

# THINKING BRAZIL

A Newsletter of the BRAZIL AT THE WILSON CENTER Project

ISSUE NO. 1  
AUGUST 2000



## O Sistema de Defesa Brasileiro

BY GERALDO QUINTÃO  
Minister of Defense, Brazil

Em 29 de junho de 2000, Geraldo Magela da Cruz Quintão, Ministro da Defesa do Brasil, esteve no Woodrow Wilson International Center for Scholars, em Washington, D.C., participando do lançamento do projeto “Brazil at the Wilson Center.” Na ocasião, além de cumprimentar o Woodrow Wilson Center pela iniciativa, o Ministro Quintão discursou sobre o sistema de defesa brasileira. Segue-se a íntegra do Ministro Quintão no Wilson Center.



É uma honra para mim estar aqui no Wilson Center, diante de tão prestigiosa platéia, e eu gostaria de agradecer aos organizadores deste encontro pela oportunidade de poder expor algumas idéias relacionadas com o sistema de defesa brasileira.

É para mim também um prazer e uma honra participar do lançamento do Programa “Brazil at the Wilson Center”, relevante iniciativa conjunta da Embaixada do Brasil em Washington e deste importante Centro de Estudos e de pensamento em Washington.

As mudanças ocorridas no Brasil nos últimos anos, como resultado da consolidação da democracia, produziram também reflexos na área da defesa, cujos marcos mais importantes foram a adoção, em 1996, da Política de Defesa Nacional, e a criação, em 1999, do Ministério da Defesa.

A Política de Defesa Nacional representa o resultado do esforço conjunto de civis e militares no sentido de fixar as linhas mestras do planejamento estratégico brasileiro. E a criação do Ministério da Defesa, mais do que uma simples medida de racionalização administrativa, de entrosamento das forças armadas à estrutura ministerial civil do Governo, tornou possível a abordagem mais abrangente e multidisciplinar do tema da segurança e da defesa, com o envolvi-

mento de outros órgãos do Governo, do Congresso, e de setores interessados da sociedade.

A crescente complexidade das questões de segurança, que envolvem atores extra-estatais e transcendem fronteiras, perpassa muitas vezes o aspecto puramente militar. Era necessário, portanto, evoluir da mentalidade prevalecente no País nas últimas décadas, segundo a qual a defesa era assunto exclusivo das Forças Armadas, e começar a desenvolver uma cultura de defesa em setores da sociedade civil.

Durante muito tempo se visualizou a necessidade de se contar com forças armadas em função de oponentes facilmente perceptíveis, como o nazismo, o comunismo, e, por vezes, os países vizinhos. No entanto, no ambiente estratégico de hoje, a figura do antagonista evidente desapareceu, e encontra-se em debate o tema da reconfiguração das organizações militares nacionais.

Compete, portanto, ao Ministério da Defesa, conduzir o planejamento de alto nível da defesa brasileira e estabelecer um novo arcabouço doutrinário que substitua tanto os preceitos de guerra clássica quanto os de luta contra-insurgência, por concepções de organização e emprego mais em sintonia com as demandas dos novos tempos.

E nesse sentido temos trabalhado, em coordenação com o Ministério das

### ALSO IN THIS ISSUE

A Sociedade Civil e o  
Ministério da Defesa  
do Brasil

by Luis Bitencourt

—page 5



Relações Exteriores, com vistas a determinar a forma mais adequada de inserção estratégica do Brasil nos planos global, hemisférico e sul-americano, bem como o tipo de estrutura militar que o País necessita para bem cumprir sua missão de defesa externa.

Como explicita a Política de Defesa Nacional, “a capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e dignidade nacionais, e o Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e normas do direito internacional”.

O Brasil tem uma longa tradição diplomática, caracterizada por posições de equilíbrio, pela confiabilidade e credibilidade. País territorialmente satisfeito, há 130 anos sem se envolver em qualquer tipo de conflito armado com seus vizinhos, o Brasil, como defensor das normas do direito internacional, tem favoreci-

do consensos que se traduzem em ações de preservação da paz e da solução pacífica de controvérsias.

Por sua dimensão territorial e pelo fato de compartilhar fronteira com dez dos doze países sul-americanos, é o único país capaz de atuar como elo de ligação entre as vertentes platina, andina, amazônica e caribenha. Por esta razão, o Brasil pode ser considerado o articulador natural do espaço estratégico sul-americano, que se propõe a trabalhar, sem qualquer pretensão hegemônica, no sentido de promover a estabilidade e a cooperação regionais.

A América do Sul é um continente que possui identidade estratégica própria, caracterizada pelas circunstâncias de países que compartilham uma mesma vizinhança imediata e, por isso, têm uma agenda comum de temas, oportunidades e preocupações.

