

# O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul

*The role of the Ministry of Defense in Brazilian foreign policy towards South America*

Guilherme Ziebell de Oliveira  
Pedro Vinícius Pereira Brites  
Athos Munhoz

## Resumo

Este artigo estuda o papel desempenhado pelo Ministério da Defesa do Brasil na política externa do país para a América do Sul. Primeiramente, há uma análise dos antecedentes e da criação do Ministério da Defesa, em 1999, e sua evolução até o presente. Segue-se uma seção sobre as políticas externa e de defesa do governo Lula, abordando-se a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa, em fase de discussão e produção. Analisa-se, também, a atuação do Ministério da Defesa sob o comando de Nelson Jobim, bem como os impactos de sua saída do cargo. Fica claro que a criação do Ministério representou, sobretudo, mesmo que sem sucesso imediato, a institucionalização do novo papel buscado para as Forças Armadas no cenário político interno e na política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Ministério da Defesa; Política externa brasileira; América do Sul; Estratégia Nacional de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional.

## Abstract

This article examines the role played by the Ministry of Defense in Brazilian foreign policy towards South America. Firstly, there is an analysis of the background and creation of the Ministry of Defense in 1999, and its evolution to the present. The following section focuses on the foreign and defense policies of the Lula government, addressing the National Defense Strategy and the Defense White Paper, currently in stage of discussion and production. It also analyzes the role of the Ministry of Defense under Nelson Jobim, as well as the impact of his departure from office. It is clear that the creation of the Ministry has represented, although without immediate success, the institutionalization of the new role sought for the armed forces in both the internal political scenario and Brazilian foreign policy.

**Key words:** Ministry of Defense; Brazilian foreign policy; South America; National Defense Strategy; National Defense White Paper.



**E**ste trabalho tem como objetivo analisar o papel do Ministério da Defesa na formulação e execução da política externa brasileira. Para tanto, busca discutir o seu perfil institucional, sua relação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e suas principais iniciativas recentes.

Assim, procura-se verificar se o Ministério da Defesa (MD) deveria exercer um papel ativo na gestão da política externa e em que medida, enquanto instituição, ele pode contribuir para a inserção externa brasileira, especificamente no âmbito sul-americano. Para isso, este trabalho se valerá de uma análise histórica do MD, visando à construção de um quadro analítico-estrutural que nos permita perceber as limitações e possibilidades do ministério enquanto agente de política externa. Afinal, o Ministério da Defesa é um dos grandes órgãos institucionais brasileiros capazes de interferir na esfera externa, e, além disso, é o ministério habilitado a reintegrar as Forças Armadas à agenda política civil pós-regime militar.

A criação do Ministério da Defesa, em 1999, resulta de um movimento que se inicia no final dos anos 1980. Com o fim da Guerra Fria, as Forças Armadas sofriam com a falta de objetivo. Tendo em vista que não havia mais a bipolarização que outrora norteava a disposição geopolítica dos países e a consequente necessidade de uma presença militar ativa, os militares foram colocados em uma espécie de ostracismo, sem um papel atuante na nova agenda democrática brasileira (FUCCILE, 2006). Os questionamentos que decorriam desse novo panorama buscavam definir o novo papel das Forças Armadas. As respostas iam desde a extinção, passando por combate ao crime organizado (tráfico de drogas, contrabando de armas), pela realização de obras de infraestrutura, até uma reorganização – atendendo a um novo emprego estratégico. Porém, para que houvesse uma redefinição do papel militar, seria necessário superar, ou contornar, os problemas históricos das relações entre civis e militares.<sup>1</sup>

A primeira resposta a esse problema começou a ser dada com a utilização de força militar na resolução de problemáticas internas.<sup>2</sup> Essa nova fase, verificada no primeiro mandato do presidente

---

1. Não abordaremos aqui o problema das relações entre civis e militares. Para uma melhor compreensão sugerimos a obra de Celso Castro e Maria Celina D'Araujo, intitulada *Militares e política na Nova República*.

2. Um marco desse novo emprego do aparato militar é a “Operação Rio”, realizada entre o fim de 1994 e o início de 1995, para combater o narcotráfico e o contrabando de armas nos morros do Rio de Janeiro.

Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), representou um ponto de inflexão na crise de identidade enfrentada pelos militares. Além disso, começou a estabelecer bases para a futura criação do Ministério da Defesa. Apesar de configurar uma mudança radical na história das relações entre civis e militares, a criação do MD não conseguiu, inicialmente, defini-lo como um órgão de planejamento estratégico nem um órgão de articulação entre as Forças Armadas e a agenda governamental de política externa (ZAVERRUCHA, 2005). Essa conjuntura de indefinição, que persistiu por alguns anos, começou a mudar significativamente a partir da chegada de Nelson Jobim ao Ministério, quando se conseguiu uma melhora na interação entre as Forças Armadas e a agenda governamental – especialmente em relação à pauta externa.

