizações já existentes como MERCOSUL, Comunidade Andina (CAN) e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

⁹ Our governments are mostly organized to address the challenges of an industrial age – the 19th century. We are in a new world, the 21st century, the Twitter world. Government must become as agile as international businesses, as —the enemy—organized crime. We must adjust our practices to the present world order. We need an agile OAS [Organization of American States]. An agile Committee on Hemispheric Security, and agile participation by the entities you all represent here today.

Dessa forma, essa iniciativa prevê o uso de motivações comerciais e econômicas para motivar a integração regional bem como a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais de seus membros para que seja possível a troca de experiências e informações na área de defesa, favorecendo uma significativa melhora da segurança civil regional para, com isso, promover o desenvolvimento de uma coordenação econômica, social e política para enfrentar as desigualdades entre os Estados-membros (CEPIK, 2010).

Um dos instrumentos para fomento da confiança, fortalecimento da estabilidade, cooperação e paz dentro da UNASUL é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em 2009. No CDS é “adotado um conjunto de medidas nas áreas de intercâmbio de informação e transparência (sistemas de defesa e gastos de defesa), atividades militares intra e extrarregionais, medidas no âmbito da segurança, garantias, cumprimento e verificação” (BRASIL, 2011b).

Cepik (2010) cita, como um exemplo de atuação de sucesso da UNASUL, sua participação no conflito boliviano em outubro de 2008, no qual ofereceu apoio irrestrito a Evo Morales. Apesar de haver interesses econômicos argentinos e brasileiros, por conta do fornecimento de gás natural, o autor ressalta que a maior preocupação da UNASUL neste episódio foi com a possibilidade de divisão do território boliviano, que poderia desestabilizar o processo de integração regional e também que a união demonstrada para a mediação do conflito fortaleceu a organização, representando um importante momento em que a América do Sul se mobilizou pela defesa da democracia e luta contra um movimento separatista com suas próprias capacidades, sem que fosse necessária qualquer intervenção externa ou apoio vindo dos Estados Unidos.

Tanto o CDS quanto a UNASUL ainda encontram-se em fase de criação e fortalecimento, porém já representam um importante passo para que seja definido o papel das questões de segurança no processo de integração da América do Sul. Vale dizer que, individualmente, os países sul-americanos já se mostram dispostos para fortalecer suas relações na área de segurança. Tais afirmações têm sido feitas em discursos de chefes de Estados e ministros de defesa da região – Brasil, Argentina, Colômbia e Equador, por exemplo – que constantemente defendem a criação de uma

estratégia comum de defesa na América do Sul para cuidar e proteger de ameaças externas as principais riquezas do continente.

2.3. O Brasil e a ONU

Outro campo da atuação brasileira no cenário internacional que merece destaque é sua participação na Organização das Nações Unidas (ONU). Se tratando do tema de defesa e segurança, o mais importante é comentar as ações brasileiras no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

O país, apesar de não possuir um assento permanente no CSNU, por dez vezes foi integrante deste Conselho como membro não permanente. Sua mais recente atuação no assento eletivo compreende o período de 2010-2011. Apenas o Japão acompanha o Brasil na colocação de Estados que mais vezes estiveram nesta posição (BRASIL, 2011a).

Nas últimas décadas o Brasil tem se engajado em negociações pela reforma do CSNU. As discussões sobre o tema se tornaram um dos principais focos da política externa do país, tanto no meio acadêmico, quanto no político e na imprensa.

Vargas (2008) apresenta os quatro grandes argumentos brasileiros a favor da reforma. O autor lembra que, com o passar dos anos e as alterações no cenário das negociações, esses argumentos podem aparecer com diferentes ênfases. Eles são:

1. Argumento legitimador geral: a defesa de que a reforma é importante para a comunidade internacional e que a eficácia e legitimidade do órgão depende de maior representatividade dos países em desenvolvimento refletindo a atual divisão de poder no sistema internacional;
2. Argumento legitimador doméstico: a defesa de que tornar o Brasil membro permanente do CSNU trará benefícios que superarão os custos financeiros e políticos advindos da campanha pela reforma;
3. Argumento credencial: a defesa de que, no caso da reforma, deve ser o Brasil e não outro país aquele a obter o assento. Neste sentido existem diversos fatores que o “credenciarium” para isto, como o fato de ser signatário original da Carta das Nações Unidas, sua constante

contribuição para atividades de manutenção de paz e segurança, sua contribuição para o orçamento da ONU (questão que será tratada mais adiante), relacionamento regional pacífico; amplitude territorial e populacional, entre outros.

4. Argumento regional: no caso de reforma que crie uma vaga regional, o Brasil afirma que irá defender as percepções e anseios do continente e, portanto, não criará um desequilíbrio de poder regional.

Mais um destaque brasileiro dentro da ONU é sua participação em operações de manutenção da paz e assistência humanitária.

Atualmente o país disponibiliza cerca de 2200 militares e policiais que integram nove operações de manutenção de paz. O principal envolvimento atual nesse tipo de operação é a MINUSTAH, no Haiti, onde o Brasil exerce a função de comando militar e é o maior contribuinte de tropas para a missão – já foram enviados mais de 9000 militares e oficiais (BRASIL, 2011a).

Neste sentido, vale comentar que

Desde 1948, o Brasil participou de mais de 30 operações de manutenção da paz, tendo cedido um total de mais de 17 mil homens. Integrou operações na África (entre outras, no Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia (Camboja, Timor-Leste) e na Europa (Chipre, Croácia). Embora tenha enviado militares e policiais em diversos casos, apenas a cinco operações o Brasil cedeu tropas, isto é, unidades militares formadas: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). (BRASIL, 2011a)

Além de seu auxílio disponibilizando contingente militar e policial para missões como as mencionadas acima, a contribuição orçamentária do Brasil para a organização deve ser considerada.

No ano de 2010, esta contribuição foi de aproximadamente US\$ 38 mi e representou 1,611% do total do orçamento. Neste ano o Brasil foi o 13º país com maior contribuição entre 100 Estados, ficando até mesmo a frente da Rússia, membro permanente do CSNU (ONU, 2010).

3. POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

O cenário internacional sofreu grandes alterações com o fim da União Soviética, da Guerra Fria e da distribuição bipolar de poder. Era tal bipolaridade que mantinha a sensação de previsibilidade quanto às ações dos atores internacionais no sistema. O novo desenho no sistema permitiu a emergência de novos atores, novos temas e o ressurgimento de novas ameaças (FUJITA,1998).

Neste novo contexto, diante da necessidade de adaptar-se à nova realidade, combater e evitar ameaças, os Estados passam a buscar não apenas novos paradigmas de desenvolvimento, como também novas estruturas de segurança (FUJITA,1998).

As mudanças que ocorreram no sistema internacional durante as décadas de 80 e 90 foram cruciais para indicar os rumos e principais focos de atenção também da política de defesa brasileira, direcionando a atenção do governo para o norte, para as grandes florestas (MIYAMOTO, 2000).

Miyamoto (2000) indica alguns fatores que influenciaram este movimento: (i) final dos modelos autoritários no continente; (ii) pressão internacional sobre questões ambientais e outros temas emergentes; (iii) e o aprofundamento das relações entre Brasil e Argentina, em especial após a criação do Mercosul.

O autor lembra que as preocupações brasileiras com a Amazônia não são recentes e que sempre houve receio quanto a sua ocupação e realização de projetos estrangeiros na região, afirmando as dificuldades do governo brasileiro em exercer controle na região.

Para enfrentar tais dificuldades e superar a ausência de uma política de defesa nacional bem estabelecida, o autor afirma que a administração pública passou a elaborar diversas políticas públicas, porém essas nem sempre foram implementadas com sucesso ou satisfatoriamente.

As medidas que os Estados tomam para proteger seus territórios, sociedade, soberania e o que mais for considerado de vital importância para a sobrevivência do Estado estão descritas em suas políticas de defesa nacional. Conforme Campos (2002) uma política de defesa pode afetar questões sociais, políticas e econômicas.

O objetivo deste capítulo é descrever quais têm sido os avanços do governo brasileiro no processo de estabelecimento de uma política de defesa nacional consistente.

Os temas abordados serão: a criação do Ministério de Defesa brasileiro em 1999, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, com o desígnio principal de instaurar o controle civil sobre as Forças Armadas; e descrever o processo de criação e conteúdo dos documentos de defesa que existem no país – primeira e segunda versão da Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa.

O propósito aqui não é entrar no debate de casos específicos da política de defesa brasileira – como assinaturas de tratados ou participação em regimes internacionais. O intento é verificar a evolução da institucionalização e padronização das ações do Brasil em relação aos demais atores do sistema internacional quando se trata de identificar possíveis parceiros, inimigos, ameaças, pontos sensíveis da segurança nacional brasileira e outras questões que possam ser consideradas vitais ao país.

A primeira parte do capítulo é dedicada a apontar algumas das principais características de políticas de defesa e a explicar o seu papel para os Estados. A segunda parte trata das duas iniciativas do governo de Fernando Henrique Cardoso que este trabalho aborda: a primeira versão da Política de Defesa Nacional e o processo de criação do Ministério de Defesa brasileiro – após duas tentativas fracassadas no passado – como uma reafirmação do processo de redemocratização do Brasil e seguindo tendências mundiais ao impor a participação civil em assuntos militares. Na terceira são comentadas as iniciativas – novamente, dentro do escopo desta pesquisa – do governo de Luís Inácio Lula da Silva: a segunda versão da Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e a Lei Complementar nº136 de 2010, que determina a criação de um Livro Branco de Defesa brasileiro.

A intenção central deste capítulo é observar como as semelhanças e divergências dos documentos e processos são pontos importantes para compreender o desenvolvimento de uma política de Estado voltada para a segurança e defesa nacional.

3.1. Política de Defesa

Na tentativa de compreender e analisar as mais recentes ações do governo brasileiro em relação a sua política de defesa, é necessário, antes de qualquer coisa, entender sua definição e quais são as influências e os cenários que podem ser determinantes no momento de sua formulação ou implementação.

Almeida (2010a) afirma que uma política de defesa nacional como política pública é aquela que possui as Forças Armadas como principal instrumento de ação. Ou seja, é dependente unicamente da ação do poder público, não deve sujeitar-se ao setor privado e, como qualquer política pública, é analisada por seus aspectos políticos, jurídicos e econômicos.

Seu aspecto político confirma-se à medida que só pode sofrer intervenção estatal, não podendo ser delegada ao setor privado e, por tratar-se de uma política de Estado e não de governo, deve ser mais forte e relevante do que qualquer conflito de interesse que possa surgir no meio militar ou civil.

O aspecto jurídico é observado na estrutura da constituição brasileira que a define como responsabilidade do Estado, porém nota-se uma ausência de limite para o uso da força estatal que pode afetar a defesa de direitos e garantias da população.

E, por ultimo, o aspecto econômico é estabelecido por ser um bem não-rival – aquele que quando consumido por alguém não interfere no uso de outra parte – e não-exclusivo – aquele que não pode ser impedido pelo provedor de forma individual (SANDLER; HARTLEY, 1995; MANKIW, 2006 apud, ALMEIDA, 2010a).

Já Proença Jr e Diniz (1998) apontam para o fato de que apesar de a Política de Defesa dever ser uma política de Estado, sempre estará sujeita a oscilações. Tal fato ocorre por seu caráter político, que constantemente envolve diferentes interesses e perspectivas de diversos pólos políticos, da mesma forma como acontece em todas as políticas de países com uma sociedade complexa e diversificada. A diferença que existe entre a política de defesa e as outras é que o centro de suas atenções é a produção da paz tendo como instrumento as forças armadas.

Os autores comentam que em tempos e territórios de paz, como é o atual caso brasileiro, a atuação das forças armadas passa a ser dificilmente notada por três

razões: 1) organizacionais, pois as forças armadas passam a ter prioridades políticas e administrativas; 2) políticas, pois as lideranças políticas tendem a não ter a política de defesa como prioridade, visto que não gera votos, como acontece com políticas de curto prazo; 3) e históricas, pois o Brasil tem como herança européia as experiências das guerras do século XX e considera que segurança e defesa não podem ser deixadas nas mãos apenas de militares, que nesta situação possuiriam papel secundário.

Políticas de defesa são formuladas diante de duas perspectivas: 1) como resposta às possíveis ameaças externas, como ocorreu no cenário da Guerra Fria e gerou a corrida armamentista; e 2) como prudências diante de incertezas quanto à segurança internacional, assim as forças do país estariam disponíveis para uso em momentos de necessidade. Uma política de defesa brasileira claramente seria mais norteadas pela segunda perspectiva (PROENÇA JR; DINIZ, 1996), pois são raros os conflitos armados que marcaram os mais de 500 anos de história do Brasil e há mais de 140 anos o país praticamente não tem sofrido qualquer agressão externa (FUGITA, 1998).

Desde o início do século XX o Brasil tem construído uma *“identidade internacional calcada na moderação e na prudência”*, mas seu baixo índice de ações militares em territórios externos pode também ser explicado pela baixa integração existente entre política externa e política de defesa (LIMA, 2010, p. 402).

Lima (2010) explica que, com o fim do Império brasileiro e a instauração da República, as duas políticas passam a ser tratadas dentro de burocracias separadas e diferentemente especializadas. Então, outros fatores como o controle da região do Prata, a hegemonia regional brasileira e a definição territorial por meios diplomáticos influenciam para que o país seja considerado pelas elites um território isento de ameaças militares, fossem essas regionais ou mundiais.

A autora apresenta como explicação para o baixo índice de atuação militar externa o fato de o Itamaraty conduzir a política externa do país adotando uma identidade conciliatória e uma concepção realista que ressalta que o Brasil não é capaz de projetar internacionalmente seu poder militar.

3.2. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Primeira versão da PDN e a Criação no Ministério de Defesa Brasileiro

Para compreender o ambiente no qual se deu a criação da primeira versão da Política de Defesa Nacional e do Ministério da Defesa é importante mencionar que, enquanto presidente, Fernando Henrique Cardoso estabeleceu a prática de sempre consultar as Forças Armadas ao tratar de assuntos de defesa e segurança. Fuccille (2006) afirma que tal postura foi capaz de desarmar o espírito dos militares, até mesmo na ocasião da aprovação da Lei dos Desaparecidos, um dos temas mais sensíveis das relações civis-militares pós-1985¹⁰.

Outra importante iniciativa do início deste governo foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo, a CREDEN (FUCCILLE, 2006) com o objetivo de

formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes: I - à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; II - à integração fronteiriça; III - às populações indígenas e aos direitos humanos; IV - às operações de paz; V - ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VI - à imigração; VII - às atividades de inteligência (BRASIL, 1996a).

O Decreto 1.895 de 6 de maio de 1996 determinou que a CREDEN seria integrada pelos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha, do Exército, das Relações Exteriores, da Aeronáutica, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Chefe da Casa Militar da Presidência da República e pelo Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. As atividades de secretária Executiva são exercidas pela Casa Militar da Presidência da República (BRASIL, 1996a).

Fuccille (2006) afirma que a CREDEN representou um avanço nos esforços de superar a falta de articulação existente no setor, mas que não tardaram a surgir as dificuldades para coordenar as demandas do setor militar e aumentar os conflitos já

¹⁰ A primeira decisão crucial do governo Cardoso no plano militar foi a Lei 9.140 de 4 de dezembro de 1995, conhecida como a Lei dos Desaparecidos. Seu princípio norteador é dado que “são reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas relacionadas no Anexo I dessa Lei, por terem participado, ou terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por esse motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se desde então desaparecidas, sem que delas haja notícias”. (FUCCILLE, 2006, pag. 83) - Cf. Art. 1º da Lei nº 9.140/95

existentes entre as forças. Então, em sua segunda reunião, em setembro de 1996, o presidente orientou que fosse dado início aos estudos para a primeira versão da Política de Defesa Nacional (PDN).

3.2.1. A Primeira Política de Defesa Nacional (1996)

No momento da criação da PDN as divergências entre as Forças Armadas brasileiras impunham a necessidade de definir uma única política de defesa nacional que fosse capaz de reger suas ações na direção de um consenso, contando com a participação civil e militar no processo de implementação de uma *“política de defesa nacional sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção”* que tenha como um de seus objetivos a integração das *“visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático, e que conte com o respaldo na Nação”* (BRASIL, 1996b).

Tal política seria a base do planejamento e do preparo militar (CAMPOS, 2002) num momento em que finalmente o país entra num processo de consolidação e reestruturação econômica e pode voltar a desenvolver políticas de longo prazo (FUJITA, 1998).

A primeira versão da PDN afirma ser voltada para possíveis ameaças externas e seu texto levanta a necessidade de adaptação às recentes mudanças no cenário nacional, regional e internacional.

Este documento deixa clara sua intenção defensiva, apoiando a busca por soluções pacíficas de controvérsias, tendo como principal instrumento para solução de conflitos a ação diplomática e fazendo uso da força apenas em caso de autodefesa (BRASIL, 1996b).

Fernando Henrique Cardoso pretendia que a PDN representasse mais um instrumento da diplomacia brasileira (OLIVEIRA, 2009), tanto que em discurso proferido no lançamento do documento declarou que o mesmo seria baseado nas seguintes premissas: (i) preferência à solução pacífica de controvérsias, sendo o uso da força apenas um recurso de autodefesa; (ii) relacionamento estreito tanto com países vizinhos como com a comunidade internacional; (iii) reconhecimento internacional e perfeita definição de fronteiras e limites; e (iv) rejeição à guerra de conquista.

Mesmo com a valorização diplomática e o caráter defensivo do documento, a questão do fortalecimento equilibrado da capacitação nacional no campo de defesa, envolvendo os setores técnico-científico, universitário e industrial é comentada como necessária para garantir sua missão de defender a Nação, caso necessário (BRASIL, 1996b).