*Thinking Brazil* é uma publicação do Latin American Program do Woodrow Wilson International Center for Scholars, como parte do seu projeto “Brazil at the Wilson Center.” Este é o primeiro número de *Thinking Brazil*, uma publicação inteiramente dedicada ao Brasil e às relações Brasil-Estados Unidos. Este número de lançamento concentra-se, eventualmente, no tema defesa do Brasil. Esta é uma forma de homenagear o Ministro da Defesa do Brasil, Geraldo Magela da Cruz Quintão, que, em 29 de junho de 2000, compareceu ao Wilson Center para participar do lançamento do projeto “Brazil at the Wilson Center.”

Este projeto foi concebido a partir da percepção de que o Brasil recebe, nos Estados Unidos, menos atenção do que deveria, considerando o seu tamanho, a sua população, a importância de sua economia, e a sua posição única como líder regional e ator global. Embora haja numerosos interesses comuns compartilhados por Brasil e os Estados Unidos, a relação entre os dois países está longe de atingir o seu pleno potencial. Diante dessa constatação, e coerente com a preocupação do Wilson Center em estabelecer uma ponte entre a pesquisa acadêmica e as políticas públicas, o Latin American Program concebeu atividades com o objetivo de estabelecer maior “presença” brasileira em Washington, de forma a atrair a atenção pela qualidade das suas apresentações e pela condição de neutralidade que desfruta.

O projeto “Brazil at the Wilson Center” conta com o apoio da Embaixada do Brasil em Washington e do Ministério da Cultura do Brasil. Além disso, importantes corporações ajudam a torná-lo uma realidade, entre essas, a Cargill Financial, a Texaco, a FMC, e a Raytheon. Entretanto, o Wilson Center tem absoluta autonomia para planejar eventos, escolher seus temas e definir os convidados para as atividades do projeto.

“Brazil at the Wilson Center” desenvolverá três tipos de atividades:

A organização de **Seminários**, com o propósito de estimular a reflexão sobre questões críticas relacionadas com o desenvolvimento, com as relações internacionais, com a economia e com a política.

O estabelecimento de um Grupo de Trabalho sobre o Brasil, composto por analistas, líderes do setor privado, políticos, e acadêmicos—tanto brasileiros como americanos—que reunir-se-á mensalmente para discutir temas de interesse do Brasil e da agenda bilateral, com o propósito de elevar o nível da atenção sobre o Brasil e promover relações mais contrutivas e informadas entre o Brasil os Estados Unidos.

A seleção de brasileiros (entre intelectuais, jornalistas, escritores, diplomatas e servidores públicos) para passarem períodos de dois a três meses pesquisando no Wilson Center, na condição de Public Policy Scholars.

**Luis Bitencourt**, um cientista político brasileiro, com extensa experiência tanto no governo quanto no meio acadêmico brasileiro, é o diretor do projeto. Anteriormente, Luis Bitencourt trabalhou como consultor para as Nações Unidas no Timor Leste e no Tajikistão. Além disso, por vinte e oito anos trabalhou para o governo brasileiro, tendo ocupado várias posições ligadas à área de planejamento estratégico governamental. Também, por treze anos, trabalhou na Universidade Católica de Brasília, onde foi professor, diretor de Faculdade, e chefe de gabinete do Reitor. Luis é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, e mestre em World Politics pela Catholic University of America, onde está em vias de concluir o seu doutoramento em World Politics.

Afastada dos principais eixos de tensão mundial, com baixos índices de despesas militares, livre de armas nucleares, com herança cultural e lingüística predominantemente ibérica, observa-se hoje na região um bem sucedido processo de integração regional, conduzido por Estados democráticos e dedicados ao desenvolvimento econômico e social.

Por este motivo, ao apresentar o projeto de agenda para a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, o Brasil salientou o fato de que “as realidades geográficas, políticas, econômico-sociais e culturais das Américas do Norte, Central e do Sul são tão distintas, que é difícil imaginar uma visão única, hemisférica, de segurança, aplicável às três massas continentais”.

O encaminhamento de qualquer consideração estratégica no plano hemisférico deve, portanto, levar em conta o fato de que existem diferenças marcantes de natureza estratégica entre as três Américas. Enquanto os Estados Unidos, superpotência nuclear e principal membro da OTAN, tem interesses globais, os pequenos países insulares do Caribe têm como foco de preocupação desastres naturais e lavagem de dinheiro. E a América do Sul, como vimos, reúne elementos suficientes que conferem ao continente perfil estratégico próprio.

É intenção do Brasil estabelecer, com seus vizinhos sul-americanos, mecanismos de entendimento no campo político-militar que afastem definitivamente a possibilidade de conflito armado na região e permitam aos países concentrar esforços no desenvolvimento econômico e social.

Os presidentes recentemente eleitos na Argentina, no Chile e no Uruguai, todos fortemente comprometidos com a consolidação da democracia em seus países, formam, juntamente com o Brasil, um verdadeiro arco de estabilidade democrática no sul do continente. O Brasil, a Argentina e o Chile já deram importantes passos em direção a uma maior aproximação no plano político-estratégico, com a constituição de mecanismos de deliberação conjunta, formados por militares e diplomatas, dedicados à consideração de temas de segurança e defesa de interesse mútuo.