Destarte, no intuito de analisar o papel do Ministério da Defesa na formulação e execução da política externa nacional, o trabalho será dividido da seguinte maneira: na primeira seção serão analisados os primeiros anos do MD, no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso; em um segundo momento, o foco será nos primeiros anos do governo Lula, e as mudanças na condução da política externa até a chegada de Jobim ao MD. Após essa análise, verificar-se-á o perfil do novo ministro até a sua saída, e as mudanças ocasionadas pela ascensão do governo Dilma e a nomeação de Celso Amorim para o cargo de ministro da Defesa. Por fim, a partir da análise realizada, a última seção identificará as possibilidades e limitações do MD como agente da política externa. Conclui-se que o ministério, atuando em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, é fundamental na condução da agenda externa brasileira para a América do Sul – o que pode ser verificado através das recentes iniciativas, tais como a Estratégia Nacional de Defesa e a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional.

## **A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**

É possível constatar a existência de duas fases na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que Silva chama de “otimismo liberal” e “globalização assimétrica”, divididos principalmente pela crise financeira e cambial de 1998-9 (SILVA, 2008). Na primeira fase, as políticas foram inicialmente marcadas por uma linha “neoliberal”, caracterizada por medidas de ajuste fis-

cal e abertura econômica. Além disso, o *deficit* comercial do Brasil no período demandava a atração de investimentos externos, fundamental para financiar esse *deficit*. No campo externo, “tratava-se, então, de priorizar a economia em detrimento da política” (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 59). Nesse sentido, a política externa consistia na defesa do multilateralismo globalista e de “valores ocidentais”, como a democracia e o liberalismo econômico. O país buscou se aproximar principalmente dos países desenvolvidos e construir uma boa imagem internacional.

A fuga de capitais, consequência das crises asiática e russa, no entanto, forçou o governo a uma inflexão não apenas na sua política econômica, mas também na política externa, alterando sua percepção sobre a globalização econômica. Se antes era elogiada, após a crise ela passou a ser tratada como um processo assimétrico e prejudicial (SILVA, 2008).

## Política externa de FHC para a América do Sul

Durante seus primeiros anos, o governo FHC, especialmente até o ano de 1999, teve na integração comercial, caracterizada pelo Mercosul, sua prioridade na América do Sul. Entretanto, a decisão do Brasil de flexibilizar “unilateralmente” seu câmbio afetou de forma negativa as relações com a Argentina e os demais países do bloco, de tal modo que o comércio intrabloco caiu à metade depois de 1999 (ALMEIDA, 2011).

Como resposta à crise do Mercosul e à desconfiança com relação à globalização, o país ampliou, em termos geográficos e substantivos, o escopo da integração regional e, por outro lado, reduziu o espaço prioritário de atuação política. Dessa forma, a América do Sul tornou-se efetivamente o foco principal da política externa brasileira. A 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul e a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (Iirsa), em 2000, apontando a importância da infraestrutura para a integração das economias regionais, refletem essas mudanças (VIZENTINI, 2005). O Brasil também atuou para garantir a estabilidade dos governos na região, como demonstrado nas crises políticas no Paraguai e na Venezuela e na defesa da autodeterminação quando da terceira eleição de Fujimori no Peru, bem como na inclusão da cláusula democrática no Mercosul (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004).

## **Políticas para a defesa e coordenação com a política externa**

A atuação do governo FHC nessa área foi incipiente. Embora tenha tido o mérito de levar a cabo o lançamento da Política de Defesa Nacional (PDN), do Conselho de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) e a criação do Ministério da Defesa (MD), o relacionamento entre governo e militares não foi coordenado, tampouco harmonioso (ZAVERRUCHA, 2005).

Além disso, embora a coordenação entre a política externa e a política de defesa fosse expressa como desejável, a política externa praticada pelo governo Fernando Henrique Cardoso – fortemente influenciada pelo pensamento institucionalista e pela priorização do econômico sobre o político – não atribuía caráter determinante às Forças Armadas no papel internacional do país. Assim, o principal campo de atuação dos militares na política externa brasileira foi a participação em operações de paz (ALSINA JÚNIOR, 2003).

