

Clausewitz no Ministério da Defesa do Brasil: a Democracia como Comandante da Guerra

Rodinei Tarciano Silva⁷⁹

Resumo

Este artigo analisa a criação e consolidação do Ministério da Defesa do Brasil e da nova Política de Defesa Nacional sob a ótica da teoria clausewitziana que preconiza a submissão da Guerra à Política, especialmente num regime democrático.

Palavras-chave: Ministério da Defesa; Política Nacional de Defesa; Política.

Resumen

Este *paper* analiza la creación y la consolidación del Ministerio de la Defensa de Brasil y la nueva Política de Defensa Nacional según la teoría clausewitziana que preconiza la sumisión de la Guerra a la Política, especialmente en un régimen democrático.

Palabras-clave: Ministerio de la Defensa; Política de Defensa Nacional; Política.

Introdução

A criação do Ministério da Defesa do Brasil pode ser entendida através de duas correntes: uma que acentua as influências internas, e outra as externas. A primeira prioriza uma abordagem histórica, na qual se leva em consideração o caminho histórico percorrido (*path dependence*) pelas instituições políticas brasileiras. A segunda insere a sua criação em um cenário internacional com novos desafios para os Estados-nação e a defesa de sua soberania. Neste artigo, essas duas linhas distintas estarão fundidas em toda a sua extensão, apresentadas como os fatores mais importantes para a criação do Ministério da Defesa do Brasil em 1999.

O Brasil vive o período mais duradouro de governos democráticos de toda a sua história. A democracia trouxe consigo novos hábitos e valores, se movimentando junto a velhas práticas autoritárias e antidemocráticas. Todavia, os símbolos dos regimes autoritários foram desconstruídos nas últimas décadas, desmontando-se aos poucos o aparelhamento político e policialesco do regime ditatorial antecessor.

A ditadura militar brasileira trouxe a questão da defesa nacional e da guerra para o centro das discussões durante toda a extensão do regime de exceção. Entretanto, a defesa era tida como uma mera questão militar: defesa da soberania e defesa do Estado contra grupos internos e estrangeiros atuais e potenciais. Esta confusão entre “defesa” e o uso das armas nacionais persiste no imaginário de muitos até os dias de hoje.

Segundo o conceito consagrado na ciência política por Vergottini, a defesa de uma organização política não deve se confundir com o conceito de segurança desta. A estabilidade dos

⁷⁹ Doutorando em Ciência Política (UFSCar). rodrodinei@yahoo.com.br

princípios constitucionais sobre os quais se apoiam as instituições políticas é a sua segurança: “O conceito de defesa assume um significado estritamente instrumental, que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança” (VERGOTTINI, 2004, p. 312). Acima da defesa do território e do povo está a defesa das instituições políticas.

À primeira nota, pode-se erroneamente concluir que a defesa e seus instrumentos materiais, essencialmente as Forças Armadas, se confundem. Esta confusão, muito difundida mesmo após o fim do governo militar, substitui uma pela outra, sem se atentar ao fato de que “*não existe uma necessária inter-relação entre Defesa e o uso da força armada*” (VERGOTTINI, 2004, p. 312). Não devemos desconsiderar a importância das armas nacionais como último recurso, mas outras esferas administrativas do Estado se inserem neste conceito instrumental de defesa. A diplomacia, a polícia, a propaganda, o planejamento público, entre várias outras, são instâncias que se definem com a defesa, sem, contudo precisarem disparar um só tiro. Vergottini (2004, p. 313) explicita este argumento ao concluir que:

Temos que considerar, antes de tudo, o caráter unitário e global da Defesa de um ordenamento que pressupõe, a nível operativo, o concurso de todas as administrações interessadas e, em nível de orientação direta, a intervenção dos órgãos constitucionais: o caráter *global* da Defesa é paralelo ao *total* de conflitos internacionais da era contemporânea, teorizado pelas doutrinas estratégicas.

É imprescindível a articulação institucional entre todas as áreas da Administração Pública para a definição de políticas de defesa que sejam efetivas.