Não se trata de formar alianças militares no sentido tradicional, ou de criar um sistema de segurança coletiva subregional — o que não significa que isso não possa ocorrer no futuro. O que o Brasil deseja, no momento, é promover o reforço do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa, dentro do marco democrático, entre os países da América do Sul, com o que se estaria facilitando o encaminhamento de soluções para os problemas regionais no campo da segurança.

A conformação de um ambiente de paz no continente sul-americano vem ao encontro dos esforços desenvolvidos pelos Estados Unidos e por outros Estados americanos no sentido de estabelecer uma concepção mais abrangente de segurança hemisférica, pois ao aportar para a região elementos de confiabilidade, transparência e previsibilidade, estará contribuindo para o intercâmbio e a cooperação no âmbito interamericano.

Os Estados Unidos, nosso aliado histórico, em cujo lado lutamos nas duas guerras mundiais, são, sem dúvida, o nosso interlocutor mais importante. Compartilhamos com os Estados Unidos princípios e valores e temos mantido com eles um relacionamento franco e com proposições claras, embora nem sempre, como ocorre em qualquer relacionamento maduro, tenhamos que concordar em tudo.

Uma das nossas preocupações comuns é o narcotráfico, que por suas ramificações internacionais e vinculação com grupos criminosos internos, cria nos países uma subcultura de subversão e violência que se alastra rapidamente nas cidades e no campo e que necessita ser contida.

Trata-se, contudo, do ponto de vista da legislação brasileira, de um problema de natureza policial, a ser enfrentado por corporações especializadas em combate ao crime, e não pelas Forças Armadas.

Em vista da gravidade do problema das drogas e da violência, o Governo brasileiro acaba de lançar um pacote com mais de 100 medidas que visam o reforço da segurança pública, entre as quais se destacam a modernização do aparato policial brasileiro.

Como eu já havia dito esta manhã no Inter-American Dialogue, a Polícia Federal está criando 88 novas unidades, 41 delas a serem instaladas na Amazônia, e ainda esta semana está anunciando concurso para a contratação imediata de 300 novos policiais, para trabalharem exclusivamente no combate ao crime organizado na região amazônica. Além disso, novas unidades estão sendo criadas em todos os Estados do País, com o que a Polícia Federal brasileira passará a ser uma das polícias mais preparadas da América Latina para combater o narcotráfico.

Estão previstos ainda o reforço das polícias civil e militar e a participação mais ativa das Forças Armadas em atividades de apoio logístico e de inteligência, em especial na zona de fronteira, como respaldo à ação das polícias.

Vale lembrar que a atividade-fim das Forças Armadas brasileiras é a defesa externa, responsabilidade essa que é proporcional à grande extensão das fronteiras terrestres e marítima brasileiras e ao território de mais de três milhões de milhas quadradas que lhes compete defender.

Nenhuma potência manifestou até agora intenção de renunciar à sua estrutura militar em vista da ausência de inimigos evidentes, e enquanto não se delinear uma ordem mundial mais previsível, a maioria das nações deverá manter uma atitude de prudência na reformulação de suas forças armadas.

Apesar de não se contemplar a hipótese de conflito do Brasil com um país vizinho, o País não está inteiramente livre de riscos provenientes de seu entorno imediato. A ação de grupos irregulares junto à fronteira brasileira, em particular da guerrilha colombiana, e sua associação com o crime organizado, em zonas remotas e de difícil acesso, tem sido motivo de permanente preocupação.

A reativação pelo Governo brasileiro do Projeto Calha Norte, que prevê a presença mais intensiva e coordenada do Estado em áreas de baixa densidade demográfica, o deslocamento progressivo de unidades militares do sul do País para a região amazônica, e a entrada em operação, em 2002, do Sistema SIVAM/SIPAM, de Vigilância e Proteção da Amazônia, um projeto da ordem de quase dois bilhões de dólares, considerado prioritário pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que cria condições inéditas de controle do tráfego aéreo e de defesa do meio ambiente, constituem as principais medidas tomadas com vistas a reduzir a vulnerabilidade estratégica da Região Norte do Brasil.

O Ministério da Defesa tem acompanhado a tendência que se verifica nos países que reestruturaram suas forças armadas, no sentido de contar com unidades de ação rápida, bem adestradas e equipadas, dotadas de grande mobilidade, aptas a atuar de modo combinado e a cumprir distintos tipos de missão em diferentes cenários.

É intenção do Governo brasileiro dotar o novo sistema de defesa nacional com um aparato militar moderno, dimensionado e equipado segundo a percepção das ameaças, reais e possíveis. O Ministério da Defesa, órgão encarregado desta tarefa, está ciente de que o papel que caberá às Forças Armadas nas próximas décadas deve estar calcado em amplo debate, cujo resultado será tão satisfatório quanto o for o grau de entendimento entre o poder político e as forças armadas.