O documento enumera como objetivos da defesa nacional

a. a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; **b.** a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; **c.** a preservação da coesão e da unidade da Nação; **d.** a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; **e.** a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; **f.** a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e **g.** a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 1996b).

São apontadas, no documento, vinte diretrizes que abordam questões como: contribuição para manutenção da paz; crescente participação do país em negociações internacionais; integração regional; atuação, aparelhamento, preparo, organização, comando e recursos das Forças Armadas; proteção da Amazônia; vigilância, controle e defesa de fronteiras; infra-estrutura; desenvolvimento científico; entre outros.

Fujita (1998) entende o documento como um marco importante na evolução do pensamento estratégico no Brasil. Em termos políticos, indica um debate democrático e transparente ao tirá-lo do setor especializado apenas e trazê-lo para a sociedade. E em termos conceituais, ao manter o debate entre civis e militares, criou uma convergência de perspectivas quando aos cenários nacional, regional e mundial.

Para o autor, o documento foi resultado da nova estrutura política nacional e regional, pois países da região passavam por processos semelhantes em relação à redemocratização, o que favorecia o clima de cooperação, confiança e paz na região da América Latina.

No âmbito doméstico, Fuccille (2006) salienta que, o impacto causado pelo documento foi fundamental para que a instituição militar tivesse alguma base para iniciar a “reconstrução de uma identidade militar dilacerada”.

A esta versão da PDN ressalta-se a importância das relações interdependentes do país, em especial com nossos vizinhos, a fim de fortalecer a integração regional, porém falha na missão de apontar ameaças e possíveis medidas

que seriam tomadas contra estas. Acaba caracterizando-se como um documento superficial.

Traz também os conceitos de defesa e segurança, mas críticos chamam atenção para o fato destas concepções não estarem bem amarradas e para a ausência de um projeto de inserção do Brasil, sendo os conceitos tão amplos que acabam por não definir coisa alguma (CAMPOS, 2002).

Miyamoto (2000, p. 461) foi outro autor que se referiu à superficialidade do documento, o considerando *“uma mera carta de intenções”*, mas não deixa de reconhecer sua relevância *“pelo simples fato de ter sido escrito e levado a público, democratizando a discussão sobre o novo Ministério”* ao lembrar que foi a primeira vez que o Brasil compôs um documento deste porte para a área de defesa.

Já para Saint-Pierre (2009) a primeira versão da PDN não é clara quanto às limitações da política de defesa, não cria fronteiras bem delineadas entre o externo e o interno, uma diferenciação nítida entre segurança nacional e segurança pública, deixando em aberto a possibilidade de sua intervenção em questões internas utilizando as Forças Armadas.

Alsina (2003) apresenta uma justificativa para a superficialidade e o aspecto genérico desta PDN: na ocasião, o prazo estabelecido pelo presidente para a elaboração do documento foi de apenas 20 dias úteis. O documento final foi apresentado após dois meses, contém 5 páginas e é dividido em cinco partes: (i) introdução; (ii) o quadro internacional; (iii) objetivos; (iv) orientação estratégica; e (v) diretrizes.

Quanto ao processo de elaboração do documento, Fuccille (2006) ainda cita a falta de transparência com a qual foi conduzido, afirmando que o resultado foi o desejado pelos militares que faziam parte do processo e contrariou tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto a Secretaria dos Assuntos Estratégicos. O autor ainda ressalta que diferentes Mensagens ao Congresso Nacional afirmam que a submissão da proposta da PDN a debates foi um avanço, considerando que o tema deve ser abordado pela sociedade como um todo, em uma discussão transparente, democrática e informada.

Mesmo com as dificuldades encontradas para contemplar diversos interesses em sua elaboração, a PDN foi um importante estágio para que o Ministério de Defesa se concretizasse, o que neste momento tratava-se de uma questão de tempo, diante de sua notória necessidade. Como afirmam Winand e Saint-Pierre (2007, pag. 55), “acreditava-se que o Ministério seria uma consequência natural das necessidades militares e de uma Política de Defesa que as satisfizessem”.

3.2.2. A Criação do Ministério da Defesa (1999)

Antes do governo de Fernando Henrique Cardoso, já haviam ocorrido duas tentativas de criar um Ministério de Defesa: a primeira em 1967, quando o então presidente da República Humberto Castello Branco assinou o Decreto-Lei nº 200; e a segunda em proposta que ocorreu durante a Constituinte de 1988. O Decreto-Lei foi arquivado e a proposta abandonada (CAMPOS, 2002).

Em 1994, já durante a campanha eleitoral para a presidência, Fernando Henrique Cardoso novamente propôs que um Ministério de Defesa brasileiro fosse criado, incorporando o Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa), Exército, Aeronáutica e Marinha (ALSINA, 2003; ZAVERUCHA, 2005). Neste momento o assunto foi abordado de forma não muito clara, provavelmente para que, como candidato, pudesse estar mais confortável junto às posições mais conservadoras (OLIVEIRA, 2002).

Em 1995, em seu discurso de posse do primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso tocou novamente no assunto afirmando que o processo seria gradual para adaptação das Forças Armadas (FUCILLE, 2006). Para sua gestão, o presidente escolheu ministros militares que não se posicionavam contra a criação do Ministério da Defesa (OLIVEIRA, 2002).

Alsina (2003) expõe que Fernando Henrique Cardoso já estava ciente das dificuldades que enfrentaria com os militares para conseguir estabelecer o ministério. Então, depois de eleito, expressou novamente a idéia fazendo o uso do termo *intenção*, deixando claro que seriam abertos debates para discutir a conveniência ou não da realização. Esse foi um meio encontrado pelo presidente para que houvesse, por parte dos militares, uma melhor assimilação do projeto, de modo a viabilizá-lo.

Entre os militares, havia o grupo daqueles que eram a favor da criação do Ministério da Defesa, acreditando que em conflitos bélicos é essencial a atuação conjunta das três forças para obter o sucesso. Por outro lado, pelo menos 70% deles eram contra a criação do ministério. Afirmavam, entre diversos argumentos, que este ministério seria resultado de uma suposta pressão norte-americana para que as Forças Armadas da América Latina tivessem como objetivo o combate ao narcotráfico na região (ALSINA, 2003) e que haveria perda de poder político ao passo que os comandantes deixariam a condição de ministros e perderiam o acesso direto ao presidente (OLIVEIRA, 2002).

Para verificar a viabilidade do projeto, o Emfa foi o órgão responsável por fazer estudos na área, observando a experiência em outros países. O resultado foi: dos 179 países estudados, apenas 23 não possuíam um Ministério de Defesa e, entre esses, só o Brasil, o Japão e o México eram países de maior expressão internacional, de resto apareciam apenas os pouco expressivos (CAMPOS; 2002; ALSINA, 2003).

O Ministro-Chefe do Emfa, o General Benedito Onofre Leonel, foi o responsável escolhido por Fernando Henrique Cardoso para cumprir a tarefa de criar o Ministério da Defesa. Porém o projeto não obteve avanços significativos durante grande parte do primeiro mandato do presidente. Reeleito em 1998, Fernando Henrique Cardoso concretizou a criação do ministério em seu segundo mandato (OLIVEIRA, 2002).

Campos (2002) descreve sucintamente o processo de criação do Ministério da Defesa

De posse dos dados, o presidente expediu nova diretriz, em outubro de 1997, em reunião da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Creden), para levar adiante o projeto. Foi formado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação do ministro-chefe da Casa Civil e constituído pelos ministros da Marinha, das Relações Exteriores, do Exército, da Aeronáutica e pelo chefe do Emfa, além do chefe da Casa Militar e do secretário de Assuntos Estratégicos. Entre outubro de 1997 e outubro de 1998, o GTI reuniu-se freqüentemente para viabilizar a conformação do grupo (CAMPOS, 2002, p. 465)

A autora também comenta que o ministério representou uma ruptura com a ideologia que sempre foi adotada pela ESG e pela DSN, e que ainda eram reflexos da Era Vargas na história do país. Para Campos (2002) tal ruptura seria mais um indício do fortalecimento da idéia de consolidação da democracia.

O Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011, detalha a atual competência do Ministério da Defesa e dos órgãos que o integram

Art. 1º O Ministério da Defesa, órgão da administração federal direta, com a missão de exercer a direção superior das Forças Armadas, com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional; II - políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; III - doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional; V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; VI - operações militares das Forças Armadas; VII - relacionamento internacional de defesa; VIII - orçamento de defesa; IX - legislação de defesa e militar; X - política de mobilização nacional; XI - política de ensino de defesa; XII - política de ciência, tecnologia e inovação de defesa; XIII - política de comunicação social de defesa; XIV - política de remuneração dos militares e pensionistas; XV - política nacional: a) de exportação de produtos de defesa, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de produtos de defesa; b) de indústria de defesa; e c) de inteligência de defesa; XVI - atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral, bem como sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais; XVII - logística de defesa; XVIII - serviço militar; XIX - assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; XX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; XXI - política marítima nacional; XXII - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar; XXIII - patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; XXIV - política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional; XXV - infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e XXVI - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM (BRASIL, 2011d)

Winand e Saint-Pierre (2007, pag.57) enumeram três aspectos importantes no avanço representado pelo estabelecimento deste Ministério:

1. *“No nível discursivo, o Ministério apontou como o marco ‘formal’ da existência de uma política civil de Defesa”,* visto que sempre foi entendida como função exclusiva dos militares e, conseqüentemente, fonte de descaso civil;
2. *“Melhorou a imagem do país na comunidade internacional”,* neste sentido comentou o desconforto de entidades reguladoras e controladoras dos regimes internacionais de não-proliferação e do Conselho de Segurança das Nações Unidas ao lidar com uma política de defesa de responsabilidade militar;

3. Por fim, *“permitiu uma nivelção e notável melhora no diálogo internacional sobre defesa”* ao uniformizar o canal de interlocução e trabalhar em torno dos mesmos valores e interesses.

Quanto a este último aspecto, Zaverucha (2005) também comenta que o país encontraria dificuldades para apresentar uma candidatura plausível para um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas possuindo quatro ministros militares diferentes manejando os temas da pasta de defesa do país.

Fuccille (2006) salienta a inovação representada pela criação do Ministério da Defesa, afirmando ser o resultado mais importante da valorização da defesa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O autor também destaca que o ministério impõe consideráveis mudanças políticas, diplomáticas, operacionais e administrativas.

Contudo, a evolução mais importante a ser abordada neste momento foi a institucionalização do controle civil democrático¹¹ sobre as Forças Armadas para afastar os militares da possibilidade de ter contato direto com o poder político e sua autonomia política¹² (FUCILLE, 2006).

Pagliari (2009, pag. 194) acrescenta que, além de efetivar o controle civil sobre as forças militares, a criação do Ministério da Defesa também significou que a partir de então o Presidente da República teria a sua disposição um ministro no qual confiasse para ser o *“interlocutor com o Legislativo e a Sociedade, bem como o responsável pela negociação de recursos junto ao Congresso e à área econômica do governo”*.

Antes da criação do Ministério da Defesa, sempre foi designado um militar para o comando do Emfa, sendo que este permaneceria do cargo por dois anos e havia um rodízio entre as três Forças Armadas. Com a existência do Ministério da Defesa o

¹¹ “Apesar de representar e significar a tentativa do mundo civil em controlar o universo militar, limitando o comportamento autônomo dos militares, não podemos perder de vista que, sem considerarmos a variável democrática, pouca luz esse conceito lança à realidade que estamos querendo abordar. Apenas para pensarmos em casos extremos, tanto na Alemanha de Hitler quanto na União Soviética de Stálin tínhamos controle civil dos militares, e nem por isso a faceta totalitária desses regimes foi menos perversa” (FUCILLE, 2006, pag. 171).

¹² “É preciso muito cuidado para que não se misturem as fronteiras, apesar da sutil linha que as separam, entre a autonomia militar no sentido profissional do termo, necessária e requerida até mesmo nas democracias consolidadas, com a autonomia militar no sentido político do termo, indesejável para a condução dos negócios do Estado, incluindo sua vertente militar” (FUCILLE, 2006, pag. 171).

cargo passou a ser civil. Miyamoto e Shimabukuro (2009) afirmam que a nova realidade causou situações diferentes das que deveriam surgir ao comentar que

Primeiro, o Ministro da Defesa não era capaz de agir efetivamente na função para qual havia sido designados. Segundo, isso provavelmente aconteceu porque os ministros indicados não possuíam conhecimento adequado sobre o assunto, nem prestígio suficiente e capacidade para pensar estratégias mais amplas, para não mencionar as dúvidas que os militares tinham sobre essas nomeações, que eram mais políticas do que técnicas (MIYAMOTO E SHIMABURUKO, 2009, pag. 93).¹³

O primeiro ministro da defesa assumiu o cargo em 1º de janeiro de 1999. Foi o ex-senador Élcio Álvares, denominado ministro extraordinário da Defesa, um civil que autores como Miyamoto (2000) e Zaverucha (2005) afirmam que possuía pouca expressão no setor militar e foi substituído por Geraldo Quintão um ano depois de sua posse.

Diante da criação do Ministério da Defesa, o Emfa foi extinto, enquanto a Casa Civil Militar se tornou subchefia do Gabinete de Segurança Internacional e cada arma transformou-se em um Comando Militar (WINAND e SAINT-PIERRE, 2007).

3.3. Luís Inácio Lula da Silva: Segunda versão da PDN, END e o Livro Branco de Defesa Nacional

3.3.1. A Segunda Política de Defesa Nacional (2005)

Em 30 de junho de 2005, o Decreto n. 5.484 aprovou a II Política de Defesa Nacional. Trata-se de uma atualização da versão de 1996 e a primeira ação, em termos de institucionalização, do governo de Luís Inácio Lula da Silva em relação à defesa nacional.

A nova versão da PDN foi realizada com atraso, pois segundo a Mensagem ao Congresso Nacional de 2003 este documento deveria ter sido atualizado naquele mesmo ano pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2003).

Contendo 10 páginas, esta versão da PDN é dividida em sete seções: (i) O Estado, a Segurança e a Defesa; (ii) O Ambiente Internacional; (iii) O Ambiente

¹³ “First, the Ministry of Defense was not able to act effectively in the role which was now assigned to. Second, this probably happened because the appointed ministers did not have adequate grasp over the subject, nor sufficient prestige and capability to think broader strategies, not to mention the doubts the militaries had towards these nominations, which were more political than technical.”

Regional e o Entorno Estratégico; (iv) O Brasil; (v) Objetivos da Defesa Nacional; (vi) Orientações Estratégicas; e (vii) Diretrizes.

O ambiente criado após a criação do Ministério da Defesa permitiu que no momento de renovação da PDN houvesse um discurso mais coeso (Pagliari, 2009).

A política continua com a mesma finalidade da primeira versão e reforça seu direcionamento para ameaças externas. Apesar da necessidade de possuir capacidade militar apta a gerar efeito dissuasório, a valorização da ação diplomática continua sendo primordial para solução de conflitos.

Segundo Pagliari (2009), indicar a segurança e a defesa nacional como conceitos norteadores do documento constitui uma ampliação no entendimento do que poderia representar uma ameaça.

Neste sentido, a primeira parte do documento já levanta que não apenas confrontos entre Estados seriam ameaças à segurança. O entendimento de ameaça abrange os campos da política, militar, ambiental, social, econômico e etc.

Esta versão do documento preocupa-se em adotar de maneira mais clara os conceitos de segurança e defesa nacional de acordo com os padrões da Organização das Nações Unidas (ONU), definindo

I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderante externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005).

Em relação ao cenário internacional do momento, a PDN afirma que há pouca probabilidade de ocorrer um conflito generalizado entre Estados, mas deve-se estar atento aos *“conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados”* (BRASIL, 2005). Aponta que as principais causas de conflitos atuais podem ser: proteção à fronteiras, instabilidade econômica e financeira de todo mundo, questões ambientais, atuação de atores não-estatais, delitos transnacionais e terrorismo internacional.

Esta versão do documento aborda a visão de segurança coletiva e de cooperação regional e, mesmo que na prática a relação entre as Forças Armadas de seus vizinhos já seja boa, a formalização dessa aproximação é um passo importante

(SAINT-PIERRE, 2009). Tal preocupação com a região também é mencionada entre os objetivos da defesa nacional, onde a única alteração é a inclusão da promoção da estabilidade nacional.

O documento também ressalta a relevância dos processos de integração e democratização da América do Sul e a ampliação e modernização da infraestrutura na região, que podem facilitar o desenvolvimento local.

A prioridade dada à Amazônia e ao Atlântico Sul, devido a suas riquezas e acessos por fronteiras marítimas e terrestres vulneráveis, é uma continuidade em relação ao documento anterior, mantendo uma característica central das preocupações brasileiras na área de defesa.

Esta versão da PDN aborda de forma mais acentuada o valor do fortalecimento da capacitação nacional no campo de defesa, inclusive no domínio de tecnologias de uso dual. O documento comenta a necessidade de integração regional da indústria de defesa e também a possibilidade de realizar parcerias estratégicas com países e blocos tradicionalmente aliados ao Brasil.

Quanto à atuação brasileira no sistema internacional e ampliação de sua projeção, é reafirmado o compromisso do país com a defesa da paz, cooperação com outros povos, missões de paz e ações humanitárias, sempre seguindo as determinações da Carta da ONU e das decisões do Conselho de Segurança da ONU.

A nova PDN, ao substituir a primeira versão do documento, surge como um documento mais elaborado que, porém, ainda falha na missão de apresentar de forma mais aprofundada quais são as preocupações e vulnerabilidades que devem direcionar as prioridades militares (FLORES, 2008), sua abordagem ainda é considerada genérica.