### **PDN, Creden: antecedentes da criação do Ministério da Defesa**

Embora a criação do Ministério da Defesa tenha sido uma das propostas da campanha do então candidato à Presidência Fernando Henrique Cardoso, em 1994, sua efetivação ocorreu apenas em 1999. É possível afirmar que a resistência dos militares em aceitar o controle civil foi decisiva para protelar a criação do MD (ALSINA JÚNIOR, 2003). Ao longo desse período, o governo federal buscou, por outros meios, ampliar a discussão sobre defesa no Brasil.

Em 1996, houve o lançamento do Creden, que reunia os ministros das Forças Armadas (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas), da Casa Civil, Casa Militar, Relações Exteriores, Justiça e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, buscando expandir o *locus* de discussão sobre defesa e segurança nacionais. Por determinação do presidente, o Creden elabora a Política de Defesa Nacional, aprovada no final do mesmo ano.

Embora haja críticas à PDN, como o fato de não ser propriamente um documento de defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003), foi pioneiro na coordenação entre política externa e política de defesa, oferecendo uma visão do papel da defesa no projeto nacional, e lançava a base para a cooperação regional nesse campo, mesmo que fosse muito genérico (FERNANDES, 2006).

Após essa fase inicial, ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, há a adoção de uma agenda militar específica, com destaque para a revitalização de projetos como o Sivam, o Calha Norte e o submarino nuclear. Todas essas ações ajudaram a integrar as Forças Armadas à organicidade do governo.

O processo de criação do Ministério da Defesa foi conduzido pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o general Benedito Onofre Leonel. A resistência dos militares ao controle civil e a falta de coordenação entre o comando civil do ministério e os comandantes das respectivas Forças Armadas atravancaram sua atuação. O resultado, portanto, foi a “fragilidade do Ministério” (ZAVERRUCHA, 2005). Assim, Élcio Álvares e Geraldo Quintão, os primeiros ministros da Defesa, tiveram dificuldades na condução da pasta. Álvares desgastou-se por denúncias de corrupção e foi demitido dias após um incidente envolvendo soldados do Exército e jornalistas na praia de Copacabana. Geraldo Quintão assumiu e adotou uma política de *low profile*, procurando não confrontar os militares e, em alguns casos, até mesmo defender posições dos militares contra o governo. Quintão saiu do cargo bem relacionado com os militares, mas permanecia a situação de esvaziamento e inoperância do Ministério.

## A política externa do governo Lula

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) adotou uma postura, em termos externos, divergente da política externa de caráter bilateral que preponderara na década de 1990 (PECEQUILO, 2008). Sua política foi marcada por uma diplomacia multilateral, articulada por uma aproximação com os países do eixo Sul, e de diálogo no eixo Norte/Sul. Essa nova agenda de política externa recolocou a América do Sul como uma de suas prioridades e, dessa forma, algumas iniciativas foram tomadas, ou revisadas, dentre elas a revisão do plano estratégico (2004-2012) da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Além disso, conforme os discursos do ex-presidente Lula, a integração sul-americana tornava-se prioridade, seja em termos políticos, econômicos, de infraestrutura, de energia ou militares. Ainda assim, durante o seu primeiro mandato (2003-2006), o Ministério da Defesa manteve a falta de legitimidade herdada do período anterior. A incapacidade dos ministros da Defesa do governo Lula, bem como dos setores militares de se aproximarem, contribuiu para a manutenção do *status* do Ministério.

## Nelson Jobim à frente da Defesa

O cenário de falta de legitimidade do Ministério da Defesa começou a mudar a partir da crise aérea iniciada em 2006,<sup>3</sup> que culminou com a queda do então ministro Waldir Pires e com a ascensão de Nelson Jobim ao cargo, com a missão de acabar com o “caos aéreo” e de realizar uma reforma no sistema de controle de voos (OLIVEIRA, 2009). O novo ministro assumiu com um discurso de consolidação da pasta, buscando uma reestruturação da organização e a adesão dos militares. Com isso, o Ministério da Defesa passou a ser mais atuante na agenda de política externa do governo brasileiro.

Verificou-se, a partir (e ao longo) do segundo mandato do governo Lula, um aprofundamento da importância da América do Sul para a política externa brasileira. A criação da União de Nações Sul-americanas (Unasul) e do Conselho Sul-americano de Defesa (CSD), ambos em 2008, são exemplos claros dessa evolução. Assim, além de um engajamento natural do Ministério das Relações Exteriores nessa nova fase, o esforço teria de compreender mais áreas do governo brasileiro. Um dos esforços que deveria ser empreendido seria aquele relativo à integração dos militares na elaboração e execução dessa agenda. A chamada diplomacia militar, que *a priori* seria encabeçada pelo Ministério da Defesa, constituiria um importante canal de diálogo no âmbito sul-americano<sup>4</sup> (MEDEIROS FILHO, 2009). O Ministério da Defesa, portanto, deveria aliar-se à agenda sul-americana de integração, pois, assim, além de contribuir para a execução da política externa do governo Lula, serviria para pôr fim à crise de identidade sofrida pelos militares desde a instituição da nova fase da República.