Assim, a Defesa não é constituída somente pela Guerra, nem são sinônimos. A Guerra, utilizando o insuperável conceito trinitário de Clausewitz, se define pela combinação necessária de três objetos: violência, acaso e razão. Isto significa dizer que, sem o combate (a expressão da violência), não há guerra. Enquanto a razão procura minimizar o acaso, a Política direciona a razão.

Os princípios constitucionais das instituições políticas são defendidos por estruturas organizadas que entram em ação para a sua conservação. Esses instrumentos de defesa devem todos ser controlados de forma racional pela política, sob o risco de se quebrar a segurança das instituições.

Nesse caminho, a Guerra se submete à Política e, por extensão, se submete à Defesa. A mais citada máxima clausewitziana – a guerra é a extensão da política por outros meios - resume e cristaliza esta argumentação: “*A Guerra é a extensão da Política por outros meios*”. Pode-se complementar dizendo que a Guerra é a extensão da Defesa como último recurso. A *formule* de Clausewitz é explicitada por Raymond Aron (1976, p. 163), nas seguintes palavras:

Clausewitz encontra a unidade não mais no desencadeamento extremo da violência,

mas em um ponto de vista superior: a guerra sai da política e é esta última, a política, que determina a intensidade, que cria um motivo, que traça as grandes linhas, que fixa os fins e, ao mesmo tempo, os objetivos militares.

A dependência da guerra à política é tão visceral que o efeito principal que se percebe desta relação são as consequências do resultado da guerra na política, “*pois as intenções políticas iniciais alteram-se muito no decurso da guerra e no fim podem tornar-se completamente diferentes, precisamente porque, em parte, elas são determinadas pelo êxito e pelos resultados prováveis.*” (CLAUSEWITZ, 1979, p. 92). A razão, provavelmente a mais importante componente da trindade conceitual da guerra, não conduz o combate necessariamente à vitória. Desta feita, assim como a vitória tem seus desdobramentos políticos, da mesma forma os tem uma derrota. Uma derrota na guerra é, em primeiro lugar, uma derrota da política, porque “*a política causou as derrotas porque ela estava errada: ela tinha feito sobre a guerra real um julgamento contrário à natureza desta última.*” (ARON, 1976, p. 165).

O Estado-nação é o único detentor do uso legítimo da força violenta em seu domínio. Nenhum outro agente interno ou externo pode concorrer com o monopólio estatal da força. Em uma democracia, cabe primariamente aos governantes eleitos por toda a cidadania, e não aos militares, fixar as diretrizes de sua política de defesa, de acordo com os princípios constitucionais.

Essa subordinação dos militares aos políticos, tão cara aos princípios democráticos que se inserem na Constituição Federal do Brasil de 1988, já fora delineada por Clausewitz, ainda que tenha sido apenas por razões “pragmáticas” e não “filosóficas”:

(...) o chefe militar é um especialista, o homem de Estado abarca o conjunto de circunstâncias tanto políticas quanto militares sendo que algumas normalmente escapam àquele que não tem outra experiência e outra tarefa senão a conduta dos exércitos no campo de batalha. (ARON, 1976, p. 160).

A transição da ditadura militar para a democracia foi gradual. Durante a Assembléia Constituinte, apesar do clima generalizado de retomada democrática e cidadã, não foi elaborado um novo relacionamento institucional entre os militares e os governos civis. Apesar de os militares terem deixado a vida política nacional, a separação institucional somente foi explicitada mais de dez anos após o fim do regime militar, com a criação do Ministério da Defesa.

O processo institucional de criação do Ministério da Defesa, em substituição ao Estado Maior das Forças Armadas e dos três Ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica), se iniciou com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Segundo publicou em suas memórias da presidência, a decisão já estava tomada ao assumir o cargo:

A criação desta pasta [Ministério da Defesa] era importante para melhorar o desempenho conjunto das Forças Armadas e porque ela simbolizava um relevante avanço democrático, exprimindo com maior clareza a subordinação dos militares ao

poder civil. Nenhum dos meus antecessores quis meter a mão na cumbuca, possivelmente temendo a reação dos militares. Decidi mudar esse estado de coisas, com paciência, mas com determinação. (...) estabeleci a aceitação da tese como condição prévia para as nomeações (CARDOSO, 2006, p. 254).

