

ADRIANO PORTELLA DE AMORIM

POLÍTICA DE DEFESA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA:

DESAFIO AO DIREITO E AO POLÍTICO

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a conclusão do Programa de Mestrado em
Direito e Políticas Públicas do Centro de
Ensino Universitário de Brasília (UniCEUB)

Orientador: Prof. Dr. Roberto A. R. de Aguiar

BRASÍLIA

2008

Para Mateus, Gabriela e Fleuris.

Agradeço aos professores Roberto A. R. de Aguiar, Frederico A. B. da Silva, Luiz Eduardo L. de Abreu e José Levi M. do Amaral Júnior, pelo convívio fraterno e pela oportunidade de conhecer diferentes percepções.

RESUMO

Recentemente foi aprovada a política de defesa nacional, que traz os conceitos de segurança e defesa, indicando a forma de atuação do Brasil. O presente trabalho tem o objetivo de analisar os fundamentos dessa política, os mecanismos de elaboração e transformação de situação em problema, além da viabilidade de implementar medidas, articular com outras políticas públicas e compor interesses em torno de questões que transcendem as ações transitórias de governo, dando ênfase à relevância de estabelecer uma estratégia de longo prazo da qual participem todos os atores políticos e sociais, inclusive no processo de integração da América do Sul, destacando o fato de que a política de defesa nacional não se circunscreve apenas ao campo militar. A metodologia abordará estudos doutrinários e a legislação que trata da matéria, estabelecendo-se construção interpretativa para demonstrar a singularidade do tema e a possibilidade de deturpação de seus aspectos práticos, na linha de que o debate democrático contribuirá para a formulação, o aperfeiçoamento e a aplicação das regras de direito correspondentes.

Palavras-chaves: Direito. Democracia. Segurança e defesa nacionais. Políticas públicas.

ABSTRACT

Recently approved was the policy of national defense, which brings the concepts of security and defence, indicating the manner of performance of Brazil. This study aims to examine the reasons for the policy, the mechanisms for producing, processing of a problem situation, in addition to the feasibility of implementing measures, in conjunction with other public policies and the ability to compose interests around issues that transcend the actions of transitional government, emphasizing the importance of establishing a long-term strategy which involved all political and social actors, including in the process of integration of South America, highlighting the fact that the policy of national defense is not limited only the military field. The methodology will address doctrinal studies and legislation dealing with the matter, setting up construction interpretative to demonstrate the uniqueness of the subject and the possibility of misrepresentation of its practical aspects, in line with the democratic debate that will contribute to the development, improvement and enforcement of law involved.

Keywords: Law. Democracy. Security and national defense. Public policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7 – 12
1 COMPOSIÇÃO DE ASSIMETRIAS	13 – 92
1.1 Escudo metafórico: a soberania	18 – 31
<i>1.1.1 Soberania, lei, ordem e Forças Armadas</i>	31 – 43
1.2 Segurança e suspensão da beligerância explícita	43 – 51
1.3 Democracia: noções e distorções	51 – 91
<i>1.3.1 O que é democracia?</i>	51 – 67
<i>1.3.2 Desafios democráticos</i>	67 – 91
1.4 Incompatibilidades e convergências	91 – 92
2 POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA	93 – 192
2.1 Defesa na consolidação da democracia	95 – 97
<i>2.1.1 A mudança de um modelo</i>	97 – 119
<i>2.1.2 Ruptura com o senso comum</i>	119 – 123
<i>2.1.3 Consenso e cooperação: desafio além do programático</i>	123 – 131
2.2 Defesa e segurança na política brasileira	131 – 139
<i>2.2.1 Problema político-estratégico</i>	139 – 172
<i>2.2.2 Defesa e mobilização nacional</i>	172 – 192
3 DEFESA E INTEGRAÇÃO	193 – 238
3.1 Direito comunitário, direito internacional, globalização e soberania	194 – 214
3.2 Mercosul, agenda externa brasileira e integração	214 – 226
3.3 Política de defesa brasileira e integração sul-americana	226 – 240
CONCLUSÃO	241 – 249
REFERÊNCIAS	250 – 258

INTRODUÇÃO

Democracia, soberania, segurança e defesa trespassam o direito e a política. Esses temas estão inter-relacionados e, ao mesmo tempo, são conflitantes e assimétricos, tendo em vista os questionamentos que decorrem da teoria e da experimentação prática, cuja relevância se revela e se amplia na atualidade marcada pela multiplicidade de fatores como a velocidade dos acontecimentos, a busca frenética da realização pessoal, a internacionalização do comércio e da economia, a fragilização do trabalho, os dilemas e demandas sociais que determinam a mudança na forma de governar, a falta de reconhecimento do outro, a redução da legitimidade dos Estados em estabelecer e controlar o curso de suas ações, a dificuldade de compor consensos voltados ao bem-comum, a crescente desconfiança no político e no invólucro democrático que oculta ou dissimula tendências totalitárias e a sofisticação com que estratégias persuasivas e dissuasórias são postas em prática.