3.3.2. A Estratégia Nacional de Defesa (2008)

A publicação da END em 2008 representou um importante passo para o governo de Luiz Inácio da Silva, visto que a defesa nacional havia recebido pouca atenção – já que as alterações na PDN foram sutis – desde o início de seu primeiro mandato (Oliveira, 2009).

Oliveira (2009) lembra também que a Aeronáutica passava por uma séria crise, após dois acidentes com aeronaves comerciais¹⁴, que puseram em cheque a eficiência do trabalho realizado por seus funcionários e colocaram autoridades militares e civis em conflito sobre questões trabalhistas e até mesmo sobre a desmilitarização da instituição.

Nesse contexto, o documento teria sido criado como meio de satisfazer o meio militar com a intenção presidencial de obter apoio político, pois mesmo que estes não tenham participação decisiva na política nacional, seriam fonte de grande poder simbólico e prestígio entre o contingente eleitoral (OLIVEIRA, 2009).

O autor explica que, para contornar a crise, em julho de 2007, o presidente optou por demitir o então Ministro da Defesa Waldir Pires, que foi defensor da desmilitarização do controle aéreo em contraposição com os interesses da Aeronáutica.

Pouco tempo após o lançamento da PDN renovada, foi publicado o Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada durante a gestão de Nelson Jobim no Ministério de Defesa e Mangabeira Unger na Secretaria de Assuntos Estratégicos (OLIVEIRA, 2009).

Como uma tentativa de traçar as pretensões brasileiras nessa área trazendo transparência e abertura ao debate com a sociedade, a END propõe reorganizar as Forças Armadas Brasileiras, reestruturar o desenvolvimento da indústria brasileira de matéria de defesa e tratar da composição do efetivo das Forças Armadas Brasileiras. A END também apresenta importante foco no desenvolvimento de tecnologia espacial, cibernética e nuclear (BRASIL, 2008).

Essas diferenças em relação às versões da PDN podem ser notadas durante a leitura das vinte e três diretrizes que norteiam este último documento. Elas são: 1) dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional; 2) organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; 3) desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; 4) desenvolver, lastreado

¹⁴ Queda de aeronave da empresa GOL em 29 de setembro de 2006 e de aeronave da empresa TAM em 17 de julho de 2007.

na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica; 5) aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos; 6) fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear; 7) unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos; 8) reposicionar os efetivos das três Forças; 9) adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras; 10) priorizar a região amazônica; 11) desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica; 12) desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o conceito de flexibilidade no combate; 13) desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o repertório de práticas e de capacitações operacionais dos combatentes; 14) promover a reunião, nos militares brasileiros, dos atributos e predicados exigidos pelo conceito de flexibilidade; 15) rever, a partir de uma política de otimização do emprego de recursos humanos, a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para atender adequadamente ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa; 16) estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades; 17) preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal; 18) estimular a integração da América do Sul; 19) preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz; 20) ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento; 21) desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas; 22) capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa; e 23) manter o Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008).

Segundo Oliveira (2009) este documento supera algumas das deficiências dos documentos apresentados anteriormente neste trabalho. O autor enfatiza que a END é um marco para o retorno da Segurança Nacional para o debate público, após tantos anos de dificuldades em seu tratamento devido a sua ligação com o regime militar.

Almeida descreve a END como *“um documento tão idealista e tão distante dos desafios colocados ao país e alheio à realidade efetiva das coisas”* (2010b, p. 5), após apontar que surgiu com um caráter extremamente nacionalista e em defesa da soberania nacional.

O autor alerta para o fato de tal documento desconsiderar a dificuldade de obtenção dos recursos financeiros necessários para sua implementação (por exemplo, e em especial, no desenvolvimento espacial e cibernético), principalmente considerando a postura autônoma assumida pelo documento que descartaria cooperação com outros Estados; não conta com possíveis constrangimentos internacionais (principalmente ao tratar do desenvolvimento de tecnologia nuclear com fins militares, visto que o Brasil é signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear); também não define quais são as ameaças existentes contra o país, quem são seus amigos e inimigos; trata muito pouco do Mercosul e da integração da América do Sul, considerando os vizinhos do Brasil praticamente como clientes que teriam muito a aprender com ele; e tende a criar certo isolacionismo em relação aos Estados Unidos, fato que pode prejudicá-lo na obtenção de um assento no Conselho de Segurança da ONU (ALMEIDA, 2009).

Segundo Silva (2008), a END deixou de lado a postura omissa e cautelosa que os documentos anteriores assumiram para não criar quaisquer atritos com países vizinhos ou de relações estreitas e colocou o Brasil em uma posição entre as potências mundiais com necessidade de adequar sua capacidade de defesa a essa realidade.

Vale comentar que inconstâncias relacionadas às questões internacionais de Estados podem criar efeitos negativos. Qualquer mudança considerada brusca em temas de defesa tem alta capacidade de gerar insegurança dos outros integrantes do sistema internacional quanto ao ator dessa mudança. As conseqüências dessa insegurança estão associadas à geração de crises, ao colocar em risco investimentos produtivos para o desenvolvimento do país, seja este econômico, social, tecnológico... (PROENÇA E DINIZ, 2008).

3.3.3. O Livro Branco de Defesa Nacional (2010)

Além de ter indicado a atualização da PDN, a Mensagem ao Congresso Nacional de 2003 também comentou a elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) brasileiro.

Apenas em 25 de agosto de 2010 a Lei Complementar nº136 aprovou, entre outras questões, a criação do documento. A lei determinou que o LBDN deve passar por apreciação do Congresso Nacional a cada quatro anos a partir de 2012, sempre na primeira metade da sessão legislativa ordinária.

O documento deve ser composto por

dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos: I - cenário estratégico para o século XXI; II - política nacional de defesa; III - estratégia nacional de defesa; IV - modernização das Forças Armadas; V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa; VI - suporte econômico da defesa nacional; VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; VIII - operações de paz e ajuda humanitária (BRASIL, 2010b).

Quanto à origem do LBDN, e para não deixar de lado o foco desta pesquisa, é importante comentar que apesar de o Projeto de Lei Complementar nº 543/2009 – origem da Lei Complementar nº 136/2010 – ser de autoria do Poder Executivo, a inclusão dos artigos que se referem à elaboração e atualizações do LBDN se deu diante do pedido de Emenda do deputado Fernando Coruja do PPS/SC. Dos documentos abordados neste trabalho esta foi a primeira iniciativa de origem legislativa. A atuação do legislativo neste processo será apresentada mais aprofundadamente no quarto capítulo.

A lei determina que a implementação do LBDN é de competência do Ministro da Defesa. De caráter público, o documento deve apresentar “*o contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor*” (BRASIL, 2010b).

O processo de formulação do LBDN foi composto por seis seminários realizados em diferentes capitais do país durante 2010. Foram quatro temas debatidos: i) A Sinergia entre a Defesa e a Sociedade; ii) O Ambiente Estratégico do Século XXI; iii) A Defesa e o Instrumento Militar; e iv) Transformação da Defesa Nacional.

A participação de militares, civis, acadêmicos e especialistas da área nos seminários, segundo o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, demonstra a

oportunidade da sociedade civil se envolver no debate sobre defesa e soberania nacional.

Nelson Jobim definiu o LBDN como uma demonstração à população do estado da arte em relação às Forças Armadas, um livro de informações e linhas gerais de estratégia que deverá tratar da locação de recursos e efetivos, estrutura, situação e plano estratégico de desenvolvimento dessas forças, focando a modernização no setor espacial, nuclear e cibernético. Acrescentou que será um retrato das questões orçamentárias e das necessidades estratégicas futuras (JOBIM, 2012).

4. O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA DE DEFESA

Já foi dito anteriormente que a política de defesa é aquela que tem como instrumento principal as Forças Armadas, e conseqüentemente, é formada por uma série de medidas formuladas preponderantemente pelo Estado, condicionado por seus interesses e pela conjuntura interna e externa, buscando compatibilizá-las e pensando não só em suas ações, como também em seus resultados.

É, também, por meio da política de defesa que os Estados visam proteger sua população, território, autonomia no sistema internacional, entre outros fatores que considerem de vital importância para manutenção de sua soberania.

Já o Poder Legislativo é a instituição que representa a figura central de uma democracia e é a divisão de poderes de um governo que impede práticas autoritárias. Follietti e Tibiletti (2004) entendem a relação entre os poderes – legislativo, executivo e judiciário – como sendo simultaneamente de controle e colaboração.

Na região da América Latina os legislativos começaram a ganhar liberdade em meados da década de 80. Neste período de transição os dois principais obstáculos enfrentados foram a resistência militar e a falta de preparo dos parlamentares para compreender assuntos de segurança e defesa. Atualmente suas atuações estão mais relacionadas a uma função legitimadora do que à função de formulador de propostas. (FOLLIETTI E TIBILETTI, 2004).

Celi (2004) afirma que tradicionalmente é o Poder Executivo quem exerce controle direto sobre o setor de defesa, sendo responsável por sua política, planejamento orçamentário e estabelecimento de prioridades do setor. Ao Poder Legislativo cabe a função legal de aprovar orçamentos, controlar sua execução e fiscalização de seu desempenho institucional, participação em processos de discussões e adoção de políticas de defesa, e estabelecimento de sua configuração institucional, incluindo a configuração das Forças Armadas. Ainda lembra que o debate parlamentar é capaz de influenciar as decisões do governo e a agenda política adotada.

Para o autor, outra questão importante é a função de mediação social e de informações sobre temas de segurança e defesa que podem aproximar o campo das políticas e ações aos interesses sociais. Também é função do legislativo garantir a harmonia da política de defesa com questões de direitos humanos, sociais,

econômicas, civis e políticas. Neste sentido é primordial, para que haja integração civil-militar, o acesso às informações do setor e a prestação transparente de contas.

Fuccille (2005) aborda um assunto essencial, o orçamento. O legislativo se limita a dizer “sim” ou “não” para as demandas de orçamento de defesa, enquanto, estando em um Estado democrático, seu papel deveria fazer questionamentos sobre o “por quê” e “para quê” dessas demandas. Assim, há uma prevalência do Executivo sobre o Legislativo pelos mais diversos motivos.

O autor chama atenção para a importância da atuação mais ativa dos parlamentares para aprimorar as relações entre civis e militares e para amadurecer o sistema democrático do país, visto que a qualidade da democracia é reflexo da qualidade de suas instituições. Sendo assim

A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento par o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, na elaboração e o acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas (FUCCILLE, 2005, p. 3)

Um avanço obtido para a maior participação parlamentar foi a redistribuição de poderes promovida pela Constituição de 1988, que permitiu ao Congresso o aumento em suas responsabilidades nos assuntos relativos à política de defesa, ampliando seu escopo de participação em comparação com a Constituição de 1946 (SAINT-PIERRE, SILVA E ROCHA, 2004).

Lima (2001) aponta que a atuação parlamentar mais ativa traz vantagens à sociedade como: maior estabilidade do acordo, uma vez que este poderia ser menos suscetível às pressões; e credibilidade, pois as decisões com respaldo do Legislativo transmitem maior confiabilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas domésticas.

É diante da afirmação da importância da interferência legislativa em assuntos de defesa e do reconhecimento da necessidade de representação dos interesses da sociedade nas políticas adotadas por um Estado democrático – em todas as áreas – que este capítulo busca expor os principais instrumentos do Congresso Nacional para participar mais ativamente da política de defesa brasileira e alguns dos obstáculos

enfrentados nesse processo.

4.1. Instrumentos do Congresso Nacional

As medidas que um país adota perante as mais variadas situações que ocorrem no sistema internacional, bem como perante outros Estados, que estão relacionadas ao tema de segurança internacional definem sua Política de Defesa, ou seja, os interesses e valores que a compõem e os quais ele defende. Em cada país, é formulada e implementada de maneira distinta, agregando ou não a ela os interesses dos cidadãos, organizações, setores empresariais e outros grupos de interesse.

Como exposto no capítulo anterior, mesmo com as alterações que ocorreram na Política de Defesa brasileira, durante o período que esta pesquisa abrange, parece certo afirmar que a maneira como tal política vem sendo formulada e implementada só contou com a participação ativa do Legislativo na proposição e aprovação da Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010, que impõe a criação do Livro Branco de Defesa Nacional. Antes dessa iniciativa, sua elaboração encontrava-se concentrada no Executivo, oferecendo pouco acesso a outros atores. O quarto capítulo trata mais detalhadamente desta questão.

Nesse sentido, diversos dos artigos e estudos sobre o tema apontam para o papel quase nulo do Congresso brasileiro na tomada de decisão. A falta de conhecimento, ausência de apelo eleitoral, alguns pontos – que serão tratados adiante – da Constituição de 1988, entre outros fatores proporcionaram uma prevalência do Executivo sobre o Legislativo.

Sobre essa questão, vale mencionar as conclusões de Oliveira (2005) ao apontar que, no Brasil, a Constituição define como responsabilidade do Executivo definir a Política Externa e, da diplomacia, implementá-la, ficando os partidos políticos à margem de sua agenda, o que concede ao processo certo grau de unidade e continuidade, até porque o Itamaraty, por sua tradição, possui grande aceitação por parte da sociedade em geral. No entanto, assinala que recentemente outros grupos têm demonstrado maior interesse em participar do processo decisório em Política Externa.

A diplomacia é citada aqui para exemplificar o processo de continuidade que Lima (2010) defende que a Política de Defesa também deve assumir na medida em que

A articulação entre diplomacia e defesa passa [...] pela existência de uma *definição política do Estado* que não apenas especifique claramente seus objetivos internacionais no plano externo, como também estabeleça os mecanismos institucionais necessários para a articulação e coordenação entre as burocracias responsáveis pelas funções diplomáticas e militares no plano internacional (LIMA, 2010, p. 402)

De acordo com Alcântara (2001) na última década do século XX, o foco da política internacional tem se concentrado não mais na segurança nacional e questões bélicas, ou seja, temas da *high politics*, mas sim em temas da *low politics*, como comércio internacional, meio ambiente e direitos humanos. Isso gerou uma demanda entre os atores sociais e agentes econômicos por uma maior transparência na atuação internacional dos Estados.

Diante do cenário exposto quais são os fatores positivos e negativos da ampliação da participação legislativa em política de defesa fazendo uso dos instrumentos disponíveis ao Congresso Nacional?

4.2. Credibilidade Internacional do Estado

Lima (1999) se contrapõe ao pensamento da teoria realista de relações internacionais, que aponta que uma atuação bem sucedida do Estado depende de sua autonomia, em relação à sociedade que governa, nas decisões e de sua coerência nas ações no plano internacional. A autora opta por comentar a essencialidade da participação legislativa representando os interesses da sociedade.

A autora também menciona que o interesse por temas relacionados à atuação internacional do Estado tem aumentado significativamente nos últimos tempos. Neste sentido, ela foca na participação e nos benefícios, tanto no âmbito interno quanto externo, de um poder Legislativo mais ativo.

Aqui será comentado como a autora relaciona a obtenção de credibilidade dos compromissos assumidos pelo Estado no sistema internacional com o papel do Legislativo no sistema político.

Lima (1999) considera que atualmente, para obter maior credibilidade no âmbito internacional, é crucial que o governo concilie os interesses de atores externos, ação antes desnecessária para que representasse os interesses nacionais.

Portanto, é na questão da credibilidade dos compromissos internacionais

assumidos que o poder Legislativo pode atuar mais ativamente na formulação de políticas focadas no cenário internacional. A autora (2003) afirma que

credibilidade é o mecanismo que vincula os dois níveis de uma negociação internacional: o nível internacional da negociação ou da barganha propriamente dita e o nível doméstico da ratificação ou da implementação do que foi negociado externamente. Só se pode afirmar que dois ou mais parceiros cumpriram o que negociaram no plano bilateral ou multilateral, quando o que acordaram é ratificado ou implementado por via de legislação pertinente no plano doméstico. (Lima, 2003, p.45).

Cabe aqui mencionar a Teoria dos Jogos, desenvolvida por Putnam, descrita na introdução deste trabalho, segundo a qual o sucesso ou fracasso da atuação externa está atrelado não apenas às burocracias e ao Executivo, na fase de negociação internacional (nível I), mas também às pressões e interesses domésticos (nível II).

Portanto, quando o Legislativo participa ativamente do processo decisório de Política de Defesa, as chances de implementação de um acordo aumentam, bem como a credibilidade internacional em honrá-lo. Isso se deve ao fato de que, quando o Executivo vai a uma negociação internacional com o respaldo do Legislativo, responsável por ratificar os acordos, já sabe até onde pode barganhar ou ceder, já que está ciente da posição adotada no âmbito doméstico.

Nesse sentido, Lima (1999) afirma que o Legislativo tem tentado criar mecanismos que permitam uma maior participação nas questões internacionais. Segundo a autora, o Legislativo brasileiro busca institucionalizar sua participação no processo decisório, por meio da redefinição das regras e dos limites para o Executivo atuar no cenário internacional.

Neste caso, vale citar mais uma vez a Lei Complementar nº136 de 25 de agosto de 2010, com iniciativa parlamentar e que impõe que o Livro Branco de Defesa Nacional, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa passem por apreciação no Congresso Nacional a cada quatro anos a partir de 2012.

A idéia principal defendida por Lima (2003) é a de que a abdicação de poderes do Legislativo para o Executivo, em matérias internacionais, é prejudicial ao país.

Contudo, a autora reconhece a fragilidade da atuação do Legislativo. Assim sujeita sua participação ao afirmar que a delegação pode ser necessária e defende um insulamento moderado do Executivo. Então, ainda ficaria reservada ao Legislativo a

capacidade de intervenção sempre que julgasse necessário.