Somente mediante o diálogo fluído entre civis e militares é possível compatibilizar as necessidades de defesa com as prioridades nos campos social e de infra-estrutura, dentro de um quadro de escassez de recursos.

Não há dúvida que o esboço de qualquer arranjo de defesa em um Estado democrático, para que tenha legitimidade e possa contar com recursos, deve ser avaliado pela sociedade. E é dentro deste espírito que o Ministério da Defesa está consultando a sociedade civil, em um exercício até agora inédito no Brasil, para ter uma idéia do que o País espera de suas Forças Armadas.

São 22 personalidades, representativas de diferentes espectros de opinião. Ministros e ex-ministros de estado, acadêmicos, jornalistas, diplomatas, parlamentares e ex-militares, todos com reconhecida competência na área de defesa e muitos deles fortes críticos do atual sistema de defesa nacional, estão sendo ouvidos, e suas opiniões, críticas e comentários serão levados em conta na discussão em torno do perfil estratégico brasileiro, ora em consideração no Ministério da Defesa.

Os Professores Luis Bitencourt e Tomás Guedes da Costa, aqui presentes, são dois dos especialistas que estamos consultando, e que com sua abalizada capacidade de reflexão e análise nos estão auxiliando na tarefa de buscar novos referenciais no campo da defesa.

Senhoras e Senhores, a mensagem que eu trago, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é uma mensagem de paz,

de entendimento e de valorização dos princípios que sempre nortearam a ação externa brasileira, como os de não-intervenção, respeito à autodeterminação, não-ingerência em assuntos internos e solução pacífica de controvérsias.

Desejo também apresentar o Brasil como um País que vive uma democracia amadurecida, que se afirma pela vitalidade e pela estabilidade de sua economia e que tem posições convergentes com a comunidade internacional em temas como segurança, preservação ambiental, direitos humanos e combate ao crime organizado.

Eu queria finalizar com uma menção ao Presidente Woodrow Wilson, cujos ideais, baseados na democracia, na auto-determinação e na paz, inspiraram a criação deste Centro e têm influenciado inúmeras gerações.

Seu papel como líder mundial, de valorização da negociação sobre a força, deve servir como um exemplo a todos nós, no sentido de que podemos, muitas vezes, flexibilizar certas posturas estritas, em favor da maior cooperação e entendimento, com benefícios para todas as partes. E essa é a atitude que tem norteado as relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos e hemisféricos.

Muito obrigado.

— — —

### Nas Próximas Publicações

*The United States and Brazil: Strategic Partners or Regional Competitors?*, Rubens Barbosa, Embaixador do Brasil nos EUA.

*The Amazon as Issue of International Politics*, Thomaz Guedes da Costa, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.

*The Politics of Structural Adjustment*, Kurt Weyland, Vanderbilt University and the Woodrow Wilson Center.

*The Politics of Environmental Management*, Margaret Keck, Johns Hopkins University.

*Drug Trafficking and International Security in the Amazon*, Eduardo Gamarra, Florida International University.

*Brazil's Amazônia in Strategic Perspective*, Ralph Espach, Woodrow Wilson Center.

*SIVAM: Monitoramento Ambiental e Segurança na Amazônia*, Clóvis Brigagão, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.

*Aspectos do Catolicismo Negro Brasileiro Impressos em Objetos Mágico-Religiosos*, Marina de Mello e Souza, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

*The Wonderful Wizard of Washington: The Tale and the Case of the Smithsonian Institution*, Maria de Lourdes Parreiras Horta, Museu Imperial, Ministério da Cultura.

# A Sociedade Civil e o Ministério da Defesa do Brasil

BY LUIS BITENCOURT

Project Director, Brazil at the Wilson Center

O Ministro da Defesa do Brasil, Geraldo Magela Quintão, está convidando um grupo de estudiosos, tanto de dentro quanto de fora do governo, para participar de um exercício objetivando definir novos parâmetros para a política de defesa nacional do Brasil.<sup>1</sup> A iniciativa é importante, particularmente quanto examinada no contexto das reações da sociedade civil à instalação do Ministério da Defesa do Brasil.

## Críticas à idéia do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa, acomodando os antigos ministérios militares e o Estado Maior das Forças Armadas sob um único ministro civil, foi inaugurado em janeiro de 1999, no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, desde que foi lançada, no programa de governo do então candidato Cardoso, a idéia enfrentou tanto a resistência dos militares quanto a indiferença dos civis. Argumentos, alguns menos, outros mais relevantes alinharam-se ora contra a idéia, ora contra a declarada intenção de designar um civil para a pasta do Ministério da Defesa.

O que transparece nas posições desses críticos da primeira hora ao advento do Ministério da Defesa, é preocupação com a possível perda de status e força política que, no seu entender, o afastamento dos ministros militares em relação ao Presidente da República acabaria por acarretar. Ou seja, essa preocupação revelava, por um lado, o receio de que, privados do contato pessoal frequente com o Presidente da República, os militares poderiam ser prejudicados pelo estabelecimento de políticas inadequadas. Por outro, revelava o receio pela perda de influência, ou tutela—que a proximidade ao Presidente lhes garantia, sobre o processo de tomada de decisões governamentais como um todo.