A partir disso, alguns importantes eixos relacionados a essa temática foram estabelecidos: a publicação do “Cenários para o Exército Brasileiro em 2022”<sup>5</sup> de 2005, a Estratégia Nacional de Defesa

3. Essa crise, chamada de “apagão aéreo”, iniciou-se por ocasião do acidente com o voo da Gol 1907, e teve o seu “ápice” em 2007, com o acidente envolvendo um avião da TAM no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, em que todos os passageiros morreram.

4. Segundo Oscar Medeiros, cogita-se que a inexistência de conflitos militares tradicionais deva-se à cooperação entre as Forças Armadas da região.

5. Documento que busca identificar as diferentes “imagens” que o ambiente externo pode vir a ter até o ano 2022, bem como capacitar o Ministério da Defesa e as Forças Armadas a “decidir sobre possibilidades futuras, definindo estratégias, a fim de alterar, a seu favor, probabilidades de ocorrência de acontecimentos abrangidos por sua esfera de competência; e/ou prepará-los para enfrentar (ou aproveitar) acontecimentos fora de sua competência” (BRASIL, 2006).

(2008) e a elaboração do Livro Branco de Defesa (ainda em curso), bem como os projetos FX-2, Sinamob e de produção de submarinos nucleares. Essas iniciativas são exemplos, não só da importância do Ministério da Defesa na agenda de política externa brasileira (e também sul-americana), mas também de uma busca por maior articulação entre os setores civil e militar nacionais. Além disso, todos os projetos estão voltados, direta ou indiretamente, para o reaparelhamento e/ou modernização das Forças Armadas brasileiras, reforçando a maior relevância dada atualmente à questão. Para compreendermos melhor a importância e o papel do Ministério da Defesa nesses últimos anos, analisaremos na próxima seção o perfil da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa, bem como a relação entre eles, além de outros projetos desenvolvidos no período.

## **A Estratégia Nacional de Defesa**

Elaborada por uma ação interministerial, presidida pelo Ministério da Defesa e coordenada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Estratégia Nacional de Defesa (END) é um documento que tem por objetivo nortear as ações do Estado brasileiro visando à modernização e ao reaparelhamento das suas Forças Armadas. Em 2007, foi criado pelo presidente Lula um grupo de trabalho interministerial que, além do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, contou com a participação dos Ministérios do Orçamento e Gestão, do Planejamento, da Fazenda e de Ciência e Tecnologia, além da participação dos comandantes das Forças Armadas e de membros da sociedade civil, sobretudo aqueles “com reconhecido saber no campo da Defesa” (BRASIL, 2008), e que foi incumbido da elaboração da END. Em dezembro de 2008, o documento final foi aprovado pelo presidente Lula e a END entrou em vigor.

A Estratégia se foca em ações de médio e longo prazo, que têm por objetivo a modernização da defesa nacional. Para alcançar esse objetivo, portanto, as ações são estruturadas em três eixos principais (reorganização das Forças Armadas, revisão da política de composição dos efetivos das Forças Armadas e reestruturação da indústria nacional de material de defesa), sempre considerando que a “estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2008). Esses três eixos têm como objetivo garantir uma maior integração entre Marinha, Exército e Aeronáutica (tornando as três forças capazes de atuar em

rede e, assim, assegurando o monitoramento paralelo do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras), garantir autossuficiência tecnológica e autonomia nacional em termos de aparelhamento das Forças Armadas e realizar uma reestruturação no serviço militar do país, garantindo que todas as classes sociais estejam representadas nas Forças Armadas.

Dessa forma, diversas diretrizes são enunciadas como pontos fundamentais para consecução dos objetivos da END. Entre essas, podemos destacar como principais: a priorização da defesa da região amazônica; a melhor distribuição das Forças Armadas no território nacional, de forma a proteger melhor o conjunto do território (e especialmente as áreas consideradas mais sensíveis: Norte, Oeste e Atlântico Sul) sem, entretanto, descuidar das fronteiras; a preparação dos efetivos militares para que, nos termos da Constituição Federal, realizem missões de garantia da lei e da ordem; o estímulo à integração da América do Sul; e uma reestruturação no comando das Forças Armadas, dando maiores poderes ao Ministério da Defesa (além de ter como objetivo o aumento da participação de atores civis nos postos dirigentes deste). Apesar de as diretrizes serem bastante diferentes entre si, todas possuem um eixo comum: a defesa de atitudes que aumentem a – ou que se baseiem na – independência tecnológica do país.