A criação de ministérios da defesa pelo mundo se deu a partir da Segunda Grande Guerra. Os avanços tecnológicos, o desenvolvimento de uma teoria da administração pública e o poder destrutivo das armas, trouxeram várias reflexões sobre as organizações militares e o seu papel em um cenário pós-guerra integrado por democracias não-beligerantes entre si. As associações de ideologias militares e civis produziram uma carnificina que ainda não tinha sido experimentada pelas sociedades industriais. A submissão da guerra e de seus aparelhos à política deveria ser irrestrita, sem condicionamentos por parte das esferas militares.

Um grande passo dado para se reafirmar essa dependência necessária da guerra à política foi a criação da Organização das Nações Unidas - ONU - logo após o final da guerra. Diante dos ainda recentes horrores da guerra, os políticos assumiram o controle total da reconstrução das nações e do seu concurso. A guerra, como último recurso, deveria voltar para o interior dos quartéis, até que fosse solicitada em seu turno. A reafirmação da política como forma superior de resolução de conflitos pretendia dar mais espaço ao concerto diplomático, privilegiando a construção de fóruns multilaterais, casos dos tratados de segurança coletiva (que tiveram sua máxima expressão na OTAN e no Pacto de Varsóvia), dos blocos de cooperação econômica e tecnológica e, o mais importante, do desenvolvimento de um direito internacional que privilegiasse a defesa dos Direitos Humanos e instituições democráticas que os espelhasse.

Era grande, no momento, a tentativa de se evitar uma guerra de destruição total ou guerra extrema, conforme denotado por Clausewitz. No livro *Da Guerra*, ele não defende a guerra de aniquilamento, mas a situa como uma realidade quando os deflagrantes levam a guerra aos seus extremos, o que não deixa de continuar sendo uma guerra. Em suas palavras:

(...) é, pois possível que um reencontro não tenha por finalidade a destruição das forças inimigas (...) e que tal destruição surja apenas como um meio. (...) Cometer-se-ia um grande erro se concluísse a partir disto [a destruição das forças inimigas como meio superior e eficaz perante o qual todos os outros têm de desaparecer] que um ataque inconsiderado triunfaria sempre sobre a habilidade prudente. O ataque inábil levaria ao aniquilamento das nossas próprias forças e não às das forças inimigas, e não é isso que procuramos. A eficácia superior não compete ao *meio*, mas ao *fim*, e nos limitamo-nos a comparar o efeito de um fim alcançado com um outro. (CLAUSEWITZ, 1979, p. 100).

Os horrores da guerra de aniquilamento foram conhecidos na Segunda Grande Guerra e imaginados durante a Guerra Fria, onde as armas de destruição total encenaram o papel principal.

No mundo pós-Guerra Fria, o controle civil das estruturas militares se tornou um novo paradigma de organização da administração da defesa, se amalgamando na criação de Ministérios

da Defesas com um ministro civil, trazendo para debaixo do poder civil, democraticamente eleito, o arsenal e a tropa militar.

No fim do século XX, o Brasil era o único país das Américas e um dos poucos do planeta que não tinha a figura de um ministro da defesa civil (POTENGY, 1998). Contrariamente, havia quatro ministros militares (Marinha, Exército, Aeronáutica, Estado-Maior das Forças Armadas), sem contar o Chefe da Casa Militar, também diretamente ligado à Presidência da República, com *status* de ministro. Portanto, cinco autoridades com o mesmo poder na hierarquia militar e governamental poderiam falar em paralelo sobre questões militares.

O período de transição concertada entre o governo militar e o governo civil se traduziu apenas na anistia mútua e no retorno dos militares ao quartel. A Assembleia Constituinte de 1988 não mandou nenhum recado direto à caserna quanto a seu papel na nova ordem institucional.

Na realidade, os constituintes traduziam o receio dos políticos civis de sofrerem alguma represália por parte dos militares, algo compreensível se considerar que a transição estava em pleno curso. Assim, os dois primeiros presidentes após a Constituição Federal de 1988, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, não mexeram com a estrutura militar. Nesses dois governos, ocorreu o afastamento dos militares do meio político, excetuando-se os aparelhos de defesa, mas onde permaneceria uma lacuna quanto a uma política ou estratégia de defesa para o novo regime. Isso revelou um grave erro, já que os instrumentos da guerra devem estar submissos à política, mas não excluídos da política, aqui entendida como resultado do debate político.