As críticas mais expressivas poderiam ser sintetizadas naquelas que o então Ministro da Marinha, Mauro César Pereira, apresentou em dezembro de 1998, durante um encontro entre o presidente da República e oficiais gerais das três Forças. Ele chamou a atenção para três principais problemas que adviriam da implantação do Ministério da Defesa: o risco de perda de identidade de cada força armada, a dificuldade logística de integração das três Forças sob um único ministério, e a inexistência de civis competentes o bastante para responder por tal ministério. (“A Pirâmide Militar,” *Jornal do Brasil*, 27 de dezembro de 1998, p. 8).

Certamente, não há porque discordar das duas primeiras preocupações do Almirante Pereira. São ambas tão evidentes e prioritárias que é impossível que o novo ministério não tenha dado atenção a elas. Afinal, constituem-se na própria essência das mis-

sões iniciais do ministério. Já a preocupação com a inexistência de civis qualificados para o cargo é mais subjetiva e requer alguma reflexão, não quanto ao mérito—porque não há espaço neste trabalho—mas quanto às suas implicações. Filtrando-se o óbvio exagero e preconceito existente na afirmação e supondo-se que o Almirante reflete o pensamento de parte considerável dos militares, poderíamos dizer que: “a maioria dos militares não reconhece nenhum civil competente o bastante sobre assuntos de defesa, que o qualifiquem para a pasta do Ministério da Defesa.”

Nessa mesma linha, outros, inconformados com a idéia de um civil como Ministro da Defesa argumentaram que, afinal, as Forças Armadas sempre haviam estado sob o comando do Presidente da República, o Comandante Supremo das Forças Armadas, que tem sido, pelo menos desde 1985, sempre um civil. O argumento parte de uma premissa verdadeira: a condição do Presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas. Sustenta-se contudo numa exagerada generalização que ignora o ponto essencial da justificativa para a criação de qualquer ministério da Defesa; ou seja, a inserção de um segmento político entre o segmento puramente operacional, caracterizado pelas Forças Armadas, e a última instância decisória, o Presidente da República.

Ademais, tal segmento político tem responsabilidades não apenas sobre a operacionalidade da coordenação das Forças Armadas mas sobre a concepção de defesa como um todo. Não é, portanto, o Ministério da Defesa—ou pelo menos não deve sê-lo—meramente um Ministério das Forças Armadas, mas um ministério que coordena as Forças Armadas num contexto mais amplo de inserção na política de defesa. Aparentemente, porém, nem a academia, nem a imprensa deram muita importância a essa questão essencial. Na verdade, nem o governo ou o Ministro Álvares parecem ter dado atenção a este singelo fato. O mais frequente argumento oficial para a instalação do ministério era de que o Brasil deveria ter um Ministério da Defesa porque todos os países democráticos do hemisfério tinham ministérios da defesa.

## O Debate que Não Houve

De fato, debate mais intenso seria de se esperar desde quando o Ministério da Defesa foi instalado, em 1999. Seria, então, plenamente justificável que se questionassem as moti-



vações para sua criação, a sua finalidade, e implicações. Contudo, por uma dessas peculiaridades brasileiras—que explica parte do problema e talvez explique parte das motivações do Ministro Quintão em promover a aludida consulta—o tema recebeu da sociedade atenção bem menor que a merecida. A academia não gerou debates significativos, e a imprensa não foi além de especular sobre possíveis candidatos à pasta. Pouca ou nenhuma atenção foi dada ao mérito ou às implicações da iniciativa para a defesa nacional. Por outro lado, as próprias declarações do então recém nomeado Ministro Álvares, seguiram a mesma linha parvoal; nenhuma sugestão sobre a relevância e sobre as atividades do ministério foi sequer esboçada.

Passada a primeira escaramuça, nesta atmosfera morna de pouco interesse popular, os próprios militares acabaram por acomodar-se à nova situação. Se não por concordância, pelo menos por disciplina, aqueles que ainda discordavam da idéia, ou pelo menos da sua oportunidade, abandonaram a resistência, praticamente passiva, e já aceitam a sua inevitabilidade. De críticos tentando evitar a instalação do ministério—ainda que saudavelmente pela força do argumento—passaram a preocupar-se com o legítimo esforço de preservar a individualidade das respectivas Forças. Para alguns, o ministério foi aceito como um mal necessário e as reações, pelo menos no âmbito do Exército e da Força Aérea, foram decisivamente abafadas pelos respectivos Comandantes. O Comandante da Aeronáutica declarou-se favorável à idéia, e o Comandante do Exército sepultou as reações sob o alerta de que não havia porque discutir o assunto: o ministério estava criado e pronto (General Gleuber, Comandante do Exército, entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 18 de maio de 1999; e Ten-Brig-do-Ar Carlos de Almeida Baptista, Comandante da Aeronáutica, *Revista FL330*, abril de 2000). A Marinha, até então origem das críticas mais ácidas à idéia, manteve-se silenciosa.