Em seguida, a END apresenta as atitudes a serem tomadas em cada uma das três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), bem como em relação aos setores tecnológicos estratégicos (espacial, cibernético e nuclear) e à reestruturação da indústria nacional de material de defesa e ao serviço militar obrigatório, estabelecendo metas e objetivos para cada um desses pontos. Pretende-se, através destes, fazer uma melhor utilização e preparação dos efetivos militares brasileiros, cada vez mais representativos da sociedade brasileira, além de garantir a independência tecnológica do país e gerenciar melhor os recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento na área de tecnologia de defesa.

Na sua segunda metade, a END busca explicitar as medidas que serão tomadas para a sua efetiva implementação. Assim, é feita uma análise dos principais aspectos positivos e das principais vulnerabilidades da defesa nacional atualmente, o que permite indicar as principais oportunidades a serem exploradas para viabilizar a implantação da END. Entre essas medidas, as principais são a possibilidade de um maior envolvimento da sociedade civil nas

questões de defesa (uma vez que esta se encontra ainda bastante distante do tema), a necessidade de regularização e continuidade na alocação dos recursos do orçamento para a defesa (evitando-se, assim, a obsolescência do equipamento em uso) e o condicionamento da compra de produtos de defesa no exterior à transferência tecnológica significativa ao Brasil. Na última parte do documento, são enunciadas as ações estratégicas a serem adotadas em diversas áreas<sup>6</sup> com o objetivo de orientar a implementação da Estratégia Nacional de Defesa.

## O Livro Branco de Defesa Nacional

No ano de 2010, foi alterada a Lei Complementar nº 97, de 1999 (BRASIL, 1999), que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Ela passou assim, entre outros, a prever a elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), documento que expressa a visão e as atitudes tomadas pelo governo em relação à defesa nacional. Para a elaboração do LBDN, a exemplo da criação da EDN, foi criado um grupo interministerial de trabalho que, em conjunto com o Ministério da Defesa, deveria realizar, ao longo de 2011 e 2012, o levantamento de todos os assuntos relacionados à defesa nacional a serem inseridos no livro. Além disso, uma série de seminários em todas as regiões do país, *workshops* e oficinas temáticas foram realizados ao longo de 2011, com o objetivo de tratar o tema com especialistas, civis e militares, enriquecendo assim a produção do LBDN, mas também de aproximar a sociedade civil da discussão. A previsão é que até novembro de 2012 o livro esteja concluído e possa ser lançado.

O objetivo do governo com o lançamento do LBDN é publicar, como o fazem outros países, um documento público que contenha análises realizadas pelo governo sobre a segurança, interna e externa, do país, bem como seus projetos de implementação das políticas de defesa. Além disso, o LBDN deve conter uma descrição ampla das capacidades das Forças Armadas, incluindo-se aí seus orçamentos e equipamentos, bem como as projeções de gastos e aquisições para o futuro.

---

6. Ciência e tecnologia, recursos humanos, ensino, mobilização, logística, indústria de material de defesa, comando e controle, adestramento, inteligência de defesa, doutrina de operações conjuntas, operações de paz, infraestrutura, garantia da lei e da ordem, estabilidade regional, inserção internacional, segurança nacional.

## END versus LBDN

A END representa um avanço em relação aos documentos de Política Nacional de Defesa anteriores a ela (BRASIL, 2005). Além de fixar “as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, com a determinação dos papéis que cabem nesse processo aos civis e ao braço militar” (JOBIM, 2009), a END aborda temas até então pouco (ou nada) explorados em documentos públicos, como a composição organizacional e as práticas operacionais das Forças Armadas, e também suas capacidades e os meios necessários para assegurar sua efetividade. Além disso, ao longo de todo o documento fica clara a preocupação de seus elaboradores com o contexto internacional e, sobretudo, sub-regional. Assim, a END propõe que haja um estímulo à integração sul-americana, o que reduziria as possibilidades de conflitos na região, além de aumentar a dimensão do mercado regional de tecnologia de defesa, contribuindo assim para a indústria e para a defesa nacional.