Nesse contexto, soberania, segurança, democracia e defesa ganham variados contornos na medida em que, vistos em conjunto e elevados na pauta dos debates políticos, sociais, técnicos e acadêmicos, podem desvelar assimetrias capazes de tornar esses tradicionais conceitos dissonantes entre si, levando ao direito e ao político desafios de nova ordem fundamentada na construção de entendimentos a partir da multiplicidade e da pluralidade de atores e de interesses em conflito. É, pois, da observação desses elementos que se revela pertinente estudar a política de defesa nacional brasileira.

No Brasil, recentemente foi editado o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005¹, por meio do qual foi aprovada a Política de Defesa Nacional. Trata-se do primeiro ato formal do poder público a respeito do assunto. Quais os fundamentos de uma política dessa natureza? Como articular a política de defesa com outras políticas públicas? Será possível, no

¹ Publicado no Diário Oficial da União de 1º de julho de 2005.

jogo do poder, conciliar ou harmonizar interesses em torno de questões que transcendem as meras políticas de governo, para projetar uma estratégia de longo prazo, da qual participem todos os atores políticos e sociais? Essas são algumas das inquietações que permeiam o presente trabalho, que tem o objetivo de colocar em discussão determinados aspectos conceituais para melhor compreender os mecanismos de elaboração, de transformação de situação em problema, de legitimidade para a formulação e o aperfeiçoamento de políticas no cenário da democracia brasileira.

A ponderação dessas questões leva a uma ruptura com o senso comum, na medida em que situa a política de defesa nacional além do campo militar, do beligerante, do uso da força ou da violência legalizada. O tema tem previsão constitucional posto que o constituinte de 1988, na organização político-administrativa do Estado, atribuiu competência exclusiva à União para “assegurar a defesa nacional”². Não obstante, é preciso perquirir em que consiste a defesa nacional. Trata-se de defender o que de quem? É uma atividade exclusiva das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública? E os demais atores públicos e sociais? Como funciona a defesa nacional no Estado Democrático de Direito? O que pode ser entendido por segurança e qual a sua ligação com a defesa?

Em 1990, na cidade de Tashkent, capital do Uzbequistão, especialistas reunidos a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU) definiram segurança como “uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso”³. Basta um olhar sobre os acontecimentos da contemporaneidade para perceber que esse estado de segurança ainda não é vivenciado – senão por toda – pelo menos por boa parte da humanidade. Ao contrário, verifica-se que nos âmbitos interno e externo o uso da força, a ingerência política e a

² Nos termos do inc. III do art. 21 da Constituição Federal de 1988.

³ Extraído das disposições do tópico “1. O Estado, a Segurança e a Defesa”, da Política de Defesa Nacional.

influência econômica funcionam em favor de poucos como instrumentos de opressão e, por conseguinte, de obstáculo ao livre desenvolvimento e progresso dos povos que, dentre outros dilemas, estão sujeitos a novas formas de colonialismo que se instala e se desenvolve no território fragmentado de cada país ou nação. Nesse sentido, a colocação de Virilio (1984, p. 92) é precisa: “Não é mais a exocolonização (a era da conquista extensiva do mundo), mas a era da intensidade e da endocolonização. Agora só se coloniza a própria população. Apenas se subdesenvolve a própria economia civil”. A insegurança gera a crescente busca pela defesa que traz consigo a desconfiança, o estranhamento entre os Estados e as pessoas. Esse modelo precisa ser superado. Um dos caminhos passa pela reformulação das percepções do conceito de defesa, especialmente no que tange aos aspectos de estratégia.

Tomada a definição trazida pela ONU, a política de defesa brasileira estabeleceu o que, para o país, deve ser entendido por segurança e por defesa. Segurança consistiria num conjunto de fatores que possibilitariam a preservação da soberania e da integridade territorial, bem como a consecução dos interesses da nação sem qualquer tipo de pressões e ameaças, garantindo-se aos cidadãos o exercício dos direitos e deveres constitucionais. Por outro lado, a defesa seria composta por medidas e ações do Estado, notadamente representado pela atuação do campo militar para a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Note-se que os temas de segurança e defesa são tratados como atribuições distintas, mas não diametralmente opostas ou dissociadas, lembrando que a primeira supera a visão exclusivamente voltada aos assuntos de segurança pública, de natureza policial preventiva e persecutória. Daí decorre, por mais paradoxal que possa parecer, a dificuldade de estabelecer correlações conceituais e de natureza prática. Logo, o conceito de defesa não encerra a simples idéia de atuação de forças armadas regulares para o fim de preservar a

soberania do país, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem⁴. Não é tarefa fácil identificar as razões que fundamentaram os atuais conceitos de segurança e defesa, ainda mais quando o poder público os coloca separadamente. Depreende-se que, por força das circunstâncias e da velocidade dos fatos, aqueles conceitos foram modificados e ampliados ao longo do tempo, passando da simples idéia de confrontação entre países, de natureza de defesa externa, bélica, a abranger, indissociavelmente, os campos político, jurídico, militar, econômico, social e ambiental, entre outros⁵.