### Resultados Líquidos: Olhando para Trás

Neste ponto, é preciso reconhecer os avanços conseguidos pelo governo Fernando Henrique Cardoso na matéria. De fato, cerca de quinze anos depois que os militares deixaram o poder, sendo o quarto presidente civil, Cardoso ousara promover mudanças no modelo gestor da defesa nacional. Algumas iniciativas, em particular, representaram interferência efetiva no modelo e consideráveis avanços no panorama político-burocrático brasileiro. Por exemplo, em 1996, a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (Decreto no. 1.895)—com responsabilidades sobre a cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, a integração fronteiriça, as populações indígenas e direitos humanos, as operações de paz, o narcotráfico e crime organizado, a imigração e as atividades de inteligência—começava a avançar no sentido de

reformular alguns aspectos relacionados com a defesa. Em 1997, o lançamento da Política de Defesa e, em 1999, o estabelecimento do Ministério da Defesa e a respectiva nomeação de um ministro civil para a pasta completariam e dariam feição definitiva ao pacote de Cardoso para redesenhar a defesa nacional.

Antes disso, a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, bem assim como os governos civis que haviam sucedido o regime militar, não haviam conseguido mais que dismantlar alguns conceitos e setores burocrático-militares associados à repressão, sem terem sido capazes de instalar substitutos competentes. A Assembléia Nacional Constituinte, ao pretender exorcizar o estigma da Doutrina de Segurança Nacional—que havia tanto proporcionado unidade e base filosófica aos governos militares quanto deixado angustiantes lembranças, seja para as esquerdas, seja para os idealistas liberais—resolveu eliminar a expressão “segurança nacional,” e substituiu-a por “defesa nacional.” Livrou-se da expressão e deixou um problema: as estruturas e os conceitos permaneceram. Em outras palavras, trocou os rótulos mas deixou as mesmas garrafas. E, o que é pior, crescentemente, torna-se evidente a necessidade de trocar as garrafas. Isto é, o velho conceito, ainda que travestido como defesa, parece crescentemente inadequado para acomodar as ameaças trazidas por um mundo muito mais poroso e interligado. Tráfico de drogas, insegurança pública, crime organizado, e destruição do meio ambiente tornaram-se parte da agenda diária dos cidadãos de forma crescentemente interligada e ameaçadora. Cresce a consciência de que é impossível enfrentar-se tais ameaças sem uma ampla revisão dos conceitos e da estrutura de defesa. Mais que isso, cresce a consciência de que a legitimação e, conseqüentemente, a eficácia de tal reforma só ocorrerá com a intensa participação da sociedade civil.

Considerando-se as iniciativas presidenciais pós-governos militares, veremos que o governo José Sarney, o primeiro seguindo-se ao regime militar, não tocou nas estruturas ligadas à defesa e conviveu com elas até o fim do seu mandato.

Em compensação, Fernando Collor, logo ao assumir, sucedendo a Sarney, promoveu espalhafatoso dismantelamento nas duas estruturas que os militares haviam deixado mais desgarnecidas: a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN)—anteriormente Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN)—e o Serviço Nacional de Informações (SNI).

Em particular, a extinção da SADEN, em 1990, acabou por desarticular também funções e atividades essenciais para o planejamento e coordenação da defesa nacional. Representou, é verdade, a extinção de uma organização fortemente identificada com a repressão política dos governos militares (grande parte dos processos de cassação de direitos políticos fôra preparada a partir de orientações emanadas na SG/CSN). Ao mesmo tempo,

porém, sua extinção afetou a coordenação de alguns projetos relacionados com a defesa nacional e de natureza tipicamente multi-setorial. Entre esses, por exemplo, ficaram momentaneamente órfãos—até que a Secretaria de Assuntos Estratégicos, então criada, os adotasse—aqueles projetos ligados à integração fronteiriça e à demarcação de fronteiras e áreas indígenas, e ao planejamento militar de defesa. O planejamento militar de defesa, por exemplo, foi atingido na sua base: a SADEN era responsável pelo assessoramento ao Presidente da República no preparo e edição do Conceito Estratégico Nacional, onde, de acordo com o modelo então vigente, originava-se todo o planejamento militar. Com a extinção da SADEN, nenhum outro organismo foi responsabilizado pela elaboração do Conceito Estratégico. Ainda que se diga que tal Conceito já estava desautorizado pelo desuso, o fato é que legalmente existia. De todo modo, ficou muito claro que a reforma de Collor foi muito mais de forma e imagem que de conteúdo. Ou seja, Collor nada mais fez que trocar alguns rótulos, quebrar algumas garrafas e desorganizar a adega.

Finalmente, Itamar Franco, sucedeu a Collor e não dedicou maior atenção aos assuntos relacionados com defesa. Embora tenham sido esboçados alguns movimentos nas áreas técnicas do governo e mesmo um Grupo de Trabalho tenha sido articulado para traçar uma Política de Defesa Nacional, sob a orientação do Almirante Mário César Flores, então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Itamar nunca interessou-se pelo tema.