Ainda que os militares tenham tido uma *“notável capacidade de iniciativa e de adaptação (...) num quadro geral marcado pela quase total ausência do Legislativo e pela boa vontade do Executivo”*, os militares tiveram uma grande habilidade de manter a sua influência e a sua autonomia organizacional apesar da perda dos mais importantes espaços políticos (MARTINS, 2001, p. 1).

Segundo Martins (2001), os militares conseguiram na década de 1990 ter sua fatia do Orçamento Público preservada, os soldos militares atualizados e a aposentadoria intocada, diferentemente de outras áreas do governo.

Deixando os militares sozinhos na definição de seu papel, se perdia uma preciosa oportunidade de se *“cultivar a confiança entre civis e militares, pois o desconhecimento estimula o preconceito, que alimenta o medo e a rejeição”* (OLIVEIRA, 2005, p. 88). Deixar os militares alijados do novo governo democrático poderia comprometer a Defesa Nacional em uma eventual guerra, por estar ausente da política democrática da Nova República uma das bases do tripé de uma guerra: o Exército, desvirtuando assim a teoria clausewitziana.

A exclusão da defesa da política civil e democrática do novo regime foi um erro dos primeiros anos da Nova República, ainda que escusável pela temeridade de mexer em uma

organização tradicional fortemente atuante no sistema político brasileiro, onde até então atuava como um “poder moderador” quando as instituições políticas estavam em risco ou crise. A opinião de que este “poder” ainda existia foi claramente posta pelo então Cel. Aviador Potengy, na Revista da Escola de Guerra em 1998, quando dos debates da criação do Ministério da Defesa:

(...) as Forças Armadas estiveram presentes, ao lado de outras instituições, em movimentos significativos, tais como: consolidação da Independência do Brasil, pacificação política do Império, Abolição da Escravatura, implantação da República, Movimento do Tenentismo de 1922, Movimento Separatista de 1930, instalação da Ditadura Vargas em 1937, queda da Ditadura Vargas em 1945, revolução contra a comunização do País em 1964 e aperfeiçoamento do processo democrático em 1984. Muitos historiadores e cientistas políticos atribuem às Forças Armadas brasileiras um papel político moderador em épocas de crise constitucional.

Outro fator relevante a ser considerado é o alto preparo intelectual e o comprovado senso de responsabilidade de nossos militares. Esses predicados têm contribuído para o chamamento do dever nas ocorrências de crises políticas, situações de desordem interna, apoio à população nos casos de calamidades públicas, entre outros. Tais intervenções, feitas sempre dentro do estrito interesse do povo, dão à sociedade a certeza de ter nas Forças Armadas, uma defesa confiável no enfrentamento de cenários ameaçadores da segurança nacional.

Esses são os fatos e razões pelos quais subsistem discordâncias e resistências, tanto no meio militar quanto no civil, à criação de um Ministério da Defesa. Trata-se do receio de se perder esse canal alternativo de proteção da sociedade, ao colocarem-se as Forças Armadas, subordinadas a políticos nem sempre comprometidos com os reais interesses da Nação, deixando-se no segundo escalão da administração federal os comandantes das Forças Singulares. (POTENGY, 1988, pp. 109-110).

Os primeiros governos da década de 1990 tinham uma legitimidade relativa, ainda em construção e dificultada pelas crises econômicas internas e escândalos políticos. Também era conhecida a resistência da tropa com a interposição de um Ministério da Defesa civil (FUCCILLE, 2006).

Portanto, não seria sem resistência que a criação do Ministério da Defesa ocorreria. Primeiramente, o Estado-Maior das Forças Armadas seria substituído pelo novo Ministério e os ministros militares perderiam o seu *status* de ministro, tornando-se os comandantes militares da Marinha, Exército e Aeronáutica subordinados diretamente ao Ministro da Defesa civil. Como o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 255) relata em suas memórias, apesar das resistências da caserna em se mudar o estado das coisas na esfera militar para atender nossos valores democráticos, “*deles não tenho senão memória de lealdade.*”

Mesmo assim, os relatos da resistência militar e, até mesmo de insatisfação ao novo ministério expressos pelo oficialato castrense, mostram que a transição não seria fácil e que precisaria de muito concerto entre o governo civil e os militares (FUCCILLE, 2006; OLIVEIRA, 2005).