Em relação a isso, argumenta que o Executivo tem estabilidade das decisões, característica de extrema importância para a credibilidade da nação. Desse modo, alterações, emendas, vetos e rejeição de acordos baseados em interesses atendidos sem qualquer cuidado, o que pode ocorrer no Legislativo, podem ser danosos para a sociedade. Isto porque, uma sanção unilateral vinda de um país onde o processo Legislativo atua fortemente nas decisões é capaz de causar impactos em grupos e indivíduos que não são do Estado decisor (LIMA, 2003).

Outro motivo para a delegação é o conhecimento especializado, reconhecendo que a maioria do Legislativo não tem *expertise* no assunto. Com isso, o melhor a ser feito seria delegar autoridade para agentes possuidores de vantagens informacionais comparativas.

É o que coloca Milner (1997), ao afirmar que a ação conjunta do Legislativo e dos grupos de interesse (ONGs, OIGs, opinião pública, etc) é de extrema importância, uma vez que estes grupos têm a função de passar informações técnicas ao Legislativo, de modo que possam juntos contrabalançar o poder Executivo. Munidos de tal instrumento, esse dois atores possuem mais argumentos para fazer valer suas opiniões frente ao Executivo e, desse modo, alcançar seus objetivos.

O autor Saïd Farhat (2007) intitula a “ação conjunta” mencionada acima como *lobby*, que por sua vez é definido como

toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes (FARHAT, 2007, pág. 51).

Mais objetivamente o autor também descreve que o lobby consiste em informar, negociar e persuadir e, por fim, tentar obter resultados. Assim, apresenta o lobby como a melhor maneira de aprofundar conhecimentos sobre determinados assuntos e o reconhece como fundamental para uma democracia, sendo que a ausência de conhecimento sobre diversos assuntos é um grande problema do Congresso Nacional.

Farhat (2007) lamenta que, *embora o tráfego de lobistas na Assembleia Nacional Constituinte tenha muitas vezes superado o de constituintes*, a atividade de lobby – conduta de lobistas e fontes de recursos – não é regulamentada no Brasil. Também conclui que enquanto o Legislativo brasileiro não se focar em sua função

essencial em um Estado democrático, legislar, os lobistas continuarão a dispensar considerável parte de seus esforços ao Executivo¹⁵.

4.3. Instrumentos Regimentais

Cesar e Maria (2004) também expõem em sua pesquisa que, além das obrigações do Legislativo em relação à atuação externa, o Art. 49 da Constituição determina que os parlamentares possuem diferentes instrumentos regimentais internos do Congresso que lhes permitem participar da formulação de políticas de diferentes áreas. Os que podem ser usados com a política de defesa são: a indicação e o requerimento.

São distintas as formas como a indicação funciona na Câmara dos Deputados e no Senado. Enquanto na Câmara a indicação é o envio de uma proposição a outro Poder, para que trate de determinada matéria exclusiva de sua competência, no Senado serve apenas para que um Senador ou comissão encaminhe uma sugestão para o órgão competente da Casa, a fim de que efetue um estudo aprofundado do assunto em pauta. Sendo assim, não há a possibilidade, como existe na Câmara dos Deputados, de se enviar sugestão para outro Poder. Este mecanismo não é muito utilizado pelos parlamentares: de 1985 a 2002, o Senado fez apenas seis indicações pertinentes a questões internacionais.

Os requerimentos em geral servem para solucionar questões práticas de votação ou do próprio plenário. No âmbito de temas internacionais, três são os requerimentos relevantes: requerimentos de informações a Ministro de Estado, convocação de Ministro de Estado perante o Plenário, e voto de louvor ou de censura. De 1985 a 2002, entre votos de louvor e censura, foram apresentados cerca de 40 votos em matéria internacional (CESAR e MARIA, 2004).

Além da indicação e do requerimento, as autoras também mencionam a atividade política parlamentar de negociação internacional, ou diplomacia parlamentar, que se trata de uma persuasão incidente sobre os agentes envolvidos nas negociações

¹⁵ É importante ressaltar que neste texto autor Saïd Farhat refere-se ao atual lobby brasileiro como a ação de fornecer informações para tentar exercer influência no processo de tomada de decisão, atividade que não contraria as leis do país.

internacionais.

A diplomacia parlamentar advém por meio da diplomacia pessoal, quando parlamentares participam como membros de delegações em fóruns ou negociações internacionais, ou por meio dos contatos de rotina com outros governos¹⁶.

Outras duas formas de influência, porém mais indiretamente, são citadas pelas autoras: a consulta entre o Executivo e o Legislativo e a mudança da opinião pública por meio de discursos, aparições públicas e outras manifestações.

4.4. Responsibility e Accountability

Para Hill (2003) a relação entre interno e doméstico em Estados democráticos deve ser analisada pela influência das estruturas constitucionais, incluindo – o que interessa a esta pesquisa – as relações entre Executivo e Legislativo. Neste sentido, é importante ressaltar a diferença que o autor aponta entre os termos *responsability* e *accountability*.

Enquanto *responsability* está relacionada com a consciência de “agir pelos outros tão bem quanto para si próprio” envolvendo questões de percepção e valores, *accountability* se refere a uma formalidade maior, significando que existem meios de fazer com que alguém responda, ou seja penalizado, no caso em que os resultados de seu trabalho sejam insatisfatórios (HILL, 2003).

Por isso, o autor argumenta sobre a importância do estabelecimento de mecanismos de *accountability* nas relações entre Legislativo e Executivo e nas relações entre Legislativo e sociedade. Estes mecanismos são capazes de restringir o poder do Executivo dando controle de suas ações ao Legislativo e permitem uma busca pelo consenso da opinião pública quanto às políticas públicas.

Porém, Hill admite que em temas internacionais há obstáculos para tal imposição, pois em grande parte das constituições existe a presunção de que o executivo deve ser livre para manter o Estado efetivamente seguro.

Não se pode deixar de lembrar que a existência de uma diplomacia de qualidade depende diretamente da pressão da opinião pública sobre o Congresso

¹⁶ Este instrumento é citado por existir a possibilidade ser utilizado também no processo de formulação de políticas de defesa, mesmo que sejam mais direcionados para questões diplomáticas.

Nacional.

Seguindo esse pressuposto, Moisés (2011) define como *accountability* vertical aquele que é de responsabilidade da opinião pública, mas que, por sua vez, sempre dependerá do bom desempenho do *accountability* horizontal, que foi definido anteriormente como aquele de responsabilidade dos representantes eleitos democraticamente pela opinião pública.

4.5. Comissões Parlamentares

As Comissões Parlamentares são comentadas na Seção VII, formada pelo Art. 58 que define como suas principais competências

§ 2º [...] I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988).

As duas comissões que se relacionam a esta pesquisa são as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – chamada de CREDN na Câmara dos Deputados e de CRE no Senado Federal – ambas de permanentes.

Entre suas atribuições, destacam-se e relacionam-se com a política de defesa: (i) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação; (ii) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; (iii) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; (iv) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; e (v) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra (CAMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

Vale comentar que o próximo capítulo dessa pesquisa descreverá, em especial, debates ocorridos dentro da CREDN. Por esta razão o presente estudo opta

por se aprofundar nas principais características desta comissão, para que este ponto sirva também de base para auxiliar a análise e compreensão dos debates.

Atualmente a CREDN reuni-se semanalmente para sessões deliberativas ordinárias. Também são promovidas audiências públicas que visam incentivar o debate sobre o tema ao ouvir autoridades da área.

Saint-Pierre, Silva e Rocha (2004) afirmam que, apesar de caber ao Congresso Nacional apenas a função de ratificar ou não ações com origem no Executivo, a CREDN tem aumentado sua preocupação em não tomar decisões antes de produzir um debate aprofundado.

Segundo os autores a comissão tem se destacado na formulação e aprovação do Ministério da Defesa. Os projetos que têm gerado o maior volume de debates sobre o orçamento para defesa são: Calha Norte, Modernização de Organizações Militares, Aquisição de Aeronaves para a Força Aérea, Manutenção do Projeto do Submarino Nuclear, Programa de Adestramento e Operações Militares da Marinha.

A relação entre a CREDN e o Ministério da Defesa é mantida por meio da Assessoria Parlamentar que é composta por civis e militares. Assim, é constante a solicitação da presença de Comandantes das Forças Armadas e do Ministro da Defesa para falar ao público informações que sejam requeridas sobre a Política de Defesa brasileira.

Para Hayes (2004) as oportunidades que a comissão tem para fazer perguntas e indagar autoridades sobre a política de defesa, manutenção e atuação das Forças Armadas, seus equipamentos, treinamentos e instalações são a ferramenta mais importante para avaliar a efetividade dos programas do governo.

Follietti e Tibiletti (2004) apontam que a eficácia de uma comissão de defesa depende de sua especificidade e especialização. Adicionam que as ações sobre os assuntos de defesa, de relações exteriores e orçamentários devem ser inter-relacionadas.

Por outro lado, corre-se o risco de que, dentro de uma comissão que trata de diferentes assuntos, os debates sobre um tema se sobreponham ao outro. Segundo Saint-Pierre, Silva e Rocha (2004) esta é a situação que ocorre na CREDN, pois exige

que a especialização seja dividida.

A importância central da atuação da comissão de defesa é o fato de criar um espaço específico e especializado para que um grupo de parlamentares dedique-se a esta problemática. Porém, duas questões afetam, negativamente, o resultado dos trabalhos das comissões: a carência de parlamentares especializados no tema e a rotatividade de seus membros não permitem o estabelecimento de um planejamento estratégico (FOLLIETTI E TIBILETTI, 2004).

Hoje a CREDN é composta por 60 deputados vinculados a 18 partidos distintos.

4.6. A Constituição de 1988

Oliveira (2003) discute a conveniência da participação do poder Legislativo em discussões de temas de abrangência internacional e afirma que as reformas constitucionais não têm sido favoráveis ao fortalecimento do papel do Congresso Nacional nas questões relacionadas ao assunto.

O autor aponta como razões para a pouca participação do Legislativo, além do baixo interesse, o fato de ser de competência do Executivo tratar de política externa e defesa nacional, bem como o modelo econômico adotado até o fim dos anos 1980 (Processo de Substituição de Importações). Por isso, afirma que há a necessidade de um mecanismo de *check and balance* entre os dois poderes.

Além disso, Oliveira (2003) faz uma análise do Congresso norte-americano, o qual possui importante papel para contrabalançar o Executivo. Assinala, no entanto, que a intensidade de sua participação pode variar de acordo com diversos fatores e utilizar alguns diferentes mecanismos. Portanto, o Executivo não aparece como ator unitário neste processo.

O autor descreve o atual cenário brasileiro e aponta a necessidade de estratégias de internacionalização de canais institucionalizados que recebam as demandas sociais; mostra as vantagens de maior democratização com a expressão dos interesses da sociedade; e, principalmente, a importância do Congresso Nacional ser um aliado do Executivo no processo de formulação e condução de políticas voltadas

para a atuação internacional do Estado. Os custos e benefícios dessa participação mais ativa do Congresso Nacional são diversos e resumidamente expostos na Tabela 3.

Tabela 3 – Incentivos do aumento da participação legislativa em temas internacionais

	Negativos (-)	Positivos (+)
Descentralização decisória	Pontos de veto no sistema. Lentidão do processo decisório.	Ganhos em legitimidades, participação.
Negociações internacionais	Perda de flexibilidade e graus-de-liberdade.	Ganhos no processo de barganha; concessões externas.
Informação	Aumentos de pressão sobre o executivo para fornecer informação,	Congresso pode ter tarefa consultiva
Controle	Perda de agilidade do executivo	Diminuição dos riscos de erro
Demandas	Risco de ampliar demandas protecionistas	Intermediação de custos distributivos

Fonte: OLIVEIRA, 2003, p. 13.

Oliveira (2003) afirma que na relação Executivo x Legislativo há a preponderância do primeiro. Figueiredo e Limongi (2001) explicam esta relação argumentando que apesar de não existirem grandes estudos anteriores sobre esta relação, havia um juízo de que os parlamentares e partidos seguiam uma principal estratégia de não cooperar com o Executivo, dificultando, então, a aprovação de seus projetos de lei.

O levantamento dos resultados de tais projetos, no entanto, afirma o contrário: de 1989 a 1994, já durante a vigência da Constituição de 1988, cerca de 85% das leis sancionadas foram de iniciativa do Executivo. Oliveira (2003) explica tal sucesso devido a três principais fatores: 1) o quadro institucional que a Constituição de 1988 trouxe ao Congresso Nacional e aos poderes legisladores do Executivo que se mantiveram, especialmente a Medida Provisória (MP); 2) o controle da agenda

legislativa; e 3) a organização interna do Congresso Nacional.

Uma das mudanças mais importantes em relação à organização interna do Congresso Nacional foi o fato de o Executivo receber competência exclusiva para atuar em determinadas áreas como exposto no

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...) XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (...) XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Em complemento, é interessante citar o Art. 49 que determina em parágrafo único

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (BRASIL, 1988)

Os tratados, acordos ou atos internacionais que são citados no inciso I só poderão ser aprovados ou rejeitados *in totum*¹⁷ (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011). Já o inciso II do Art. 49, assim como o parágrafo XX do Art. 84, demonstra a possibilidade de ocorrer delegação do Legislativo para o Executivo.

Follietti (2004) aponta as principais situações nas quais assuntos de defesa podem surgir em evidência em países sul-americanos e comenta a quem a Constituição brasileira deposita a competência de tomar a decisão.

O primeiro caso é a instalação de tropas no qual a Constituição, em seu Art. 48, determina que a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas é atribuição do Congresso Nacional. Porém, o Art. 61 determina que a questão seja matéria de lei com iniciativa exclusiva do Presidente da República. O autor menciona que a disposição das Forças Armadas está diretamente relacionada com o monopólio do uso da força – característica essencial do Estado – e, portanto, deve ser elaborado

¹⁷ Significa que os acordos só podem ser aprovados ou rejeitados integralmente, sem a possibilidade de criar emendas.

considerando uma estratégia nacional que permita que a instituição militar cumpra suas funções.

O segundo é o estabelecimento de normas para as Forças Armadas que é função exclusiva do Presidente da República. Sendo assim, a participação do legislativo neste caso se reduz e sua capacidade de formulação de políticas públicas se restringe.

O terceiro e o quarto caso citados são a declaração de guerra e a celebração da paz. Em ambos, como comentado anteriormente no Art. 49, cabe ao legislativo fornecer autorização de ação ao executivo. A importância da participação legislativa nestas questões está relacionada com o custo que a participação em conflitos armados gera para a sociedade, não apenas com perdas de vidas mas também com a transferência de recursos.

O ingresso de tropas estrangeiras em território nacional é o sexto caso comentado e a autorização trata-se de atribuição do Presidente da República. Neste sentido, o autor considera o cenário regional marcado pela cooperação que permite a realização de trabalhos conjuntos das Forças Armadas da região.

Quanto à saída de tropas do país, sétimo caso, a Constituição brasileira não contempla a situação. Porém o país se compromete a participar de operações de manutenção de paz tanto com a Organização dos Estados Americanos (OEA) quanto com a Organização das Nações Unidas (ONU). Esta última característica também se estende a outros Estados da região.

Quanto a esta questão, Feliu e Miranda (2011) lembram que a Constituição de 1956 determina que o envio de contingentes militares para territórios estrangeiros só pode ser realizado mediante aprovação do Congresso Nacional.

O último caso é a nomeação de oficiais no qual o Art. 84 da Constituição confere competência privativa ao Presidente da República para exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

A Constituição, segundo Figueiredo e Limongi (1994), também manteve muitos dos poderes Legislativos obtidos pelo poder Executivo adquiridos ao longo do período militar, e a principal delas é a capacidade de editar MPs, as quais têm força de lei no ato de sua edição e podem ser reeditadas.

Em teoria, o Executivo só poderia emitir MPs nos casos de urgência ou extrema relevância. As MPs são poderosas, pois alteram imediatamente o *status quo*. Os congressistas são induzidos a aprová-las, pois preferem o cenário no qual foram aprovadas do que outro, no qual, sendo de extrema relevância para todos, foi rejeitada.

Devido à necessidade de adequar a organização interna do Poder Legislativo à nova Constituição, foi criado o Regimento Interno da Câmara, que institucionalizou o colégio de líderes, composto pelo presidente da Câmara e os líderes da maioria, minoria, partidos e blocos parlamentares. Este colégio auxilia a Mesa Diretora da Casa na organização dos trabalhos legislativos, em especial, na elaboração da agenda do dia (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1994).

Cabe ressaltar a importância desses líderes no Poder Legislativo. Segundo Figueiredo e Limongi (1994):

a influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado (quanto maior for sua bancada maior será sua influência) de sua assinatura para efeito de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada. (Figueiredo e Limongi, 1994, p. 4).

Diante do exposto acima, os autores apontam como inegável a importância dos líderes dos partidos e do colégio de líderes no Poder Legislativo: cerca de 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, o que reforça ainda mais seu destaque no Congresso Nacional.

Então, tais fatores contribuem fortemente para o maior poder legislador do Executivo, pois os instrumentos que possui, como a Medida Provisória e a configuração interna da Câmara criada pelo Regimento Interno, facilitam a tramitação e aprovação de seus projetos de lei.

Figueiredo e Limongi (2001) concluem que

o Executivo domina o processo Legislativo porque tem poder de agenda, e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 22-23).