Assim, conforme afirma Hector Luis Saint-Pierre:

A importância do documento que tornou pública a END reside em sua própria existência: pela primeira vez o Brasil expõe para o mundo seu pensamento estratégico para a defesa; suas percepções regionais, hemisféricas e mundiais; suas hipóteses de emprego das forças e os planos de ativação dos meios; suas preocupações com o desenvolvimento científico-tecnológico autônomo e da indústria para a defesa. (SAINT-PIERRE, 2010, p. 17)

Contudo, apesar de todas as suas virtudes, a END peca por não ter sido fruto de um grande debate nacional, pois, apesar de ter como objetivo aproximar a sociedade civil dos temas de defesa nacional, a elaboração do documento não contou com grande participação de intelectuais e especialistas civis. É nesse sentido que o LBDN tem sua importância reforçada. Além de possuir um projeto de elaboração muito mais rebuscado, contando com a participação de diversas camadas da sociedade, pretende-se que o Livro Branco cubra as lacunas deixadas pelas políticas e pela estratégia anteriores. Ainda, espera-se que a publicação desse documento aproxime a sociedade civil dos temas de defesa, além de deixar claro para ela e para a comunidade internacional, através de dados concretos relativos a orçamento e capacidades (equipamentos e efetivos), bem como de projeções para o futuro, quais são as intenções do governo brasileiro em relação à segurança do país.

## Projeto FX-2

O projeto de renovação da frota aérea militar brasileira teve início ainda no governo FHC. O “Projeto F-X” selecionou, dentre diversos concorrentes, três finalistas, o francês *Dassault Mirage 2000-5*, o sueco *SAAB JAS-39 Gripen* e o russo *Sukhoi Su-35*. Contudo, dada a proximidade com as eleições presidenciais, em 2002, as decisões foram postergadas, ficando a cargo do governo seguinte (MORAIS, 2010). Quando o governo Lula assumiu, o “Projeto F-X” foi encerrado em razão, principalmente, da prioridade dada à consolidação das políticas sociais frente às questões securitárias e de defesa.

Já no segundo mandato do governo Lula, a descoberta das reservas de petróleo do pré-sal, aliada ao evidente sucateamento do aparelhamento militar brasileiro, levaram o governo ao relançamento da concorrência, desta vez sob o nome de “Projeto FX-2”, para que fossem escolhidos e comprados 36 caças. Novamente, três finalistas foram escolhidos (o *F/A-18E/F Super Hornet* estadunidense, o *Dassault Rafale* francês e o *SAAB Gripen NG* sueco), mas a escolha e compra definitiva dos caças não foram, até agora, efetuadas.

## Sinamob

O Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob), lançado em 2007 pela Lei nº 11.631 (BRASIL, 2007), é composto por um conjunto de órgãos que atuam integrados e de modo ordenado, e que tem como objetivo o planejamento e a realização das diferentes fases da mobilização e da desmobilização nacional. O sistema é estruturado em direções setoriais, responsáveis pelas necessidades de mobilização nacional nas áreas política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, de ciência e tecnologia e militar.

No ano seguinte, o governo lançou o Decreto nº 6592/08 (BRASIL, 2008), que regulamenta a lei de criação do Sinamob. Esse decreto mostra uma nova postura brasileira em termos de política externa e de defesa. Nele são estabelecidos novos limites de atuação brasileira na defesa de seus interesses, ampliando as possibilidades de intervenções sobre “agressões”, além do próprio conceito de agressão estrangeira:

São parâmetros para a qualificação da expressão “agressão estrangeira”, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacio-

nal, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, *ainda que não signifiquem invasão ao território nacional.* (BRASIL, 2008. Destaque nosso)

## O governo Dilma e a saída de Jobim

O início do governo de Dilma Rousseff demonstrou que a continuidade em relação ao governo Lula iria prevalecer. No âmbito da política externa, apesar da saída de Celso Amorim após oito anos como chanceler, as diretrizes básicas que guiaram a atuação brasileira na América do Sul foram mantidas. O ministro escolhido para substituir Amorim foi Antonio Patriota,<sup>7</sup> que, com perfil mais discreto do que o do seu antecessor, manteve a postura de aproximação e diálogo com os países do subcontinente sul-americano.

Logo nos primeiros meses de seu governo, Dilma enfrentou a saída de Nelson Jobim<sup>8</sup> do Ministério da Defesa. À primeira vista, essa saída pareceu simbolizar uma ruptura com os avanços obtidos durante os últimos anos de governo Lula, especialmente quando o escolhido para sucedê-lo foi o ex-chanceler Celso Amorim. Todos os fantasmas acerca do relacionamento entre militares e diplomatas voltaram à tona, e remeteram aos períodos mais incertos de funcionamento do MD. Entretanto, a escolha de Celso Amorim representou não só uma opção por alguém forte publicamente, mas a escolha de alguém inegavelmente alinhado com a política externa brasileira e que poderia facilitar a integração das agendas ministeriais.