O primeiro passo para a “clauswitzização” da Política de Defesa da Nova República foi dado com a aprovação da Lei dos Desaparecidos Políticos (Lei Federal n. 9140/1995), que reconhecia como de responsabilidade do Estado brasileiro o desaparecimento de presos políticos durante a

ditadura militar. Em sua autobiografia presidencial, Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 255) diz:

Sobre minha disposição de encarar a questão, naturalmente delicada, dos abusos da ditadura, vale estender-me a respeito da conversa franca que tive com meus ministros militares logo no início do governo. (...) Disse, então, que pretendia promover reparações no caso das pessoas mortas, desaparecidas, torturadas ou presas de forma ilegal durante o regime militar. Expliquei que não se tratava de uma questão política, mas de direitos humanos e, para mim, se revestia até de um caráter existencial. (...) Os ministros, comunicados de minha intenção de criar a comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos, e de iniciar um processo de reparação aos atingidos pelo regime militar, não opinaram, já que era decisão tomada por seu chefe, mas receberam-na com naturalidade.

Sem dúvida alguma que se tratava de uma questão política, mas ainda que o fato tenha causado polêmica entre os vários setores da sociedade brasileira, a lei reafirmava a opção política brasileira de realizar-se uma transição concertada (O'DONNELL; REIS, 1988); isto é, em vez de se processar os militares, eram pagas indenizações pelo Estado.

Outro marco e principal base para a criação de um Ministério da Defesa foi a instituição da Política de Defesa Nacional, pelo governo federal, em 1996. Esse documento definiu as linhas gerais das estratégias de defesa do Estado brasileiro no sistema continental, marítimo e internacional, ainda que sem as metas operacionais e materiais para a consecução dos seus objetivos. A definição das estratégias e objetivos militares do país pelo governo civil foi um importante passo na vinculação dos militares à nova ordem política democrática do país. Nesse ponto, vale ressaltar a importante menção genérica de constar entre os objetivos da Política de Defesa Nacional “*a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas*”⁸⁰. Segundo Eliezer Rizzo de Oliveira (1998, p. 58):

Se tem um teor genérico, a Política de Defesa Nacional não é inócua, pois define com pertinência as estruturas e os fatores de poder do quadro internacional, assim como os objetivos, orientação estratégica e diretrizes da preparação militar.

A aprovação da Lei Complementar n. 97, de 10 de junho de 1999, criou o Ministério da Defesa, vencendo as resistências inculcadas nos círculos militares. Os militares de cada Força não chegaram a um consenso sobre o planejamento do novo Ministério que estava sendo conduzido pelo Estado-Maior das Forças Armadas, aliás, então fadado ao desaparecimento. Nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, “*o tempo todo, a luta no EMFA foi para manter posições. E deve ser observado que as corporações estavam em guerra uma com as outras*”. (apud OLIVEIRA, 2005, p. 154).

Apesar da relutância de altos escalões militares em apoiar claramente o Ministério da Defesa de controle civil, pode-se concordar com a afirmação de Fuccille (2006, p. 92), de que:

⁸⁰ Política de Defesa Nacional. Presidência da República: Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_4/colecao/DEFES.htm>. Acesso em 05/01/2009.

(...) sua criação representaria um importante e inequívoco avanço para a institucionalidade democrática, abrindo as portas para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil, bem como oferecendo uma ferramenta chave para o exercício do controle civil (quicá democrático) sobre os militares.