Cabe lembrar que, no sistema presidencialista, como no caso brasileiro, a formação do gabinete de ministros é de exclusiva responsabilidade do presidente, ou

seja, é ele quem decide quais membros irão compô-lo. O presidente pode, portanto, nomear seus ministros de acordo com seus interesses, formando, assim, maioria no Congresso. Caso algum se direcione em sentido contrário ao seu, pode ser afastado a qualquer momento. Isso leva a um predomínio do Executivo sobre a burocracia, visto que seus poderes possuem vasta abrangência sobre ela. Sendo assim, pode-se notar grande influência do Executivo sobre as políticas adotadas pelo Ministério da Defesa ou qualquer outro. Além disso, com os ministérios no controle dos partidos que formam a maioria no Congresso, obtém-se êxito na implementação da agenda do Executivo no Poder Legislativo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

Outro instrumento que permite que o Congresso Nacional participe da tomada de decisão em política de defesa é o Conselho de Defesa Nacional. Este é o órgão onde o Presidente da República realiza consultas sobre assuntos que envolvam soberania nacional e a defesa do Estado democrático. O Art. 91 § 1º informa que compete ao Conselho de Defesa Nacional

I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

Os membros deste Conselho são

I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - os Ministros militares; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento; VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. (BRASIL, 1988)

Assim, diante de tudo o que foi exposto acima, é possível concluir que, apesar de tradicionalmente a formulação de políticas voltadas para as relações exteriores concentrar-se em poder das burocracias, conseqüentemente, do Executivo, mais recentemente tem se percebido o envolvimento de outros atores nesse processo.

5. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE TRAMITAÇÃO

Neste capítulo serão descritos e analisados os debates e a atuação dos parlamentares brasileiros durante os cinco momentos comentados no capítulo 2: (i) aprovação da primeira versão da Política de Defesa Nacional, em 1996; (ii) criação do Ministério da Defesa, em 1999; (iii) aprovação da segunda versão da Política de Defesa Nacional, em 2005; (iv) aprovação da Estratégia de Defesa Nacional, em 2008; e (v) aprovação da Lei Complementar nº 136 de 2010, em especial do artigo que determina a criação do Livro Branco de Defesa Nacional.

As análises serão focadas nos debates ocorridos na Câmara dos Deputados – em Plenário e na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) –, por ser esta a casa legislativa responsável pela representação dos diversos interesses da população, enquanto cabe ao Senado Federal representar as Federações.

Por se tratarem de processos de tramitações distintos não é possível estabelecer um modelo único para análise do comportamento legislativo. Por essa razão, de acordo com a matéria, será adotada uma metodologia adequada com a documentação e registros existentes e/ou disponíveis.

Os Decretos Presidenciais, caso das duas versões da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa, são editados pelo Presidente da República e, em geral, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública (PLANALTO, 2012). Neste caso, não há a necessidade da matéria ser apreciada, votada e aprovada pelo Congresso Nacional.

Devido à inexistência de registros de votações e tramitação destes documentos e à sua origem no Poder Executivo, a análise da atuação do legislativo neste processo é feita pela observação das reações de deputados federais após sua publicação.

Para substanciar o debate sobre a criação do Ministério da Defesa na Câmara dos Deputados, foram realizadas audiências públicas sobre o tema na Casa antes das votações das matérias acima.

Na descrição das audiências foi adotada a seguinte metodologia: 1) deputados que se manifestam apenas para agradecer ou elogiar não são citados; 2) as

explicações sobre o passo-a-passo para criação do Ministério da Defesa não são comentadas, pois já foi descrito no segundo capítulo do trabalho; 3) são apontadas as perguntas e comentários abordados pelos deputados para que seja possível identificar seus pontos de maior interesse no processo; 4) as colocações aqui são todas partes dos discursos, questionamentos e comentários dos ministros e parlamentares; 5) são citadas apenas as intervenções que contenham comentários ou questionamentos sobre a criação do Ministério da Defesa, o Projeto de Lei Complementar 250/1998 – que dispõe sobre o preparo e emprego das Forças Armadas com a criação do Ministério da Defesa – e a Proposta de Emenda à Constituição 626/1998 (apensada à PEC 498-A/97) – que alterou a Constituição Federal de 1988 para incluir pontos sobre o Ministério da Defesa –, ignorando a abordagem de outros assuntos.

A criação do Ministério da Defesa foi tratada por um projeto de lei complementar e uma proposta de emenda à Constituição. Neste caso, é descrito o processo de votação das matérias salientando a aprovação ou rejeição de emendas propostas por deputados ou comissões. Assim, é possível observar se a Câmara dos Deputados foi capaz de sugerir e implementar alterações que vão de encontro com os debates realizados nas audiências públicas sobre o tema.

A criação do Livro Branco de Defesa Nacional foi determinada após a aprovação de um projeto de lei complementar. Assim sendo, sua análise ocorre da mesma forma que a criação do Ministério da Defesa.

Vale salientar que em relação à Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, esta pesquisa focará apenas na questão da aprovação da criação do Livro Branco de Defesa Nacional, visto que a intenção é analisar o processo de institucionalização da política de defesa do Brasil por meio da criação do Ministério da Defesa e da publicação de documentos oficiais desenvolvidos para o tema.

5.1. Primeira versão da Política de Defesa Nacional (1996)

Conforme já apontado neste trabalho, a primeira versão da Política de Defesa Nacional tratou-se de um Decreto Presidencial publicado em 7 de novembro de 1996, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Após sua publicação, a Política de Defesa Nacional foi comentada em quatro diferentes situações no Plenário da Câmara dos Deputados. Elas foram:

- Em 8 de novembro de 1996 pelo Deputado Francisco Rodrigues, que salientou esperar que o documento adquirisse maior profundidade na medida em que o Conselho de Defesa viesse a participar de sua formulação e que fosse encaminhado ao Congresso Nacional para debate dentro das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
- Em 13 de novembro de 1996, pelo Deputado Arnaldo Madeira que, ao definir o documento como uma mudança histórica, o relacionou com a necessidade do país de definir uma política de suas relações com o mundo, lembrando o momento de estabilidade econômica e busca por desenvolvimento.
- Em 21 de novembro de 1996, pelo Deputado Átila Lins, que em seu discurso ressaltou a importância da Amazônia para o progresso nacional, então saudou o foco do documento na região.
- Em 28 de novembro de 1996, pelo Deputado José Genoíno que fez uso do momento para divulgar a publicação de um artigo de autoria própria sobre o documento. O texto, além de apontar para as principais características do documento, comentou a responsabilidade da sociedade e, principalmente, do Congresso Nacional de ampliar o debate sobre o tema. Destacou também que, apesar de ser um documento genérico, a criação do Ministério da Defesa era o próximo passo necessário para sacramentar a política. O deputado sublinhou que a discussão da política de defesa nacional tratava-se de um desafio para o Congresso Nacional que não poderia permitir a prerrogativa do Executivo também nesta questão.

Todos os deputados buscaram explicar o cenário internacional e nacional no qual o documento se insere. No âmbito nacional chamaram atenção para o processo de desenvolvimento econômico, social e, sobretudo democrático, pelo qual o país passava. No âmbito internacional abordaram as mudanças ocorridas após o fim da

guerra-fria, o processo de integração regional e as novas ameaças à segurança dos Estados. Também deram ênfase à importância do território amazônico para a defesa nacional brasileira.

Nota-se nas transcrições das sessões no Plenário da Câmara dos Deputados que em nenhuma dessas intervenções descritas foi dada continuidade ao assunto ou ocorreu um debate entre os parlamentares. Tais intervenções foram breves e pontuais, sem parecer despertar interesse para o início de uma abordagem mais profunda sobre o tema.

No dia 28 de novembro de 1996 ocorreu um seminário na CREDN sobre a política de defesa nacional com a presença dos Ministros militares, de representantes do Itamaraty, de especialistas da área acadêmica e de especialistas militares. Porém não foram localizados registros sobre o conteúdo e debates ocorridos na ocasião. Também não foram encontrados registros de reuniões na CREDN sobre o tema.

5.2. Ministério da Defesa (1999)

A criação do Ministério da Defesa se deu com a aprovação da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, originária do Projeto de Lei Complementar nº 250, de 1998. As alterações na Constituição para inclusão do Ministério foram definidas pela Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999, originária da Proposta de Emenda Constitucional nº 626-A, de 1998, que foi apensada à Proposta de Emenda Constitucional nº 498-B, de 1997.

Audiências Públicas

O Deputado José Genoíno propôs a realização de uma sequência de audiências públicas com os então Ministros Militares para que fossem apresentados na CREDN esclarecimentos sobre o processo de criação do Ministério da Defesa. Tais audiências públicas tiveram como intenção introduzir o tema aos deputados para que estes pudessem participar da formulação e aprovação da Lei Complementar nº97/1999 e posteriormente a Emenda Constitucional nº23/1999.

Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas: Benedito Onofre Bezerra Leal

Explicação Inicial

O primeiro a comparecer na CREDN para audiência pública foi o Ministro-Chefe do Estado maior das Forças Armadas Benedito Onofre Bezerra Leal, em 27 de maio de 1998, e apresentou as características centrais do processo de criação do Ministério da Defesa com a intenção de introduzir seus conceitos básicos aos deputados.

O Ministro informou que o Estado-Maior das Forças Armadas estava envolvido no estudo sobre a criação do Ministério de Defesa devido a suas atribuições legais, que determinavam que este deveria servir como órgão de assessoramento do Presidente, destinado a proceder os estudos para fixação da política, da estratégia, da doutrina militar, elaboração e coordenação dos planos e programas decorrentes.

Ressaltou que não interessava ao país importar modelos utilizados em outros países e que as características, as tradições, os costumes, as peculiaridades, as experiências e as conquistas de cada força deveriam ser preservadas. Com isto, o desempenho das Forças Armadas não deveria ser afetado após a criação do Ministério da Defesa.

Comentou que o funcionamento inicial do ministério deveria considerar a conjuntura do país e, com isso, não representar uma estrutura ministerial pesada, centralizações inadequadas, aumentos vultosos de despesas e redução dos recursos destinados às Forças Armadas.

Ao lembrar que a implementação se daria de forma progressiva, destacou que não se tratava de um pacote pronto e que, como aconteceu em outros países, o tempo para sua conclusão poderia se estender por vários anos. Após explicar os passos para a criação do Ministério da Defesa, o Ministro sublinhou que aconteceria um período de transição até o momento em que o ordenamento jurídico inicial estivesse acomodado.

O Ministro chamou atenção para o papel dos parlamentares na institucionalização do novo ministério, visto que havia a necessidade de suprimir, alterar e criar leis. Caberia ao Congresso Nacional identificar as necessidades de adaptações

neste ordenamento jurídico. Usou como exemplo as referências que a Constituição faz aos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Assim sendo, a duração do período de adaptação jurídica do Ministério da Defesa estava nas mãos do Congresso Nacional.

Debate

Deputado José Genoíno

Apresentou cinco questionamentos: 1) se, no planejamento da criação do Ministério, constava a questão de modificações doutrinárias, de objetivos militares e de reorganização das Forças Armadas; 2) se a Junta de Defesa, no modelo em que existiria tanto na fase de transição quanto na fase permanente, não poderia ameaçar a autoridade militar do Ministério da Defesa; 3) levantou também a questão da inteligência de natureza militar e civil e questionou qual era a relação do Ministério com os dois temas, incluindo a criação da Agência Brasileira de Inteligência; 4) sobre como as autoridades militares encaravam, dentro do cronograma proposto, o processo de potencializar os quadros militares e os civis em termos de capacitação e de aproveitamento da inteligência civil e militar; e 5) se já havia sido pensada a questão de autonomia estratégica brasileira, comentando as relações com MERCOSUL, Região Amazônica e Atlântico Sul.

Deputado João Faustino:

Apresentou três questionamentos: 1) sobre qual seria a nova concepção, constituição e função do conselho de Defesa Nacional após sua renovação; 2) se já haveria estudos sobre quais seriam os novos critérios para indicação dos comandantes das Forças; e 3) se já haveria um cronograma de implantação do novo Ministério.

Deputado Bonifácio de Andrada

Fez um comentário: expressou seu apoio a um processo com decisões mais rápidas e imediatas, a fim de evitar o surgimento de maiores problemas e dificuldades para a criação do Ministério.

Deputado Haroldo Lima

Apresentou quatro questionamentos: 1) sobre o que havia sido alterado da Constituinte até aquele momento que sugerisse a possibilidade de criação do Ministério; 2) sobre como, sob as novas condições impostas pelo cenário internacional, defender a soberania da Pátria; 3) sobre quem elaboraria a Política de Defesa Nacional no âmbito do Ministério da Defesa; e 4) se a opção brasileira por romper relações diplomáticas com a Índia após o país realizar testes nucleares não havia sido em extremo realista¹⁸.

Deputada Zulaiê Coibra

Apresentou um questionamento: quais seriam os critérios para escolha do Ministro da Defesa, se este poderia ou não ser civil.

Deputado Paulo Delgado

Apresentou quatro questionamentos: 1) se a motivação essencial para a criação do Ministério da Defesa estava relacionada com a eficácia da ação de defesa ou com o caráter democrático da instituição; 2) sobre qual foi a motivação dos países utilizados nos estudos do EMFA para criarem um Ministério da Defesa; 3) se houve distinção de motivação em países parlamentaristas e presidencialistas; e 4) sobre qual era a razão de alguns países não possuírem um Ministério da Defesa.

Deputado Benito Gama

Apresentou um questionamento: se o assunto de defesa nacional já estaria sendo discutido com a sociedade civil.

Deputado Jair Bolsonaro

Fez um comentário e apresentou um questionamento: 1) expressou sua opinião contrária à criação do Ministério da Defesa afirmando que esta era uma

¹⁸ Em 11 de maio de 1998 a Índia declarou ter capacidade de produzir armas nucleares após realizar três testes atômicos subterrâneos no deserto de Pokhran. Para mais informações, consultar: <http://www.jblog.com.br/hojenahistoria.php?itemid=29910>

imposição externa que visava retirar a responsabilidade do Presidente da República de medidas impopulares e que os Comandantes das Forças seriam afastados da possibilidade de opinar junto ao Presidente da República; e 2) questionou a continuidade de projetos militares na existência de um Ministro civil.

Deputado Celso Russomanno

Apresentou um questionamento: se existia a preocupação de aproximar a sociedade civil das questões militares para que houvesse maior conhecimento do papel das Forças Armadas no país.

Deputado Francisco Rodrigues

Apresentou um questionamento: se, com a criação do Ministério, o Brasil teria maiores chances de a comunidade internacional incluí-lo como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ministro de Estado da Marinha: Mauro César Rodrigues Pereira

Explicação Inicial

No dia 02 de dezembro de 1998, foi a vez do Ministro de Estado da Marinha realizar exposição acerca da criação do Ministério da Defesa em audiência pública promovida pela CREDN.

A exposição do Ministro foi centrada na questão: “Por que queremos um Ministério da Defesa?”. Então ele apresentou os pontos em que, a seu ver, o país ganha e perde ao criar o Ministério da Defesa. Também levantou alguns cuidados que devem ser tomados no processo. Antes de apresentar esses pontos o Ministro coloca que o Ministério da Defesa é dos Estados Unidos e “tudo que é americano vira moda”.

Em relação aos pontos positivos o Ministro comentou primeiramente a facilidade que se criaria nos relacionamentos com Ministérios de Defesa de outros países. Citou que era um problema o fato de outros Ministros ou Secretários de Defesa terem que conversar com quatro autoridades diferentes para tratar de assuntos de defesa com o Brasil.

Outra questão considerada relevante foi que a política de defesa passaria a ser uma só com a existência do Ministério. Este é seria o modelo ideal, segundo o Ministro, pois a política abarca as três Forças Armadas e a sociedade, assim deve ser tratada por um organismo apenas.

Por outro lado, sublinhou que o Ministério da Defesa teria uma tendência muito grande de fazer crescer os gastos com despesas administrativas e reduzir os recursos destinados para as Forças Armadas. Citou como exemplo o caso do Ministério da Defesa espanhol que, naquele momento, gastava sozinho 25% do orçamento da pasta de defesa.

Ressaltou não concordar com o argumento de que um ministro da Defesa civil representaria controle civil sobre as Forças Armadas. Defendeu que este controle só existiria com um estado de consciência, estado de crença democrática. Ainda acrescentou que, na ausência deste controle, a união das três Forças apenas proporcionaria um ambiente mais propício para se “fazer tudo aquilo que não se deseja que seja feito”.

Chamou atenção para o cuidado necessário ao se administrar três Forças com características distintas utilizando os mesmos padrões e métodos. Afirmou que, primeiro, é preciso que não se destrua o que já havia sido feito de bom dentro de cada uma das Forças por meio de decisões precipitadas e, segundo, que não se permita o inchaço e o crescimento desmesurado da instituição.

Sustentou que as funções do Ministério da Defesa deveriam se restringir à área política, tratando de grandes problemas como: discutir uma política de defesa brasileira, fazer a análise de conjuntura internacional e estabelecer uma estratégia militar brasileira.

Debate

Deputado José Genoíno

Foi o único deputado a participar do debate e apresentou quatro questionamentos: 1) sobre o status constitucional do Ministro da Defesa e dos comandantes militares; 2) sobre as funções constitucionais do Ministro da Defesa; 3)

sobre as funções da Marinha, que não deveriam se misturar com trabalhos de polícia e não deveriam exercer um esforço financeiro, humano, material para atividades que não são de política de defesa; e 4) sobre a possibilidade de constituir um centro de altos estudos estratégicos para fundir o que havia de excelência na elaboração do pensamento militar com experiências positivas existentes na academia.

Ministro de Estado do Exército: Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena

Explicação Inicial

Na audiência pública realizada em 09 de dezembro de 1998, foi o Ministro de Estado do Exército, Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena, o convidado da CREDN para realizar explicação sobre a criação no Ministério da Defesa.

O Ministro lembrou que a partir de 1996, após a criação da primeira versão – e única, até aquele momento – da Política de Defesa Nacional, ficou ainda mais evidente a necessidade de se criar um Ministério da Defesa no Brasil. Salientou alguns aspectos desta necessidade: o objetivo de preservar a coesão e a unidade nacionais; a necessidade de manter-se uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo; a necessidade de buscar-se o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, seu preparo e emprego; e a racionalização das atividades afins.