Portanto, inegavelmente, embora a imprensa não lhe tenha dado muito crédito, Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro a colocar o dedo efetivamente em aspectos da segurança e defesa nacional que estão a exigir melhor definição. E a iniciativa do Ministro Quintão em buscar respostas para essas questões com a participação da sociedade merece atenção. Primeiro, porque pressupõe o princípio de que a legitimidade das políticas governamentais sobre temas complexos e polêmicos, como é a identificação de parâmetros estratégicos, sustenta-se na participação da sociedade civil. Segundo, porque na cultura política brasileira não há exatamente tradição em procurar engajar a sociedade nessas iniciativas. Ademais, o exercício servirá para fortalecer a legitimidade e dar personalidade ao próprio Ministério da Defesa.

Ao possível contra-argumento de que afinal a sociedade se faz participar no processo pela via dos seus representantes no Congresso Nacional, a resposta é de que essa é uma condição necessária, extremamente significativa, mas insuficiente. Particularmente com relação a temas mais complexos ou de natureza estratégica, relacionados com a soberania do País—como, por exemplo a decisão de em que condições o País deve engajar-se numa guerra, que em última análise é uma decisão capaz de colocar em risco a vida de cidadãos—somente a legitimidade garantida pela compreensão e engajamento da sociedade é capaz de garantir. Além disso, é preciso levar em conta a peculiar

situação do Brasil, caracterizada por vinte anos de regime militar, de certo modo muito mais marcantes do que o foram para os vizinhos latino-americanos: o regime militar brasileiro foi seguramente menos truculento, não se insere no padrão de uma ditadura pura e simples e cuidou de estabelecer, desde o princípio um sofisticado sustentáculo filosófico, doutrinário e organizacional que impregnou de forma marcante os governos militares. Entretanto, por ter sido a transição do modelo autoritário para o democrático mais negociada e lenta do que o foi na maioria do vizinhos sul americanos, assim também o é o estabelecimento do modelo sucessor. A democracia está evidentemente instalada. O seu aperfeiçoamento e amadurecimento, contudo, é tarefa mais complexa que não depende apenas de quem tem responsabilidades políticas ou governamentais; depende da participação intensa de toda a sociedade.

### O Papel da Sociedade

Daí a importância da inclusão da sociedade civil nesse processo. Ao longo desse período que se sucedeu aos vinte anos de regime militar, ficou claro que a sociedade brasileira não nutre grande interesse pelos temas relacionados com a defesa nacional. Eis aí um fator problemático, não apenas para o Ministério da Defesa, mas para a própria consolidação e aperfeiçoamento da democracia brasileira, pois as democracias liberais precisam sustentar-se na legitimidade que só a sociedade civil é capaz de garantir; e tal garantia advém do efetivo engajamento dessa mesma sociedade. Esse é o aspecto para o qual a iniciativa do atual Ministro da Defesa revela sensibilidade.

Realmente, nesse contexto, o exercício que o Ministro Quintão promove assume inegável importância. Na base do seu exercício está o envolvimento da sociedade civil nas definições afetas ao Ministério da Defesa. Ora, o primeiro benefício do referido exercício relaciona-se com o passado. Isto é, ao incluir a sociedade civil, o ministro promove uma revisão do modelo de defesa originalmente concebido durante os governos militares. Completa-se, portanto, no modelo gerencial do estado para temas de defesa, a transição político-institucional, desde o modelo autoritário para um modelo democrático liberal.

O segundo e mais importante benefício advém do fato de que o exercício volta-se para o futuro e relaciona-se com os ideais mais nobres da democracia liberal. Assim, ao promover o interesse da sociedade civil sobre temas relacionados com a defesa, a iniciativa sustenta-se em princípios de participação que conformam a cultura cívica, de pouca tradição no Brasil, mas que se constituem no verdadeiro fermento das democracias liberais. Na origem desses princípios está o reconhecimento de que, em democracias liberais, a sociedade deve ter um papel que não se limita à escolha de seus representantes pelo voto, mas implica em permanente participação e acompanhamento das decisões governamentais.

Uma coisa, porém, é entender que a participação da sociedade civil é importante para o fortalecimento das democracias liberais; outra, completamente diferente, é conseguir a participação dessa sociedade. A sociedade civil é, em realidade, um ente a um só tempo onipresente e ficcional, sem endereço ou telefone. Em geral ela é abúlica, negativista e instável, especialmente quando não existe forte pressão que a motive a participar das ações governamentais. Com relação à defesa nacional, há dois problemas iniciais para assegurar a participação da sociedade. Por um lado, o governo não tem motivação imediata e terá sempre disponível um arsenal de razões para não estimular tal participação. Do ponto de vista dos indivíduos que, eventualmente, estão no governo, promover maior participação da sociedade significa, de certo modo, abdicar de poder, e este é um altruísmo não facilmente encontrável. Obviamente, é muito mais confortável exercer a ação governamental sem precisar prestar contas e sem ter o olho crítico da sociedade por sobre o ombro, tudo fiscalizando e questionando.