Um modelo institucional democrático, com a colocação das Forças Armadas inteiramente sob o mando da política democrática pós-ditadura, finalmente estava pronto. Mas se observavam muitas contradições e grandes desafios para a efetiva instrumentalização de políticas de defesa sob as ordens de um governo civil. Essas contradições e desafios permanecem até os dias de hoje, e é muito provável que serão contornadas apenas gradualmente, de forma concertada. De modo que os resquícios da era de autonomia das Forças Armadas na gestão pública da Defesa são ainda visíveis, como declara Fuccille (2005, p. 119):

(...) a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares (privilégio só garantido a ministros de Estado e ao presidente da República), preservação da Justiça Militar em tempos de paz (com a prerrogativa de julgar civis!), além da garantia de assento permanente dos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa – apenas para citarmos os principais problemas gerais. À Marinha e à Aeronáutica foi garantida a manutenção do controle sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil. Dado o vício de origem que o Ministério da Defesa possui, ou seja, graças ao fato de a tarefa de formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa ter sido confiada durante a maior parte do tempo da administração Fernando Henrique Cardoso ao extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o resultado não é de todo surpreendente. É correto ressaltar que o ponto de partida não determina inteiramente o curso subsequente do processo, mas seguramente acrescenta dificuldades que poderiam ter sido eliminadas de partida facilitando o trânsito em direção a um novo patamar nas relações entre civis e militares no Brasil.

Muitos desses problemas refletiram em crises nos setores ainda sob comando militar, trazendo ao debate público assuntos ligados à necessidade de uma modernização democrática na gestão das Forças Armadas. Dois casos são emblemáticos: a crise da aviação civil e o uso de tropas nas grandes cidades brasileiras para solucionar crises sociais de segurança pública interna.

A crise no setor de aviação civil resultou no chamado “apagão aéreo”, causando uma falência no setor e uma crise institucional entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Infraero e o Comando da Aeronáutica, todas sob o comando do Ministério da Defesa. Enquanto esses órgãos trocavam acusações, milhões de usuários do transporte aéreo ficaram sem a prestação de serviços, lotando aeroportos e salas de embarque, gerando um caos. O fato que deflagrou a crise aérea, latente devido à má gestão do setor e falta de investimentos, foi a rebelião dos controladores aéreos, em sua maioria, militares da Aeronáutica. Os militares rebeldes foram punidos, mas a questão não foi solucionada, permanecendo o risco de nova crise ainda latente. Os interesses corporativos e institucionais dos vários órgãos envolvidos impedem a modernização da gestão da aviação brasileira e da infraestrutura aeroportuária.

O uso das Forças Armadas na contenção de conflitos de segurança pública também se

amplia, não apenas na época de eleições, sendo também para assegurar a ordem interna em áreas onde o narcotráfico e a criminalidade imperam. Essa mobilização dos órgãos de segurança pública ocorre sob regime democrático, como no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ao utilizar tropas de defesa para conflitos internos e para controlar as revoltas do Movimento dos Sem-Terra (MST) no sertão amazônico, e, ainda, garantir a abertura de refinarias de petróleo durante a greve da Petrobras em 1995 (MARTINS, 2001).

Para o jornalista Daniel Rittner, segundo matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, em 05 de abril de 2007, o governo civil tem dificuldade de gerenciamento e controle total das políticas de defesa nacional devido à resistência dos militares de alta patente, ainda da geração que se formou durante a ditadura, e que se consideram como “fiadores da democracia”.

Contudo, de forma gradual (*à brasileira*) vê-se um avanço institucional na tentativa de se subordinar totalmente os militares aos governantes eleitos e regime democrático. Clausewitz vem ganhando força, apesar da resistência passiva da caserna (FUCCILLE, 2006).

Dez anos após a sua criação, o Ministério da Defesa se encontra consolidado, mas com desafios à frente especialmente no que tange a modernização das Forças Armadas. Em 18 de dezembro de 2008 foi relançada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva e ministro da Defesa Nelson Jobim, a Política de Defesa Nacional, denominada Estratégia ou Plano Nacional de Defesa. Elaborada por um Comitê Interministerial criado pelo presidente Lula, através de Decreto Presidencial, em 06 de Setembro de 2007, seu lançamento era aguardado desde 07 de setembro de 2008, data em que estava programada a divulgação do documento final. O lançamento da nova política de defesa foi presidido pelo ministro da Defesa, e contou, ainda, com o ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o ministro da Fazenda e o ministro de Ciência e Tecnologia, auxiliados pelos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica. Foi sentida a falta do ministro das Relações Exteriores, ressaltada pelo discurso do ministro da Defesa Nelson Jobim quando da cerimônia oficial de lançamento do documento:

Senhor presidente, ainda há um outro ponto fundamental, que é a integração da política de defesa com a política global de governo. É absolutamente fundamental uma integração da política de defesa com a política de relações exteriores. Não há que se pensar em qualquer tipo de possibilidade, de atritos ou de pretensões conflitantes entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, um é complementar ao outro, somos todos, portanto, integrantes de uma política única, que é exatamente fazer a afirmação de um grande país⁸¹.