Quanto à racionalização de recursos, o Ministro afirmou que ela poderia ocorrer em áreas como a administração de pessoal e material, ciência e tecnologia, logística de material, inteligência, saúde, mobilização e assuntos internacionais. Sublinhou também a essencialidade de combater a tendência de gigantismo e aumento de gastos desde o princípio do processo.

Outra questão levantada pelo Ministro foi a necessidade de manter aos comandantes de cada Força Armada algumas prerrogativas de Ministro de Estado. Estas foram: de serem nomeados privativamente pelo Presidente da República; de responderem perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade conexos com crimes de mesma natureza praticados pelo Presidente ou Vice-Presidente da República; de responderem, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns e de responsabilidade; e de atribuição de competência ao STJ para processo e

julgamento dos mandados de segurança dos habeas data e habeas corpus contra atos desses Comandantes.

Em relação aos questionamentos existentes na época sobre a origem do Ministro da Defesa, civil ou militar, o Ministro lembrou que, de acordo com a Constituição, a nomeação deste é prerrogativa do Presidente da República. Acrescentou apenas que o nomeado deve identificar-se com as particularidades dos Ministérios Militares.

Debate

Deputado José Genoíno

Apresentou quatro questionamentos, alguns semelhantes aos apresentados na audiência pública com o Ministro Mauro César Rodrigues Pereira: 1) propôs que os comandantes militares não tivessem, assim como o Ministro da Defesa, posição de membros natos do Conselho de Defesa Nacional, mas sim que fossem convocados pelo Presidente da República quando este considerasse conveniente; 2) sobre o status constitucional do Ministro da Defesa e dos comandantes militares; 3) sobre as funções constitucionais do Ministro da Defesa; e 4) sobre como cada uma das Forças Armadas poderia cooperar com o desenvolvimento nacional e da defesa civil, de acordo com o que definia a emenda constitucional proposta.

Deputado Elias Murad

Apresentou um questionamento: a possibilidade de incluir na emenda constitucional a participação das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas.

Deputado Francisco Rodrigues

Apresentou um questionamento: se seria possível o primeiro Ministro da Defesa ser um civil quando, ao seu ver, não existia algum que se enquadrasse nas expectativas militares.

Deputado Nilton Cerqueira

Apresentou dois questionamentos: 1) sobre como, dentro do processo de criação do Ministério, foi vista a questão de mobilização de recursos e de pessoal; e 2) sobre a questão da construção de um poder dissuasório, visto que o país abdicou de qualquer pretensão de atingir a capacidade nuclear.

Deputado Jair Bolsonaro

Fez dois comentários: 1) expressou sua posição contra a criação do Ministério da Defesa alegando que não havia vontade política para tal; e 2) afirmou que o Conselho de Defesa Nacional deveria também ser formado permanentemente pelos comandantes das Forças Armadas, pois o Ministério da Defesa apenas afastaria os militares das decisões importantes na área.

Deputado Fernando Gabeira

Fez um comentário e apresentou três questionamentos: 1) afirmou que avaliar a estrutura e a necessidade do Ministério da Defesa depende de uma discussão prévia sobre a Política de Defesa brasileira e que os parlamentares não têm tido a oportunidade de participar desta discussão; 2) indagou qual era o contexto em que a Política de Defesa Nacional poderia ser debatida antes do projeto de criação do Ministério; 3) qual era essa política; e 4) a quais documentos deveria recorrer para conhecê-la em todos seus detalhes.

Deputado Aldo Rebelo

Fez dois comentários e apresentou dois questionamentos: 1) qual era a doutrina de defesa e de segurança nacional do país tanto na área geográfica quanto na proteção de riquezas, recursos e mercados cobiçados por nações mais fortes; 2) qual é o tipo de Força Armadas que um país como o Brasil, dividido por um abismo social, necessitava; 3) comentou que em oito anos no Congresso tomou conhecimento da existência de campanhas a favor da criação do Ministério como uma questão urgente; e 4) expressou sua opinião a favor da presença dos comandantes das Forças Armadas no Conselho de Defesa Nacional, e até mesmo em outras áreas da política, como especialistas com quem seria possível discutir políticas.

Deputado Benito Gama

Fez um comentário e apresentou três questionamentos: 1) apontou que a criação do Ministério da Defesa não foi uma iniciativa de parlamentares por ser prerrogativa privativa do Presidente da República e que, durante a Constituinte de 1988, ainda não havia amadurecimento para abordar o assunto de forma efetiva; 2) indagou a diferença entre o significado das expressões “emprego de meios militares” e “demais assuntos pertinentes à área militar” utilizadas no Art. 2 do Projeto de Lei Complementar 250 de 1998¹⁹; 3) perguntou o motivo que para ser Comandante da Força seria preciso que o militar de última patente fosse para a reserva; e 4) perguntou a opinião do Ministro sobre o Art. 9 do Projeto de Lei Complementar 250 de 1998 com a intenção de saber se não poderia haver um problema de hierarquia no caso em que se remete “diretamente ao respectivo Comandante da Força”²⁰.

Deputado Feu Rosa

Apresentou dois questionamentos: 1) se havia a possibilidade de fazer um paralelo entre o Ministério da Guerra, existente no país até meados do século XX, e os paradigmas da criação do Ministério da Defesa; e 2) se haviam estudos quantitativos que comparassem as relações custo-benefício antes e depois da criação do Ministério da Defesa e, caso existissem, se os resultados eram mais positivos com a existência do Ministério e se a CREDN poderia ter acesso a esses estudos.

¹⁹ Art.2 do PLP 250/1998: O Presidente da República, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas, é assessorado: 1º. No que concerne ao emprego de meios militares, pelo Conselho Militar de Defesa. 2º. No que concerne aos demais assuntos pertinentes à área militar, pelo Ministro de Estado de Defesa.

²⁰ Art. 9 do PLP 250/98: O emprego das Forças Armadas pelo Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessários por outros órgãos; II- diretamente ao Ministro de Estado da Defesa para fim de adestramento em operações combinadas ou quando da participação brasileira em operações de paz; III – diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa de emprego isolado de meios de uma única Força.

Ministro de Estado da Aeronáutica: Walter Werner Bräuer

Explicação Inicial

O Ministro de Estado da Aeronáutica, Walter Werner Bräuer, compareceu ao Congresso Nacional para audiência pública no dia 31 de março de 1999, concluindo o ciclo de apresentações dos Ministros de Estados das Forças Armadas. Optou por fazer uma explicação curta, ciente que maiores explicações sobre o processo de criação do Ministério da Defesa já havia sido abordado por seus antecessores.

Ressaltou como uma das características que nortearam as fases de estudos do processo, a racionalidade, objetivando simplicidade e economicidade. Assim, a estrutura do órgão deveria ser a menor possível sem perder funcionalidade.

Salientou que a necessidade de alguns anos para obter a harmonização administrativa da organização foi um ponto em comum em todos os países estudados.

Explicou que tal fato ocorre porque era necessário considerar as atribuições e atividades específicas desempenhadas com sucesso por cada Força ao longo do tempo para que essas fossem mantidas sem modificações. Apenas as atividades identificadas com necessidade de integração sofreriam alterações.

Por fim, ratificou a posição favorável da Aeronáutica sobre as soluções apontadas nos estudos feitos pelo Grupo de Trabalho Interministerial alegando que elas viabilizavam a criação do Ministério respeitando as complexidades das diferentes culturas administrativas de cada Força.

Debate

Deputado Aroldo Cedraz

Fez apenas um comentário: afirmou acreditar na aprovação da proposta do Executivo (PLP 250/98) na CREDN e na Câmara dos Deputados.

Deputado Cabo Júlio

Apresentou dois questionamentos: 1) se não se estaria colocando a soberania do país em risco ao ter como Ministro da Defesa alguém que não possuiria o

preparo e conhecimento específico que cada um dos Ministros de Estado das Forças tinha; e 2) se nomear um Ministro civil não seria danoso para a área estratégica militar.

Deputado Jair Bolsonaro

Fez um comentário: mais uma vez afirmou nunca ter ouvido no Congresso Nacional discursos sobre a necessidade de criação do Ministério da Defesa e alegou ser esta uma imposição norte-americana.

Deputado Francisco Rodrigues

Realizou um questionamento e fez um comentário: 1) se com a criação do Ministério da Defesa o Governo daria mais importância às Forças Armadas, disponibilizando um orçamento mais compatível com suas necessidades; e 2) alertou para o risco existente na proteção das fronteiras na região amazônica, pois, segundo ele, a monitoração dessa área na Colômbia, Bolívia e Venezuela era feita por seus Departamentos de Aviação Civil, controlados por norte-americanos.

Deputado José Thomaz Nonô

Fez três comentários: 1) que considerava haver, por parte de seus colegas, uma preocupação excessiva quanto a possibilidade de um civil ser Ministro da Defesa; 2) que acreditava que a questão orçamentária era um ganho específico na criação do Ministério; 3) que era necessário cuidar da regulamentação do Conselho Militar de Defesa, missão em que o Congresso estava falhando.

Deputado Luiz Salomão

Apresentou um questionamento: se, com a criação do Ministério da Defesa, os militares passariam a exercer legitimamente seu papel de atores fundamentais na discussão de políticas públicas relacionadas à defesa.

Deputado Duilio Pisaneschi

Apresentou dois questionamentos: 1) quais países vizinhos ao Brasil possuíam um Ministério da Defesa; e 2) como funcionava o sistema desses países.

Número: 0202/99 – Élcio Álvares – Ministro de Estado Extraordinário da Defesa

Explicação Inicial

No dia 27 de abril de 1999, o Ministro de Estado Extraordinário da Defesa, Élcio Álvares, participou de audiência pública na Câmara dos Deputados realizada pela Comissão Especial destinada a proferir um parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 498-B, de 1997. Esta PEC alterou a redação da Constituição Federal em artigos que se relacionaram à criação do Ministério da Defesa, entre outras questões.

O Ministro limitou-se a explicar o processo de criação do Ministério da Defesa e as características da PEC 498-B/97 relacionadas a ele.

Explicou que a PEC encaminhada pelo Presidente da República²¹ se restringia a modificar o mínimo possível o texto constitucional e apenas os pontos necessários para a criação no Ministério. Segundo o Ministro, suas finalidades objetivas foram: posicionar adequadamente o Ministério da Defesa no texto constitucional e dar destaque institucional aos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Enfatizou a importância da participação dos parlamentares na instalação do Ministério por meio das proposições que passariam pela Câmara. Lembrou que essa participação também seria extremamente necessária durante o exame do Plano Nacional de Defesa, pois são os parlamentares os representantes dos diferentes segmentos da sociedade.

Também comentou a maneira gradual como se daria o processo para atender as peculiaridades de cada Força Armada e da relação entre elas.

Debate

Deputado José Elias

²¹ A PEC originalmente enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional tratando da criação do Ministério da Defesa foi a PEC 626/98. Por questões regimentais, esta PEC foi apensada à PEC 498-B/97, mais abrangente e de iniciativa do Deputado José Genoíno.

Apresentou dois questionamentos: 1) se o Ministro concordava com a condição em que os Comandantes das Forças teriam o mesmo foro que o Presidente e Vice-Presidente da República; e 2) se o Ministro acreditava que os militares haviam concordado com a criação do Ministério.

Deputado Marcus Vicente

Apresentou dois questionamentos: 1) quais eram as vantagens da criação do Ministério da Defesa; e 2) em quanto tempo o Ministério estaria implantando e cumprindo suas atribuições.

Deputado Coronel Garcia

Apresentou um questionamento: qual modelo e experiência o Brasil busca para a implementação de seu próprio Ministério da Defesa.

Deputado Celso Russomanno

Apresentou um questionamento: se a PEC 626/98, da forma como estava redigida, atendia aos anseios dos militares e se a resistência naquele momento já era praticamente zero.

Deputado Francisco Rodrigues

Apresentou um questionamento: como ficaria a situação do EMFA após a implementação do Ministério.

Deputado Aldo Rebelo

Fez dois comentários: 1) afirmou que era necessário estabelecer uma política, uma estratégia, princípios, ou uma filosofia de defesa nacional para esclarecer qual tipo de Forças Armadas o Brasil necessitava; e 2) que seu voto seria a favor da criação do Ministério, porém com desconfiança de que se tratava de uma imposição norte-americana

Deputado Jair Bolsonaro

Apresentou um questionamento: se a soberania nacional não estaria mais protegida com quatro Ministros militares do que com apenas um Ministro da Defesa.

Deputado Neiva Moreira

Fez um comentário: sugeriu a inclusão de um centro de estudos estratégicos das Forças Armadas na estrutura do Ministério.

Deputado Haroldo Lima

Apresentou dois questionamentos: 1) se a criação do Ministério da Defesa estaria a serviço do fortalecimento do Brasil ou, sendo uma imposição norte-americana, a serviço de enfraquecer gradativamente a defesa do país; e 2) se a não previsão de verbas para projetos militares era decorrente a dificuldades financeiras brasileiras, descuidos ou de uma estratégia para esvaziar a capacidade de defesa do país.

Deputado José Lourenço

Apresentou um questionamento: qual era a opinião do Ministro sobre a necessidade das Forças Armadas brasileiras estarem adequadas à posição que o país ocupava no sistema internacional.

Lei Complementar nº97, de 1999

Tramitação da PLP nº 250, de 1998

Após ser lida e publicada em Plenário no dia 30 de novembro de 1998, a PLP nº250/1990 recebeu parecer favorável das três comissões onde foi apreciada: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) e CREDN.

Em parecer, a CTASP afirmou que a proposta merecia aprovação, porém com algumas correções que se faziam necessárias. Então, foram propostas 3 emendas (ver Anexo I).

Após receber Mensagem Presidencial solicitando urgência na tramitação da matéria, a CTASP abriu prazo para oferecimento de emendas de Plenário. Foram 13 as emendas apresentadas pelos deputados José Genoíno, Luiza Erundina e Miro Teixeira (ver Anexo I). A CTASP votou pela rejeição das emendas nº 2 e 9 e afirmou incompetência da comissão para apreciar as demais.

A CREDN emitiu parecer votando pela aprovação da matéria, com substitutivo, das emendas da CTASP, das emendas de Plenário nº 7, 8, 10 e 13 e pela rejeição das demais emendas de Plenário.

Já a CCJR emitiu parecer pela aprovação da matéria, das emendas de Plenário nº 1, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 e 13, as emendas da CTASP e pela inconstitucionalidade das emendas de Plenário nº 2, 4 e 9. Também propôs uma emenda supressiva (ver Anexo I).

As votações em Plenário ocorreram em turno único nos dias 13 e 18 de maio de 1999. O recurso apresentado pelo Deputado José Genoíno contra a decisão da CCJR pela inconstitucionalidade da emenda nº 2 foi deferido. As demais emendas foram rejeitas ou sequer passaram por votação por serem consideradas inconstitucionais ou por serem retiradas da mesa. Ou seja, todas as emendas apresentadas pelas comissões e pelos deputados tiveram seus méritos rejeitados na votação em Plenário e o texto seguiu para o Senado em 18 de maio de 1999, sem sofrer alterações na Câmara dos Deputados.

No Senado a matéria foi avaliada pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Relações Exteriores (CRE), onde recebeu parecer favorável à aprovação. Após aprovação em votação em Plenário do Senado Federal, o texto foi transformado na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999.

Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro 1999

Tramitação da PEC 498-B, de 1997 / PEC 626-A, de 1998

A tramitação das matérias que instituíram as alterações necessárias na Constituição Federal de 1988 para a inclusão do Ministério da Defesa foi realizada em

votação com dois turnos na Câmara dos Deputados, com quorum mínimo de 308 deputados. A PEC 626-A/98 propôs alterações nos Art. 12, 52, 84, 102 e 105 da Constituição Federal.

Em primeiro turno, no dia 26 de maio de 1999, a PEC 626-A/98 recebeu aprovação para preferência na votação do dia.

Em relação ao mérito, foi votada uma emenda proposta pela Comissão Especial (instituída para tratar desta matéria) e dois requerimentos de destaque propostos por José Genoino em nome da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) (ver Anexo II). Todas as alterações propostas foram rejeitadas. Outros dois requerimentos sugeridos pela bancada do PT foram retirados da mesa.

O segundo turno da votação ocorreu nos dias 8 e 9 de junho de 1999. Neste momento apenas uma emenda para o texto foi apresentada pela bancada do PT. A mesma foi rejeitada após votação em Plenário. O texto seguiu para o Senado Federal sem sofrer alterações em 09 de junho de 1999.

No Senado Federal, antes de ser aprovada, a matéria passou por pela CCJ onde recebeu parecer favorável.

5.3. Segunda versão da Política de Defesa Nacional (2005)

Da mesma forma como ocorreu na primeira versão da Política de Defesa Nacional, em 2005 o documento foi lançado como um Decreto Presidencial: Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

Sendo assim, a metodologia adotada para análise deste caso também foi pesquisa e observação da ocorrência e conteúdo de discursos de parlamentares no Plenário da Câmara dos Deputados, na CREDN e na realização de seminários e audiências públicas sobre o tema.

Em sessões realizadas no Plenário da Câmara dos Deputados, não houve, no período de um ano após o lançamento do documento, discurso que mencionasse diretamente a primeira versão da Política de Defesa Nacional ou fizesse referência ao seu lançamento ou importância no debate sobre o tema no país.

O conteúdo do Decreto nº 5.484 foi citado em discursos em sessão do Plenário em três ocasiões. Elas foram:

- Em 01 de setembro de 2005, o Deputado Francisco Rodrigues comentou que o documento recém-lançado pelo Ministério da Defesa afirmava que a cena internacional passava por momento de diversos contenciosos e por isso a questão da substituição das aeronaves da Força Aérea era uma preocupação.
- Em 13 de dezembro de 2005, o Deputado Nelson Marquezelli apenas citou a nova versão da Política de Defesa Nacional para afirmar que a Marinha brasileira adotava, naquele momento, a concepção estratégica estabelecida pelo documento, assumindo uma postura defensiva para ter condições de resguardar-se diante de eventuais investidas militares.
- Em 14 de dezembro de 2005, a Deputada Laura Carneiro, ao discursar sobre a importância da Marinha para a segurança do país, afirmou que a Força obedecia a Política de Defesa Nacional ao capacitar-se preventivamente.