Ao diferenciar segurança de defesa, o Poder Executivo Federal assinalou que a primeiro tem por princípio preservar o Estado, a sociedade e os indivíduos de riscos ou ameaças, ao tempo em que a segunda tem por pressuposto manter o grau desejado de segurança⁶. Qual será essa medida? Quem emite essa decisão? Como se opera, senão por meio de políticas públicas e do uso não-instrumental do direito? Considerado que a desejada segurança é um processo, um caminhar ao longo do tempo em face do qual o poder público não detém amplo domínio, há de se conceber que a segurança é o fundamento da defesa, ao tempo em que ambas devem ser consideradas mecanismos de políticas públicas indissociáveis, podendo-se admitir que seus atores exerçam atividades diferentes, porém complementares e interdependentes.

Um questionamento preparatório: pela segurança será possível conquistar a defesa? A segurança corresponderia a uma situação de estabilidade política e institucional. Em tese proporcionaria desenvolvimento e progresso com distribuição de riqueza e de oportunidades. A defesa nacional, construída com base em medidas e ações do Estado, de forte – mas não exclusiva – conotação militar, estaria dirigida, em boa parte, a atuar contra ameaças externas de natureza bélica ou não. Todavia, a defesa precisa se aproximar de

⁴ Nos termos da previsão contida no *caput* do art. 142 da Constituição Federal de 1988.

⁵ Conforme as disposições do tópico “1. O Estado, a Segurança e a Defesa”, da Política de Defesa Nacional.

⁶ O grau de segurança não pode ser deslocado dos fundamentos que dão corpo ao Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

políticas públicas destinadas à consecução do estado democrático de direito. Somente mediante o efetivo e continuado exercício dos fundamentos de cidadania, de dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político, o Estado e a sociedade terão os legítimos instrumentos de sustentação de adequadas políticas que assegurem a defesa nacional.

O presente trabalho terá por escopo abordar a política de defesa brasileira, estabelecendo, sempre que possível, a correlação com as demais políticas públicas voltadas à garantia dos direitos e garantias fundamentais, com o propósito de demonstrar que os mecanismos e ações afetos à defesa estão condicionados à efetividade da segurança – também no sentido de bem-estar social –, realizáveis, por conseguinte, por meio dos postulados do estado democrático de direito. Portanto, será discutida a natureza transdisciplinar dos conceitos de defesa e segurança, enfatizando-se a necessidade da combinação do direito com as políticas públicas, de modo a que defesa e segurança não se reservem a fatias privilegiadas da sociedade ou a projetos de poder pelo poder, mas que representem algo mais amplo.

Nessa ordem de idéias, o fio condutor da pesquisa conduz a uma interdependência dos temas segurança e defesa na simbiose que se amplia e se dispersa na complexa teia de relações e interesses internos e externos, cujos múltiplos efeitos trespassam as diversidades culturais, econômicas e valorativas de todos os atores sociais que – queiram ou não – estão envolvidos, influenciam ou se deixam conduzir pelas questões afetas à problematização ora proposta.

Cumprir registrar que o presente trabalho, para o propósito a que se destina, sofrerá considerável limitação de abordagem, tendo em vista que são de acesso restrito as informações detalhadas que dizem respeito ao tema. Pretende-se que futura abordagem possa discutir variáveis estratégicas, reaparelhamento das Forças Armadas, orçamento para a área de defesa, incentivos à indústria nacional e estrutura organizacional do Ministério da Defesa.

Observados os objetivos propostos, o método expositivo-descritivo de abordagem consistirá na discussão das questões que permeiam o tema, estruturado que foi em três capítulos. No primeiro, serão abordadas a soberania e a segurança, como também as noções, distorções e desafios da democracia. O segundo capítulo será dedicado à política de defesa brasileira, passando pela inserção do tema na consolidação da democracia, a mudança do modelo e a ruptura com o senso comum, assinalando a necessidade de consenso e cooperação para o fim de superar o problema político-estratégico que se coloca diante do direito e do poder político, discutindo os aspectos conceituais. Essas colocações preliminares darão ensejo às ponderações de como a defesa pode ser pensada e os reflexos na elaboração de políticas públicas, tecendo-se comentários à recente lei de mobilização nacional. O terceiro e último capítulo abordará a defesa vista a partir do processo de integração regional da América do Sul, sob o pressuposto do fortalecimento da democracia, da formação de consensos e de colaborações para a manutenção do ambiente de paz indutor de desenvolvimento e progresso.

Por fim, convém esclarecer que as percepções de Estado e de constituição presentes neste trabalho são intimamente dependentes do poder político outorgado pela soberania popular, de tal modo que um e outro não excluem ou mitigam a essência da força anterior da vontade do povo.