A nova versão da política de defesa, nomeada de *Estratégia de Defesa Nacional*, não apenas define conceitos abstratos e gerais como a anterior. São definidas políticas públicas setoriais para o

81 MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Discursos da Cerimônia Oficial de Apresentação da Estratégia de Defesa Nacional, no Palácio do Planalto, Brasília, em 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_materia.php?ID_MATERIA=32682>. Acesso em 12/01/2009.

Ministério da Defesa e as Forças Armadas, indicando também os meios de implementação destas políticas. Ela se baseia em três eixos principais:

- *Reorganização das Forças Armadas:*

Esta nova diretriz traz inovações institucionais e de estratégia e tática de defesa e de guerra. A estrutura ministerial é modificada para acomodar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, composto por generais das três forças e subordinado ao ministro da Defesa, com o objetivo de promover a interação das três forças e sua coordenação de ações.

Em seguida, importantes conceitos são introduzidos, dando importância e ênfase ao combate, em seu sentido clausewitziano, de embate físico. Esse é o único *meio* da guerra, de tal forma que a mesma deve ser pensada do ponto de vista do combate real.

Continuando em conformidade com os preceitos clausewitzianos, estes estabelecem a relação de dependência da tática para com a estratégia, ou seja, dos meios para com os fins pré-estabelecidos e, por extensão, dos instrumentos para com a política.

O Plano de Defesa Nacional de 2008 estabelece as estratégias do “trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença” como forma de dissuasão de forças potencialmente inimigas. Tomando como base o sentido que Clausewitz dá à guerra como voltada essencialmente para o *combate*, a dissuasão como estratégia de defesa deve se basear neste fundamento, mesmo que a intenção seja contrária a ele, ou seja, evitar o “*reencontro*”. O tripé *Controle-mobilidade-presença* se traduz na lotação e mobilização das tropas brasileiras em pontos estratégicos, especialmente naquelas zonas prioritárias estabelecidas pela Estratégia de Defesa Nacional de 2008 - a Amazônia, a Bacia do Rio Paraguai-Paraná e o Atlântico Sul -, preparadas potencialmente para qualquer ameaça.

- *Reestruturação da indústria brasileira de material de defesa:*

Esta diretriz traz à tona a importância central que os instrumentos têm no combate. Nos últimos tempos, a tecnologia vem se tornando um aspecto vital a ser considerado para a equipação dos exércitos com meios de combate compatíveis ou, preferencialmente, superiores aos das tropas potencialmente ofensivas. O uso de meios avançados pode determinar os rumos de uma guerra, sem, contudo necessariamente conduzir a uma vitória (exércitos com armamentos melhores nem sempre saem vitoriosos de um combate, como no exemplo clássico da Guerra do Vietnã e na atual e prolongada Guerra do Afeganistão onde cresce a insurgência talibã, só para citar estes dois). A Estratégia e a Política são os determinantes. A tática (instrumentos) e a Guerra são apenas os meios utilizados.

A nova Estratégia brasileira dá grande e merecida importância à implantação de uma indústria bélica de ponta, principalmente nas áreas de cibernética, aeroespacial e nuclear. Exércitos bem preparados, com tecnologia de ponta, formam um ingrediente do trinômio clausewitziano que

compõem a guerra (exército, povo e território).

Apesar de prenciar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas de defesa nacional, a única medida efetiva anunciada pelo governo até o momento foi a centralização do processo de compra de materiais no Ministério da Defesa.