Além da rivalidade histórica entre militares e diplomatas, a promulgação da lei que estabeleceu a Comissão da Verdade,<sup>9</sup> cujo objetivo é examinar e esclarecer possíveis violações de direitos humanos durante o período do regime militar, gerou certa animosidade entre os militares e o governo. Apesar de o resultado social e político ainda ser imprevisível, criou-se uma situação de desconforto para o novo ministro. Dado esse panorama, a presidente decidiu adotar a mesma atitude que Lula adotara para fortalecer Jobim. Essa operação de fortalecimento do ministro terá duas frentes: de

---

7. Antonio Patriota ocupou cargos de confiança durante a chancelaria de Amorim. Além de secretário-geral das Relações Exteriores, foi o embaixador brasileiro em Washington (2007-2009).

8. A saída de Nelson Jobim deveu-se, em grande medida, à repercussão pública de declarações polêmicas feitas pelo então ministro acerca de colegas de governo, pondo em xeque seu alinhamento político com o governo Dilma.

9. A Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011.

um lado, a liberação de recursos para a pasta; e de outro, sinais políticos que não deixem dúvidas aos militares da ativa<sup>10</sup> de que Amorim é o único interlocutor da categoria que terá acesso à presidência para negociar, tanto soldos, quanto o próprio reaparelhamento das Forças Armadas.<sup>11</sup>

O quadro descrito remete ao fato de que o MD ainda sofre algumas dificuldades históricas. A postura do governo Dilma, entretanto, é a de buscar fortalecer o papel das Forças Armadas, e do próprio ministro, dado que a condução do ministério tem se mostrado dependente da personalidade do titular da pasta. A integração da agenda do Itamaraty e do MD, que pode ser facilitada por Amorim, apesar de ser passo fundamental no êxito do projeto brasileiro, ainda está vinculada – fortemente – às questões de diálogo interno entre civis e militares.

## Considerações finais

A coordenação entre política externa e política de defesa não é uma característica tradicional do Estado brasileiro, ao menos no que concerne ao período após o governo militar. Mesmo a criação do Ministério da Defesa, em 1999, não é usualmente identificada como parte de uma estratégia mais ampla em termos de política exterior, mas sim de questões de política interna – como o controle civil sobre as Forças Armadas, a reintegração dos militares ao processo democrático e sua saída do “ostracismo”.

Entretanto, não podemos descartar, como afirma Silva, o papel da criação da política de defesa nacional, ainda em 1996, como “ferramenta política com dupla função: a de avançar na subordinação da caserna ao poder civil e apontar para a mudança das bases conceituais em que se assentava a preparação militar, vinculando-o à agenda externa” (SILVA, 2008, p. 320). A criação do Ministério da Defesa foi, portanto, a institucionalização do novo papel buscado para as Forças Armadas no cenário político brasileiro.

Isso não significa que houve uma maior coordenação entre as políticas externa e de defesa ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente porque a resistência em considerar o uso

---

10. O núcleo-duro das reações à criação da Comissão da Verdade emergiu entre os militares da reserva.

11. O orçamento federal de 2012 prevê um aumento dos recursos liberados para o MD. Em 2012, 64 bilhões de reais foram destinados ao Ministério da Defesa, enquanto no ano anterior foram designados cerca de 61 bilhões (EXMAN *et al.*, 2012).

da força nas relações internacionais diminuía a percepção da importância das Forças Armadas, bem como estava em andamento uma redefinição da própria política externa brasileira. Buscou-se expandir os temas e o espaço geográfico da cooperação, fato comprovado pela primeira reunião de presidentes da América do Sul e a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), em 2000.

Contudo, por fatores como a difícil relação do governo com os militares e o “ostracismo” no qual os militares e a área de defesa estiveram no Brasil desde o fim do governo militar, o Ministério da Defesa só recentemente conseguiu fortalecer sua participação na discussão sobre política externa. O papel do ministro Nelson Jobim como um dos principais defensores da criação do Conselho Sul-Americano de Defesa mostrou um avanço no alinhamento entre seu Ministério e a agenda externa dos governos Lula e Dilma, voltados para o fortalecimento da integração regional, representado no projeto da Unasul.

Como identificou Soares de Lima (BRASIL, 2011), a cooperação na área de defesa pode gerar *spillovers* positivos como a integração das bases industriais de defesa dos países sul-americanos, bem como a definição de agendas de defesa e segurança coletivas, mais identificadas com os problemas dos países sul-americanos e menos com as questões interamericanas (BRASIL, 2011).