Por outro lado, a sociedade não se motiva, por si só, a participar; ela precisa ser civicamente educada para isso. Os indivíduos que a integram não têm motivação natural para participar da comunidade política, o que em, pelo menos em democracias liberais é pressuposto básico para o seu reconhecimento como cidadãos. Participar da comunidade política, ainda que para acompanhar e fiscalizar as suas ações, significa, muitas vezes, abrir mão de algumas individualidades. Os valores fundamentais do indivíduo estabelecem-se, primeiro com a família, depois com valores étnicos compartilhados pela família, finalmente, com a religião. Estes acabam por confundir-se com valores naturais para o indivíduo. A participação no ambiente político não está entre esses valores naturais. Ou seja, para o indivíduo, a relação política com o estado não é uma relação tão intensa como o é com aqueles valores. De fato, a identificação do indivíduo como cidadão implica na adoção de um sistema de valores profunda-

mente diferentes dos seus valores individuais mais caros e apreciados. Todavia, é a sua identificação como cidadão e, consequentemente, sua integração ao ambiente político, que garante a vitalidade das democracias liberais.

### Conclusão

Aí está o valor exponencial do exercício proposto pelo Ministro Quintão. Ao final, ele obterá sugestões para a definição de parâmetros estratégicos, e para precisar o papel das forças armadas num contexto global movido e incerto. Mais que isso, porém, assinalará elementos para reflexão mais ampla sobre a interação entre a sociedade civil e a esfera política das democracias liberais e, em particular, da democracia brasileira. E este é um aspecto extremamente relevante quando se considera que a nova democracia brasileira tem apenas quinze anos, e veio a instalar-se após um período de vinte anos de regime autoritário militar.

Obviamente, este é apenas um começo. Muito ainda há que ser feito no sentido de aproximar o governo da sociedade. Mas é um primeiro passo que, dado numa área usualmente sensível, certamente contribuirá não apenas para as definições relacionadas ao Ministério da Defesa e à própria defesa nacional, mas para o fortalecimento da jovem democracia brasileira.

Ademais, ainda que com algum atraso, a partir daí, poderá instalar-se o debate mais crítico sobre as ameaças que pairam sobre a sociedade brasileira. Ao debruçar-se sobre as angústias da sociedade com relação à sua própria segurança, esse debate ajudará a definir—num contexto de profundas mudanças, tanto na esfera estratégica interna quanto na externa— formas legítimas de garantir a defesa nacional.

1. Veja Renata Giraldi, “Defesa Avalia Estratégias: Ministro Quintão Ouvirá Civis e Militares para Traçar Nova Política Nacional,” *Jornal do Brasil*, 15 de maio de 2000.

#### THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

#### BOARD OF TRUSTEES

Joseph A. Cari, Jr., Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: Madeleine K. Albright, Secretary, U.S. Department of State; James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; William R. Ferris, Chair, National Endowment for the Humanities; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Richard W. Riley, Secretary, U.S. Department of Education; Donna E. Shalala, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Carol Cartwright, Daniel L. Doctoroff, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lemaute, Paul Hae Park, Thomas R. Reedy, S. Dillon Ripley, Nancy M. Zirkin. Designated Appointee of the President from within the Federal Government: Samuel R. Berger, Assistant to the President for National Security Affairs.

#### WILSON COUNCIL

Albert Abramson, Cyrus A. Ansary, J. Burchenal Ault, Charles F. Barber, Theodore C. Barreaux, Lawrence E. Bathgate II, Joseph C. Bell, John L. Bryant, Jr., Thomas J. Buckholtz, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Frank P. Doyle, Donald G. Drapkin, F. Samuel Eberts III, I. Steven Edelson, Susan Farber,

John H. Foster, Barbara Hackman Franklin, Chris G. Gardiner, Bruce Gelb, Jerry P. Genova, Alma Gildenhorn, Joseph B. Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Raymond A. Guenter, Robert R. Harlin, Verna R. Harrah, Carla A. Hills, Eric Hotung, Frances Humphrey Howard, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Dennis D. Jorgensen, Shelley Kamins, Anastasia D. Kelly, Christopher Kennan, Michael V. Kostiw, Steven Kotler, William H. Kremer, Kathleen D. Lacey, Donald S. Lamm, Harold Levy, David Link, David S. Mandel, John P. Manning, Edwin S. Marks, John J. Mason, Robert McCarthy, C. Peter McColough, Stephen G. McConahey, James D. McDonald, Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., John L. Richardson, J. Steven Rhodes, Margaret Milner Richardson, Edwin Robbins, Philip E. Rollhaus, Jr., Otto Ruesch, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Ron Silver, William A. Slaughter, Timothy E. Stapleford, Christine Warnke, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Joseph Zappala.



One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue, NW  
Washington, DC 20004-3027  
[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)