- *Política de composição dos efetivos das Forças Armadas:*

Não há dúvida de que os combatentes são o “fiel da balança” em um combate. Devem ser treinados, conscientizados de que são representantes do povo e conhecedores do território. A Estratégia de Defesa Nacional de 2008 abrange a importância do recrutamento dos combatentes entre os cidadãos e do Serviço Militar Obrigatório:

A base da defesa nacional é a identificação da Nação com as Forças Armadas e das Forças Armadas com a Nação. Tal identificação exige que a Nação compreenda serem inseparáveis as causas do desenvolvimento e da defesa. O Serviço Militar Obrigatório será, por isso, mantido e reforçado. É a mais importante garantia da defesa nacional. pode ser também o mais eficaz nivelador republicano, permitindo que a Nação se encontre acima de suas classes sociais. (p. 29).

Infelizmente, o serviço militar obrigatório é visto mais como uma oportunidade de emprego para as classes sociais menos favorecidas do que um fruto da mobilização dos cidadãos para a defesa nacional. Maquiavel, em *O Príncipe*, já demonstrou que os contingentes cuja motivação é apenas a compensação financeira (*condottieri*) são pouco leais ao príncipe e difíceis de controlar se comparados àqueles com motivações mais patrióticas.

O documento de defesa também tem a intenção de ver representadas nas Forças Armadas, em todos os seus escalões, as diversas classes sociais, devendo ser o serviço militar obrigatório “*instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões das classes sociais.*” (p. 11). Em uma República democrática, como a brasileira, não se pode reproduzir na hierarquia militar as desigualdades e contradições da estratificação social, como ocorria antes da modernização e profissionalização das Forças Armadas quando a infantaria era o lugar dos pobres e o oficialato reservado aos mais ricos ou com títulos de nobreza.

Para a elaboração da nova política de defesa, apesar de se consultar analistas e cientistas, não houve uma participação mais ampla da sociedade civil. Ainda que o documento reconheça que exista “*pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa e escassez de especialistas civis nesses temas*” (p. 12), é importante que o próprio Ministério da Defesa tenha a iniciativa em incluir na pauta de elaboração de políticas públicas a convocação da participação civil. Apesar das intenções, não há nenhum tipo de meta e prazo entre as “tarefas a realizar” para a criação de mecanismos que favoreçam a articulação com a sociedade civil no processo de políticas públicas de defesa nacional, como canais de acesso, comitês de fronteira, voluntariado, convênios com ONGs, etc.

O tema da Defesa começa a tomar espaço na agenda pública brasileira e a mobilizar a sociedade civil. Contudo, a efetiva entronização de Clausewitz no Ministério da Defesa do Brasil se dará aos poucos, à medida que a gestão democrática do Brasil for avançando e se consolidando, a despeito dos mandonismos e personalismos políticos. Ainda que aos poucos, a subordinação dos aparelhos da guerra aos políticos será realmente real quando o Congresso Nacional e a sociedade civil participarem da elaboração, execução e avaliação das políticas públicas voltadas ao tema da Defesa Nacional segundo a nova ordem política vigente desde o fim do regime militar.

Referências

ARON, Raymond. **Pensar a Guerra, Clausewitz**. Brasília: Editora da UnB, 1976.

CARDOSO, Fernando H. **A Arte da Política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Brasília: Editora UnB, 1979.

FUCCILLE, Luís A. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2006.

_____. O Paradoxo da Defesa Nacional no Regime Democrático Brasileiro. *In Teoria e Pesquisa*, vol. 46, Jan. 2005, pp. 11-31.

MARTINS Filho, João R. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. *In Olhar*, São Carlos, 2001, vol. 4, n. 4, pp. 104-120.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Estratégia de Defesa Nacional. Brasília, 2008. Disponível em: <www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf>, acessado em 12/01/2009.

O'DONNELL, G.; REIS, F. W. **Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Edições Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Eliezer R. **Democracia e Defesa Nacional: A criação do ministério da defesa na presidência de FHC**. Barueri: Manole, 2005.

POTENGY, Sílvio. A implementação do Ministério da Defesa. *In Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, vol.1, n. 36, dez. 1983.

VERGOTTINI, Giuseppe. Defesa. *In* BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.) **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2000, vol. 1, pp. 312-318.