Nota-se que essas citações em discursos, como afirmado anteriormente, não expressam a opinião dos parlamentares sobre o documento, sobre seu processo de formulação, sobre a participação do Congresso Nacional no tema ou sobre o debate do tema com a sociedade.

Em complemento a isto, não foram encontrados registros de reuniões na CREDN sobre a publicação e conteúdo da II Política de Defesa Nacional, nem da realização de seminário e audiências públicas que abordassem o tema trazendo esclarecimento aos parlamentares.

A reação dos deputados federais foi nula, enquanto na publicação da primeira versão houve, mesmo que discretamente, a manifestação de alguns parlamentares afirmando a importância do documento e chamando atenção para responsabilidade do Congresso Nacional em participar do debate e compreender melhor o tema em questão.

Mesmo que o documento tenha sido lançado num período de grandes discussões sobre o controle do espaço aéreo brasileiro, devido aos recentes acidentes com voos comerciais, não foi possível reconhecer interesse dos deputados federais em

debater seu conteúdo. Tal fator pode ser reconhecido como um retrocesso da atuação legislativa no tema de política de defesa se comparado ao seu comportamento durante a publicação da primeira versão da Política de Defesa Nacional e durante o período de criação do Ministério da Defesa.

Vale comentar que em discurso no Plenário, em 05 de novembro de 2007, o Deputado Paes Landim já havia chamado atenção para a pouca atenção dada pela Câmara dos Deputados à política de defesa nacional ao afirmar que

Esta Casa não tem dado, nos últimos anos, à política de defesa a atenção devida. Basta dizer que a Comissão de Segurança Nacional ou a Comissão de Defesa que tínhamos aqui foi extinta. A política de defesa ficou como apêndice da Comissão de Relações Exteriores, o que demonstra uma miopia institucional muito grande da nossa parte. A Comissão de Defesa, em todos os países democráticos, tem uma importância estratégica fundamental, posto que diz respeito à própria projeção internacional do país.

5.4. Estratégia Nacional de Defesa (2008)

O Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, aprovou a Estratégia Nacional de Defesa. Por também se tratar de um decreto presidencial será analisado neste da mesma forma como os outros apresentados neste capítulo.

Foram seis os discursos em Plenário da Câmara dos Deputados que comentaram a publicação e conteúdo deste documento. Vale enfatizar que todas essas intervenções foram realizadas pelo mesmo deputado, José Genoíno. Elas foram:

- Em 25 de novembro de 2008, o Deputado José Genoíno comentou que a Estratégia Nacional de Defesa estava em processo de elaboração e que as diretrizes definidas pelo documento poderiam ser entendidas como um importante marco para levar o debate para o Congresso Nacional, a fim de ser discutida nas comissões competentes. Ressaltou que a defesa não deveria ser tratada como um assunto apenas de militares e que deveria haver integração entre essa política e a política de desenvolvimento econômico do país, citando a indústria de defesa. Sublinhou que, após a aprovação pelo Poder Executivo, o documento deveria ser divulgado e discutido pelo Congresso Nacional com a intenção de estabelecer um diálogo entre

os parlamentares sobre as novas exigências de uma verdadeira política de defesa para o país.

- Em 17 de dezembro de 2008, o Deputado José Genoíno, informou que a Estratégia Nacional de Defesa seria lançada pelo Poder Executivo no dia seguinte. Afirmou acreditar que, pela primeira vez, o país teria uma política de defesa, sendo este documento um fato inédito em sua história. Lembrou que o debate sobre a política de defesa pertencia ao Parlamento, à sociedade e à academia. Também apontou que se fosse criada uma cultura de defesa no Congresso Nacional seria possível evoluir o debate para o livro branco de defesa nacional.
- Em 18 de dezembro de 2008, dia do lançamento do documento, o Deputado José Genoíno reafirmou que se tratava de uma inovação na história do país, pois nunca havia existido uma elaboração tão profunda e tão ampla sobre a defesa nacional, o papel das Forças Armadas e do debate que este proporcionaria. Salientou novamente a necessidade do debate sobre a política de defesa no Congresso Nacional para a futura criação do livro branco de defesa nacional. Apontou a importância de aumentar e viabilizar a dotação orçamentária das Forças Armadas para garantir a continuidade e eficácia dos projetos militares.
- Em 05 de março de 2009, o Deputado José Genoíno abordou as diretrizes que compõem a Estratégia de Defesa Nacional apontando três principais elementos: o eixo espacial, o cibernético e o nuclear. Mais uma vez afirmou ser o documento um marco importante na história das Forças Armadas, em sua reorganização, por ter sido elaborado com a visão de necessidades futuras e valorizando o papel das três Forças com o fortalecimento político do Ministério da Defesa. Comentou que os críticos da Estratégia Nacional de defesa não estariam olhando para o futuro, para os novos desafios da defesa impostos pelo mundo globalizado.

- Em 19 de março de 2009, o Deputado Raul Jugmann afirmou que o documento era fruto da aprovação do trabalho do Conselho Nacional de Defesa e que contou com a aprovação do Presidente da República, Presidente da Câmara Federal, Presidente do Senado e outras autoridades da República, sendo assim não pertencia a um único funcionário público, era responsabilidade de muitos. Concordou também que representava um grande avanço para o país, para as relações civil-militares, para a defesa nacional e para a modernização, adequação e fortalecimento das Forças Armadas. Porém lembrou que o documento ainda poderia ser melhor desenvolvido e receber uma série de ajustes. Reconheceu que representava também uma reinserção dos militares dentro dos altos desígnios e da alta política do país.
- Em 23 de abril de 2009, o Deputado Arnaldo Jardim salientou a necessidade de surgir, da Estratégia Nacional de Defesa, uma base industrial da defesa. Afirmou que o grande mérito do documento é conceituar o tema “defesa” dentro da ótica do desenvolvimento e citou como exemplo os países desenvolvidos que, com investimentos na área militar, obtiveram o domínio completo do ciclo de conhecimento que lhes permitiu dominar, controlar e aplicar tecnologias que lhes dão vantagem competitiva no cenário internacional. Então apontou que o Brasil também poderia adquirir autonomia em setores vitais para a defesa nacional, pressupondo um esforço conjunto e concentrado de instituições de pesquisa, civis e militares, das Forças Armadas e do setor privado.

Além dos discursos em sessões do Plenário, foi promovido pela CREDN o Seminário Estratégia de Defesa Nacional e a Indústria Brasileira, em 07 de abril de 2009. O Deputado Arnaldo Jardim, que participou como coordenador de um dos painéis, descreveu o dia como “absolutamente marcante” para a Câmara dos Deputados²².

²² Em seu discurso no Plenário em 23 de abril de 2009.

O seminário contou com a presença do Ministro Nelson Jobim, do Ministro Mangabeira Unger e dos Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, entre outros especialistas da área. Os assuntos abordados durante os eventos foram: (i) Ministério da Defesa; (ii) A Experiência Norte-Americana de Encomendas Tecnológicas; (iii) Os Desafios da Absorção e Desenvolvimento de Novas Tecnologias; (iv) A Questão da Tecnologia Aeronáutica no Brasil; (iv) O Poder de Compra do Governo e o Financiamento da Indústria de Defesa; (v) A Indústria de Defesa; (vi) Contratações Estratégicas para a Defesa Nacional; e (vii) Pesquisa e Desenvolvimento no CTEx.

5.5. Livro Branco de Defesa Nacional (2010)

A Lei Complementar nº136, de 25 de agosto de 2010, trata-se de uma nova redação para a Lei Complementar 97, de 1999, solicitada pela Mensagem ao Congresso nº 988/2009 do Poder Executivo.

A discussão e votação do PLP ocorreram em turno único na Câmara dos Deputados no dia 09 de março de 2010.

A matéria passou por análise nas comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Então foi para apreciação do Plenário em regime de tramitação de prioridade. O parecer das comissões para o projeto foram todos favoráveis à sua aprovação.

O relator da CREDN, Raul Jungmann, destacou a possibilidade inédita de ampliar a política de defesa do país. Ressaltou a importante coparticipação do Congresso Nacional no debate dos documentos de defesa, que até então não passavam por apreciação na Casa a cada quatro anos. Apontou como uma oportunidade, como um passo extraordinário no que diz respeito a transparência, teor democrático e nacionalização da questão. Chamou atenção para a oportunidade de o Brasil acompanhar países democráticos e desenvolvidos ao editar seu livro branco e permitir que o Congresso Nacional transforme o que hoje é uma política de governo em uma política de Estado. Afirmou que a aprovação do projeto representaria a consolidação definitiva do Ministério da Defesa e a edição do Livro Branco de Defesa

Nacional, além de trazer transparência à política de defesa, faria com que o mundo soubesse a capacidade militar brasileira.

Em parecer da CCJC, como relator, o Deputado José Genoíno salientou a importância da emenda apresentada que determina a revisão periódica dos documentos da política de defesa pelo Congresso Nacional e ressaltou que, naquele momento, a Casa estaria dando tratamento de Estado para a questão e não um tratamento de algo que separa Governo e Oposição.

Foi a emenda de plenário nº1 que sugeriu a inclusão da questão da criação do Livro Branco e periódica revisão de todos os documentos de defesa nacional brasileiros no Congresso Nacional (ver Anexo III). A justificativa para sua aprovação contava com os seguintes argumentos: (i) a estratégia de defesa nacional deve ser política de Estado, não de governo; (ii) o Congresso Nacional poderia participar do processo de formulação da política de defesa nacional e controlar a atuação do Poder Executivo, fortalecendo a prática democrática consistente em debate público dos assuntos de interesse nacional, controle político e orçamentário e transparência na tomada de decisão; e (iii) o produto final da cooperação entre civis, militares, líderes políticos e ministérios confere maior legitimidade democrática à política de defesa nacional²³.

Todas as comissões emitiram parecer favorável à aprovação desta emenda de plenário. Dois deputados intervieram para expressar opinião:

- O Deputado Antonio Carlos Mendes Thame afirmou que a instituição do Livro Branco de Defesa Nacional representava uma das emendas mais importantes da Lei Complementar e, acima de tudo, permite que estratégia de defesa nacional passe a ser uma política de Estado a ser discutida periodicamente no Congresso Nacional. Porém, lamentou que a imposição do regime de urgência pelo Governo interrompeu a discussão do assunto na Câmara dos Deputados, impedindo a inclusão de projetos que contribuiriam substancialmente no texto. Assim, apontou que o resultado foi sub-ótimo.

²³ A assinatura dos Deputados que propuseram a emenda está ilegível, enquanto o site da Câmara dos Deputados informa que foi sugerida pelo Deputado Fernando Coruja e outros.

- O Deputado Luiz Carlos Hauly afirmou seu voto contra o PLP alegando que não houve discussão da matéria na Câmara e que, tendo sido presidente da CREDN por duas vezes, sabia que este é um hábito da comissão. Apontou também que a matéria estaria indo para votação como uma imposição do governo que solicitou urgência na tramitação. Questionou a razão da pressa do governo sugerindo que haveria problemas mais urgentes a ser tratados nas Forças Armadas, como os salários e o reequipamento. Enfatizou que gostaria de ouvir especialistas e militares num debate sobre o assunto para que todos os deputados pudessem ponderar.

A emenda de plenário nº1 foi aprovada com 323 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção. O Projeto de Lei Complementar nº 543, de 2009, foi aprovado com 328 votos a favor, 5 contra e 3 abstenções. No mesmo dia a matéria seguiu para o Senado Federal onde, antes de ser aprovada, recebeu parecer favorável da CCJ e CRE.

Posteriormente, em 24 de novembro de 2010, o Deputado Raul Jungmann relembrou as importantes modificações introduzidas pela então recém-aprovada Lei Complementar nº 136/2010, usando como exemplo a criação do Livro Branco de Defesa Nacional, que representa a transferência e ampliação da responsabilidade para o Congresso Nacional no tema de defesa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho descreveu cinco momentos cruciais para a institucionalização da política de defesa nacional do Brasil dentro de um período de dezesseis anos, de 1995 até 2010, abrangendo dois governos de partidos e características distintas, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Considerando como função central do Poder Legislativo a representação da população brasileira na formulação e aprovação de leis, é possível afirmar que a atuação do Congresso Nacional apresentou algum progresso na missão de aumentar a representatividade popular no tema de defesa nacional.

Um ponto que mereceu destaque foi a participação ativa da CREDN durante o processo de criação do Ministério da Defesa, promovendo audiências públicas que contaram com a presença de Ministros Militares e proporcionaram amplos debates abordando diferentes ângulos da questão. Foi possível observar a discussão desde temas como salário, reequipamento e orçamento até hierarquia, status jurídicos dos cargos do ministério e o que essa nova instituição representaria para o país dentro do cenário internacional. Mesmo que nenhuma das emendas propostas tenha sido aprovada em votação, vale realçar que em grande parte essas propostas são resultados dos debates ocorridos nas audiências públicas.

É importante ressaltar que três dos cinco casos estudados não permitiram ao Congresso intervenção no processo de formulação ou aprovação, por se tratarem de decretos presidenciais: as duas versões da Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. Afirmando, mais uma vez, a imposição do Poder Executivo na formulação de leis.

Sobre essa questão diversos deputados também sublinham em seus discursos o “hiperpresidencialismo” que existe no país e faz com que decisões relativas a diversas esferas políticas, incluindo defesa nacional, fiquem centralizadas dentro do Poder Executivo.

Assim, mesmo no caso mais recente pôde-se notar o interesse dos integrantes da CREDN pelo conteúdo da Estratégia Nacional de Defesa por meio de Seminário que serviria para sanar dúvidas e ampliar o debate sobre o tema dentro da

Câmara dos Deputados, mesmo este sendo posterior a sua publicação. Tal iniciativa não ocorreu no momento da publicação das versões da Política de Defesa Nacional.

A própria criação do Livro Branco de Defesa Nacional, que deverá passar por apreciação no Congresso Nacional junto com os demais documentos de defesa nacional do país, representa um passo para o aumento da responsabilidade e atuação parlamentar, redução desse “hiperpresidencialismo” e consequente aumento de representação da população em questões de defesa nacional.

Por outro lado, também foi possível identificar a baixa frequência na qual o tema defesa nacional é relacionado com a segurança internacional. Muitas vezes percebe-se grande preocupação com a atuação das Forças Armadas em situações de manutenção da lei e da ordem e proteção das fronteiras como forma de combate ao narcotráfico, por exemplo. Porém, quase nenhum parlamentar demonstrou algum interesse ou preocupação com temas que fazem parte de forma expressiva da atuação do Brasil no cenário internacional, como: segurança e integração regional.

A única questão relacionada com a atuação brasileira no contexto de segurança internacional que foi comentada algumas vezes pelos parlamentares foi o anseio do país pela obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Tal aspiração foi comentada no momento da criação do Ministério da Defesa, na publicação da Estratégia Nacional de Defesa e no momento da determinação da criação do Livro Branco de Defesa Nacional.

Os parlamentares reconhecem uma participação cada vez mais ativa do Brasil no sistema internacional, em diversos fóruns, e cada vez mais discursam em nome de uma atuação mais representativa do Congresso Nacional em temas internacionais alegando que esta postura proporciona maior legitimidade para instituição diante da sociedade nacional e para o país diante da sociedade internacional, além de ser característica fundamental de democracias.

Não são raros os pedidos dos próprios deputados para que haja maior interesse da Casa por estes temas, porém estes pedidos são provenientes sempre de um mesmo grupo de deputados.

Nota-se que defesa nacional é um tema que em poucos parlamentares desperta interesse. O tema não é popular e, em tempos e regiões de paz, não gera

votos. Também por parte da população não há interesse no tema e tal situação pode ser explicada pelos diversos problemas sociais enfrentados pelo país.

Portanto, pode-se concluir, por meio da observação e análise do comportamento legislativo, que houve um avanço tímido, porém importante na relação entre Congresso Nacional e política de defesa do Brasil.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÂNTARA, Lúcio. **Os parlamentos e as relações internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional, n.44, vol.1, pp.13-21, 2001.
- ALMEIDA, Carlos Wellington de. **Considerações sobre uma política de defesa no Brasil**. Parcerias Estratégicas, v. 1, n. 2, Dezembro, 1996.
- _____. **Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº1, junho, 2010a, p. 220-250.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **Estratégia Nacional de defesa: comentários dissidentes**. 2009. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee/arquivos/ENDComentariosDissidentespdf>. Acessado em 25/11/2010 às 21h34min.
- _____. **A arte de NÃO fazer a guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa**. Revista de Geopolítica, Ponta Grossa, v.1, nº2, p 5-20, jul/dez. 2010b.
- ALSINA, João Paulo. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): 53-86, 2003.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. **Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions**. In: BALDWIN, David A. (Ed.). Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. p. 85-115
- BARROS, Alexandre de Souza Costa. **A formulação e a implementação da Política Externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores**. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (orgs). A América Latina e a Política Mundial, São Paulo, Editora Convívio, 1986.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em: 01/11/2010 às 22hs13min. Brasília, 1988.
- _____, Ministério das Relações Exteriores. **Decreto n. 1.246, de 16 de setembro de 1994**. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelol co. htm](http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelol%20co.htm). Acesso em: 09 Jun 2011. Brasília, 1994.
- _____, **Decreto n. 1.895, de 6 de maio de 1996**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm. Acessado em: 16/12/2011 às 09h43min. Brasília, 1996a.
- _____. **Política de Defesa Nacional**. Decreto, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm. Acessado em 27/11/2010 às 15h12min. Brasília, 1996b.
- _____. **Mensagem ao Congresso Nacional de 2003**. Disponível em: http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/brazil/federal/presidente/mensagem-2003/mens03_part9.pdf. Acessado em 12/01/2012 às 21h43min. Brasília, 2003.
- _____. **Política de Defesa Nacional**. Decreto n. 5.484, de 30 de junho 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessado em 27/11/2010 às 15h15min. Brasília, 2005.