A integração das bases industriais de defesa é importante em três sentidos: primeiro, ao constituir uma oportunidade econômica para a região, pela geração de emprego e renda; segundo, pela possibilidade de canalizar investimentos em pesquisa e desenvolvimento e produção de tecnologia militar (ou até dual), não dependendo de tecnologias externas, facilitando a exportação de itens militares para outros países e, por fim, ao garantir maior transparência com relação aos gastos, quantidade e classificação de itens utilizados pelas Forças Armadas da região. Em última instância, é possível argumentar que a cooperação entre as Forças Armadas seria facilitada pela standardização dos equipamentos militares.

A definição de políticas de defesa e segurança coletivas tem a função de dar coesão ao processo de integração política e institucional, através da deliberação conjunta sobre os temas supracitados. Nesse cenário, um Ministério da Defesa forte, integrado aos processos decisórios nacionais e regionais e capaz – tecnicamente e institucionalmente – de atuar conforme essas políticas é funda-

mental para o sucesso desse processo. A maioria dessas proposições ainda está no campo das possibilidades, mas o governo brasileiro parece disposto a aceitar que o concerto da área de defesa não só com a política externa tenderá a facilitar um processo de integração regional bem-sucedido, com desenvolvimento industrial e tecnológico do país e da América do Sul.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. *Revista Espaço Acadêmico* (UEM), v. 10, p. 106-114, 2011.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, p. 53-86, 2003.

BRASIL, Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO\\_BRANCO.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf). Acesso em: 1 jun. 2011.

BRASIL. Decreto Nº 5.484, de 30 de Junho de 2005. *Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm). Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Decreto Nº 6.592, de 2 de Outubro de 2008. *Regulamenta o disposto na Lei no 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - Sinamob*. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm). Acesso em: 1 jun. 2012

BRASIL. Decreto Nº 6.592, de 2 de Outubro de 2008. *Regulamenta o disposto na Lei no 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - Sinamob*. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm) Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Decreto Nº 6.703, de 18 de Dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm). Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Exército. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. *Cenários prospectivos Exército Brasileiro de 2022: relatório resumido*. Material elaborado para a 243ª Reunião do Alto Comando do Exército, em 15 fev. 2006. Disponível em: <http://lomas/ceex/cenarios/relatorios.htm>. Acesso em: 01 jun. 2012.

BRASIL. Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011. *Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República*. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm). Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de Junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm). Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Lei n. 11.631, de 27 de Dezembro de 2007. *Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - Sinamob*. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111631.htm). Acesso em: 1 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Cenários prospectivos EB 2022: relatório resumido*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/links/Cenarios%20EB%202022/66%20Rel%20Resumido%20Cenarios%20Prospectivos%20EB%202022.pdf>> Acesso em: 26 jul. 2012.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

DILMA faz primeira declaração sobre saída de Nelson Jobim e entrada de Celso Amorim na Defesa. *UOL on-line*, 5 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2011/08/05/dilma\\_faz\\_primeira\\_declaracao\\_sobre\\_saida\\_de\\_nelson\\_jobim\\_e\\_entrada\\_de\\_celso\\_amorim\\_na\\_defesa\\_108904.php](http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2011/08/05/dilma_faz_primeira_declaracao_sobre_saida_de_nelson_jobim_e_entrada_de_celso_amorim_na_defesa_108904.php)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

EXMAN, Fernando; MARTINS, Daniela. Dilma reforça poderes de Celso Amorim na defesa. *Valor Econômico*, Brasília, 29 de maio de 2012.

FERNANDES, F. B. *As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2000*. 2006. 157f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

FUCCILLE, Luis Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. 2006. 291f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378085&fd=y>>. Acesso em: 27 ago. 2012

JOBIM, Nelson. Defesa, democracia e desenvolvimento. *Folha de S. Paulo*, 13 abr. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1304200908.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Agenda brasileira para uma arquitetura sul-americana de defesa sob uma perspectiva militar. In: *Anais... II Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”, 2, 2009, São Paulo. Anais...* São Paulo: Unesp, 2009. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

MORAIS, Clarice Moreira de. Renovação dos caças brasileiros e seus desdobramentos: de FHC a Lula. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 7, n. 5, 2010. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20101108102118.pdf?PHPSESSID=f4082aef768897df7c547632e3e36fc3](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20101108102118.pdf?PHPSESSID=f4082aef768897df7c547632e3e36fc3)>. Acesso em: 27 ago. 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, v. 2, n. 5, p. 71-82, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*, n. 8, ago. 2010. Disponível em: <[http://www.opsa.com.br/pdfs/77\\_analises\\_AC\\_n\\_8\\_ago\\_2010.pdf](http://www.opsa.com.br/pdfs/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SILVA, A. L. R. da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 2008. 359f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

VIZENTINI, P. G. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-398, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 107-121, nov. 2005.