- _____. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2008. Disponível em: https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acessado em 25/11/2010 às 17h45min. Brasília, 2008.
- _____, Ministério das Relações Exteriores. **Desarmamento e Não Proliferação**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/pazSegurancaInternacionais/desarmamento-e-nao-proliferao>. Acessado em 01/11/2010 às 22hs32min. Brasília, 2010a.
- _____. **Lei Complementar nº136 de 25 de Agosto de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm. Acessado em 27/11/2010 às 18h37min. Brasília, 2010b.
- _____, Ministério das Relações Exteriores. Brasília. **Paz e Segurança Internacionais**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>. Acessado em 18/08/2011 às 19hm56min. Brasília, 2011a.
- _____, Ministério das Relações Exteriores. **UNASUL**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>. Acesso em: 10/06/2011. Brasília, 2011b.
- _____, Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 15, de 1996**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/1996/resolucaodacamaradosdeputados-15-11-dezembro-1996-321012-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em: 14/02/2012 às 13h02min. Brasília, 1996.
- _____, Câmara dos Deputados. Grupos **Parlamentares de Amizade**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/outros/gruposparlamentaresin>. Acessado em: 24/08/2011 às 14h12min. Brasília, 2011c.
- _____. **Decreto n. 7.476, de 10 de maio de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7476.htm. Acessado em: 05/01/2012 às 13h43min. Brasília, 2011d.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **O Brasil diante das regras e das estruturas da globalização**. In: _____. História da Política Exterior do Brasil. 3º Ed. Brasília:Universidade de Brasília, 2008. p.463-490.
- CAMPOS, Iris Walquiria. **Defesa Nacional**. In: LAMOUNIER, B. A era FHC. São Paulo: Editora de Cultura, 2002. p. 454-498.
- CEPIK, Marco. **Segurança regional e integração na América do sul**. In: _____. (Org.). Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 60-95.
- CESAR, Susan Elisabeth Martins; MARIA, Clarita Costa. **A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação de Política Externa**. Revista Informação Legislativa, Brasília a.41, nº 163 jul/set. 2004, pp. 363-388.
- COSTA, Thomaz. **Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria**. In: LESSA, Antônio; OLIVEIRA, Henrique A. (org). Relações Internacionais do Brasil: temas e agências, V.2, São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 9, p. 293-301.

- DEFESANET. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de apresentação dos novos oficiais-generais.** Publicado em 18 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2408/Discurso-da-Presidenta-da-Republica--Dilma-Rousseff--durante-cerimonia-de-apresentacao-dos-novos-oficiais-generais>. Acessado em 26/08/2011 às 14h02min. 2011.
- DEFESANET. Livro Branco: civis e militares ressaltam, em debate, propósito construtivo e democrático da iniciativa. Publicado em 11 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/796/Livro-Branco--civis-e-militares-ressaltam--em-debate--proposito-construtivo-e-democratico-da-iniciativa>. Acessado em 25/01/2012 às 17h32min. 2011.
- DEUTSCH, K. W. 1961. **Security Communities.** In: ROSENAU, J. (ed.). International Politics and Foreign Policy. New York: Free. p. 98.
- FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira.** 2005. 86 f. Dissertação (Pós graduação em Gestão Legislativa). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação Documental. Universidade de Brasília. Brasília, 2005.
- FAUSTINO, Cristian Veríssimo. **Notas sobre as políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile: vícios e virtudes numa perspectiva histórico-comparativa.** In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de. Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011. p. 39-63.
- FELIU, Pedro; MIRANDA, Rosana. **Congresso Nacional e Política Externa. O caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile.** Revista Política Hoje, Vol.20, n. 1, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional.** XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_10.htm. Acessado em: 15/03/2010 às 15h23min.
- _____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- FLEMES, Daniel. **Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile.** Revista de Sociologia Política. 24: 217-231. Jun, 2005.
- FRITZ, Thomaz. **ALBA contra ALCA – La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva via para La integración regional em Latino América.** Centro de Investigación y Documentación Chile – Latino América – FDCL – Berlim, abril de 2007. Tradução: Jan Stehle.
- FOLLIETTI, Gilda; TIBILETTI, Luis (Ed.). **Parlamento y Defensa em America Latina: El papel de las comisiones.** Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires, 2004.
- FUJITA, Edmundo Sussumu. **Uma Política de Defesa Sustentável para o Brasil.** Parcerias Estratégicas, n. 5, Setembro, 1998.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. **O Parlamento e a Defesa Nacional: presença, ausência e dilemas no Brasil atual.** Disponível em: <http://www.ndu.edu/c hds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Fuccille-BRA-T> rabalho-

- Fuccille_ConferenciaSub-Regional.pdf. Acessado em: 02/01/2011 às 02h21min. 2005.
- _____. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.** 23 de fevereiro de 2006. 282 pags. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 23 de fevereiro de 2006.
- GALTUNG, Johan. **Pacifism from a sociological point of view.** The Journal of Conflict Resolution, vol 3, n 1, Studies from the Institute for Social Research, Oslo, Norway (Mar., 1959), p. 67-84.
- HAYES, Margaret Daly. **A cerca del fortalecimiento de los roles legislativos em seguridad y defensa.** In: FOLLIETTI, Gilda; TIBILETTI, Luis (Ed.). Parlamento y Defensa em America Latina: El papel de las comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires, 2004.
- _____. **Remarks on the 7th Anniversary of the Declaration of Security in the Americas. What are the Next Steps in Multidimensional Security?** 2011 (mimeo)
- HERZ, Monica. **Segurança Internacional na América do Sul.** In: ALSINA, João P.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIM, Nelson A. (Org.). Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. pp. 331-343.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003. Cap. 2.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações.** Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KRASNER, Stephen D. (Ed.) **International Regimes.** Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação.** Revista Brasileira de Política Internacional, Vol 41, nº2, pp. 5-17, 1998.
- LINARES, Rosalba; LUGO, Edith G. **La Iniciativa ALBA em La Integración Regional.** Geoenseñanza. Vol. 13-2008. Jul-Dez. p. 217-232. ISSN 1316-6077.
- LIMA, Thiago. **A política comercial do governo Lula e a crítica do setor privado.** Cenário Internacional. Disponível em [HTTP://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=38](http://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=38), acessado em 12 de maio de 2008 às 18h15, 2007.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior.** Lua Nova, nº. 52, pp.121-149, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Políticas Democráticas e Política Externa Brasileira.** In: Seminário Política Internacional e Comparada: Perspectivas Recentes no Brasil, 1999, Brasília, 1999.
- _____. **O Legislativo e a Política Externa** In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- _____. **Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro.** In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio Westphalen; JOBIM, Nelson Azevedo. Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 401-418.
- MARCONI, Cláudia Alvarenga. **O institucionalismo neoliberal e o dilema da segurança.** In: NASSER, Reginaldo M. (org). Novas perspectivas sobre os

- conflitos internacionais. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010. p. 137-153.
- MILNER, Helen. **A Model of the Two-Level game** In: Interests, institutions and information: Domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press: 1997.
- MOISÉS, José Álvaro. **O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)**. In: _____ (Org). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.
- MORGENTHAU, Hans J.. **Uma Teoria Realista da Política Internacional**. In: A Política entre as Nações. Brasília: Ed. UNB, pp.3-28, 2003.
- MYIAMOTO, Shiguenoli. **A política de defesa brasileira e a segurança regional**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 22, nº2, julho/dezembro 2000, p. 431-472.
- NYE, JOSEPH S.. **Understanding International Conflits: An introduction to Theory and History**. Harvard University. 7th Ed, 2009.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. **Amorim garante continuidade na linha de atuação da Defesa**. Publicado em 06 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,amorim-garante-continuidade-na-linha-de-atuacao-da-defesa,755093,0.htm>. Acessado em: 26/08/2011 às 14h03min. 2011.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. México, 2003.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. **"Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação"**. Working Papers Caeni, número 3, 2003.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Interesse Nacional, Ano 2, Edição 5, abril/junho, 2009.
- OLIVEIRA, Leonardo Soares. **A área nuclear e a estratégia dissuasória nos documentos de defesa brasileiros de 1996, 2005 e 2008**. In: II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas em Relações Internacionais, 2009, São Paulo-SP. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa, 2009.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. **A Política Externa no Pós-Guerra Fria** In Política Externa brasileira, pág. 250-264, 2005.
- PAGLIAI, Graciela de Conti. **Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais**. Revista brasileira Política Internacional. 49 (1): 26-42. 2006.
- PAGLIAI, Graciela de Conti. **O Brasil e a Segurança na América do Sul**. Ed. Juruá, Curitiba, 2009.
- PLANALTO. **Decretos**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>. Acessado em: 15/03/2012 as 12h37min. 2012.
- PROENÇA Jr, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics. The logic of two level games**. International Organization, Vol. 42, n. 3. (Summer, 1988), pág.427-460.

- SAINT-PIERRE, Héctor Luiz. **La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa (DT)**. Análisis del Real Instituto Elcano, v. DT, p. 50/2009, 2009.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **A questão ambiental e as relações internacionais**. Primeira Versão, IFCH-Unicamp-Campinas, v. 42, p. 1-36, 1992.
- MIYAMOTO, Shiguenoli; SHIMABUKURO, A.. **Policy and strategy in contemporary Brazil**. In: Joam Evans Pim. (Org.). Brazilian Defence Policies - current trends and regional implications. 1 ed. Dover: Dunkling Books, 2009, v. 1, p. 75-98.
- SOARES, Samuel Alves. **Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990**. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de. Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011. p. 91-109.
- TSEBELIS, George. **Processo Decisório em Sistemas Políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 12 nº34. junho/97. pp. 89-116.
- VILLA, Rafael D. **EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional**. In: CEPIK, Marco (Org.). Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 23-59.
- WEBER, Thomas. **Gandhi, Deep Ecology, Peace Research and Buddhist Economics**. Journal of Peace Research, Vol. 36, No. 3, May 1999, pp. 349-361.
- VARGAS, João A. C. **Persuadir e Legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança**. Cena Internacional, vol. 10, nº 2. 2008.
- ZAVERUCHA, Jorge. **A fragilidade do Ministério de Defesa brasileiro**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 25, p. 107-121, Nov.2005.

Vídeos consultados

- JOBIM, Nelson Azevedo. TV Senado. Brasília. 24 de maio de 2011. **Entrevista concedida a Armando Rollemberg no programa Encontros**.

Base de dados consultadas

- SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>. Acessado em: 19 de agosto de 2011 às 19hs26min.

Relatórios

ONU. **Assesment of Member States' contributions to the Unites Nations regular budget for de year 2011.** Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/824
Acessado em: 09/03/2012 às 12h34min.

Referências Bibliográficas não consultadas

- ALSINA JR, João Paulo. **Política externa e poder militar no Brasil: Universos Paralelos.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina. **The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazil Experience.** In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America.* Oxford: Oxford University Press, Oxford, 2005.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico,** Rio de Janeiro, ESG, 1988.
- GALTUNG, Johan. **Violence, Peace and Peace Research.** *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, 1969, p. 167-191.
- GALTUNG, Johan. **Twenty Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses.** *Journal of Peace Research*, v. 22, n. 2, 1985, p. 141-158.
- GANDHI, Mohandas K. **Speeches and Writing of Mahatma Gandhi.** Madras: Natesam, 1933.
- GANDHI, Mohandas K. Ashram. **Observances in Action.** Ahmedabad: Navajivan, 1955.
- JERVIS, Robert. **Security Regimes.** *International Organization*, v.36, n.2, 1982, p.360-1.
- KEOHANE, Robert O. **The Demand for International Regimes.** *International Organization*, v. 36, n.2, 1982, p.346-7.
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy.** Princeton: Princeton University Press, 1984.
- SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **The economics of defense. Cabridge surveys of economic literature.** ISBN 0-521-44728-3 (pbk). New York: Cambridge University Press, 1995.
- MANKIW, Greg. **Gestão pública no Brasil: temas preservados e emergentes na formação da agenda.** In: VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS, Brazilian Studies Association (BRASA), jun. 2004.

ANEXO I

Emendas propostas pelos deputados José Genoíno (PT), Luiza Erundina (PSB/PC do B) e Miro Teixeira (PDT):

Emenda nº 1: “Art. 2º..... I – no que concerne ao emprego de meios militares, pelo Estado-Maior de Defesa.”

Emenda nº 2: “Art. 2º..... II – no que concerne aos demais assuntos pertinentes à área militar, inclusive a polícia militar, pelo Ministro de Estado da Defesa.”

Emenda nº 3: “Suprima-se o parágrafo único do Art. 2º e a expressão “Conselho Militar de Defesa” constante do caput do art. 4º e de seu § 1º.

Emenda nº 4: “Art. 3º § 1º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem singularmente, de um Comandante e um Secretário-Geral, nomeados pelo Ministro de Estado da Defesa.”

Emenda nº 5: “Art. 3º § 2º Os cargos de Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são privativos de oficiais do último posto da respectiva Força sendo-lhes assegurada precedência sobre os demais oficiais-generais das três Forças Armadas.”

Emenda nº 6: “Art. 3º § O Presidente da República, por intermédio e com a participação do Ministro de Estado da Defesa, definirá a competência dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para a criação, a denominação, a localização e a definição das atribuições dos órgãos que compõem as estruturas das Forças Armadas, sendo-lhes assegurada a prerrogativa de, juntamente com o Ministro de Estado da Defesa, indicar, ao Presidente da República, os nomes para a promoção aos postos de oficiais-generais e para a nomeação aos cargos que lhe são privativos.”

Emenda nº 7: “Art. 4º. O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção e a gestão superior das Forças Armadas e para tal conta com o Estado-Maior da Defesa e demais órgãos, conforme definido em lei.”

Emenda nº 8: “Art. 4º 3º O Estado-Maior da Defesa terá como Chefe um oficial-general do último posto, da ativa, em sistema de rodízio entre as Forças, nomeado pelo Presidente da República a partir da lista tríplice elaborada pelo Ministro de Estado da Defesa.”

Emenda nº 9: “Art. 6º. O orçamento do Ministério da Defesa especificará as prioridades da política militar e identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Parágrafo Único. O Estado-Maior da Defesa assessorará o Ministro de Estado da Defesa na gestão do orçamento consolidado da defesa.”

Emenda nº 10: “Art. 7. No prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da Promulgação desta lei, o Poder Executivo enviará à Câmara dos Deputados projeto de lei criando a Carreira de Especialista em Política de Defesa com a especificação do quantitativo dos cargos, do código, dos vencimentos e das atribuições. Parágrafo Único. A Carreira de Especialista em Política de Defesa é considerada carreira exclusiva do Estado.”

Emenda nº 11: “Art. 9º IV – diretamente ao ministro de Estado da Defesa ou, por sua delegação, ao Comandante da Força que mais se adeque a missão e as características do emprego e em situações que exijam combinação de meios, mas que prescindam da criação dos Comandos Combinados.”

Emenda nº 12: “Art. 9º §2º A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes instituídas pelo Presidente da República, em situações de emergência e após esgotados os meios políticos de defesa da Pátria e dos Poderes constituídos, bem como daqueles destinados à preservação da ordem

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal.”

Emenda nº 13: “Suprima-se a expressão “**controlar**” do inciso I do art. 12 da Lei Complementar nº 250/98.”

Emendas propostas pela CTASP:

Emenda nº1: “Art. 11 IV – implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando for necessário, em razão de competências específicas.”

Emenda nº2: “Art. 12 IV – estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária.”

Emenda nº3: “Art. 15. Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos no art. 12, inclusos I e IV, serão de sua responsabilidade.”

Emenda proposta pela CCJR:

Emenda supressiva: “Suprima-se o §3º do art. 3º, do projeto.”

ANEXO II

Emenda nº1 da Comissão Especial: “Art. 144 IV – polícias estaduais e do Distrito Federal e Corpos de Bombeiros. §4º Compete às polícias estaduais e do Distrito Federal:

I – as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais;

II – a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;

§5º Aos Corpos de Bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§6º Os Estados e os Municípios buscarão política comum que permita a criação de Corpos de Bombeiros voluntários nas comunidades com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e que não disponham de Corpos de Bombeiros regulares.”

José Genoíno em nome da bancada do PT:

Destaque nº1 - supressão do texto da PEC 626-A/1998: “Art. 52 I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles.”

Destaque nº2 – inclusão do artigo nº49 constante na 1ª proposta da PEC 498-B/1997: “Art. 49 XVIII – aprovar a política de defesa nacional;

XIX – autorizar o envio de forças militares para o exterior;

XX – acompanhar a execução dos programas e projetos relacionados a defesa nacional.”

ANEXO III

Emenda proposta pelo deputado Fernando Coruja (PPS) e outros:

Emenda nº 1: “§1º Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazo, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

§2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

- I – cenário estratégico para o século XXI;
- II – política nacional de defesa;
- III – estratégia nacional de defesa;
- IV – modernização das Forças Armadas;
- V – racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
- VI – suporte econômico da defesa nacional;
- VII – as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica;
- VIII – operações de paz e ajuda humanitária;

§3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I – a Política de Defesa Nacional, aprovada pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005;

II – a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto m. 6.703, de 18 de dezembro de 2008;

III – o Livro Branco de Defesa Nacional.”