

## Artigo Convidado

### A POLÍTICA DE DEFESA DE UM PAÍS PACÍFICO

Celso Amorim\*

É com grande satisfação que venho ministrar aula magna para platéia tão qualificada.

Gostaria de abordar uma questão que creio dizer respeito, de diferentes maneiras, à reflexão desenvolvida pelas senhoras e pelos senhores neste momento de suas carreiras: que política de defesa deve adotar um país democrático com as características do Brasil, que se orgulha de seu passado e presente pacíficos, mas que, como a sexta ou quinta maior economia do mundo, enfrentará desafios de toda ordem?

A resposta a essa indagação deve levar em consideração os anseios de nossa sociedade e as lições de nossa história. Começo pelas lições que a trajetória do país oferece para sua inserção internacional contemporânea. Embora qualquer política de defesa no mundo de hoje deva lidar com as chamadas novas ameaças, é um fato indiscutível que sua atenção primária está posta nas relações entre Estados.

A guerra de todos contra todos de que falava Thomas Hobbes não corresponde à realidade internacional atual; a paz perpétua que propôs Immanuel Kant tampouco pôde ver sua promessa realizada, em que pese ao estabelecimento de instituições internacionais, algumas criadas especificamente com este fim.

As relações entre os Estados são caracterizadas por um misto cooperação e de conflito, em gradações diversas. Como felizmente não vivemos em tempo de guerra aberta e generalizada, analisarei nossa Política de Defesa sob o ângulo da dinâmica entre cooperação e dissuasão.

Um problema fundamental para a segurança de qualquer Estado, particularmente para aqueles cujo território se caracteriza pela continentalidade, é a definição de suas fronteiras.

No Brasil, a habilidade de homens como o Barão do Rio Branco - justamente cultuado nas instituições militares -, somada ao próprio peso específico do país na América do Sul, assegurou que esse enorme desafio fosse enfrentado pela negociação e o recurso a outros meios pacíficos.

Essa realidade repercute até os dias de hoje: seguro em suas fronteiras, o país pôde dedicar-se prioritariamente às tarefas do desenvolvimento e, com mais ardor recentemente, ao imperativo de reduzir a desigualdade e erradicar a pobreza.

Costuma-se dar o nome de poder brando (ou soft power) à capacidade persuasiva, negociadora e de irradiação de valores que, no caso do Brasil, tem produzido ganhos concretos. Ao poder brando estariam associados outros atributos como a simpatia do povo brasileiro, sua tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países. Muitas dessas qualidades derivam diretamente da miscigenação de que tanto nos orgulhamos.

---

\* Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de guerra Naval no ano de 2012.

## A Política de Defesa de um País Pacífico

Esse poder brando se refletiria também na abertura à cooperação, sempre preferida, no nosso relacionamento externo, às fórmulas impositivas ou intimidatórias. Cada vez mais, essa cooperação tem ocorrido também na área da Defesa.

Temos aqui esboçada uma resposta preliminar à pergunta que propus: um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas.

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento.

Isso, de fato, já está ocorrendo. O Brasil deseja construir em nosso entorno uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável.

A criação de um ambiente de paz e cooperação na América do Sul progrediu muito nos últimos anos. As raízes desse processo encontram-se em fatos como a construção de confiança estratégica entre seus maiores países e o avanço de um ambicioso processo de integração.

O fortalecimento da relação do Brasil com a Argentina, especialmente no último quarto de século, proporcionou não apenas ganhos econômicos e comerciais notáveis para os sócios do MERCOSUL – bloco que hoje é nosso maior parceiro depois da China -, mas também o aumento tangível da segurança regional, por meio de iniciativas como a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a ABACC, que sepultou de vez rivalidades históricas.

A UNASUL, com seu Conselho de Defesa, representou outro salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa. O plano do conselho para 2012 prevê quatro eixos temáticos: política de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa; e formação e capacitação.

Um conjunto de iniciativas no âmbito bilateral complementa e amplia a cooperação do Brasil com os países da América do Sul. Com a Argentina, a pauta envolve exercícios combinados e projetos de cooperação industrial. Com o Chile, temos uma bem-sucedida parceria na missão de paz no Haiti (como é o caso também com Paraguai e Uruguai, entre outros).

Argentina e Chile prestaram inestimável assistência logística ao Brasil no trágico acidente que se abateu sobre a Estação Antártica Comandante Ferraz e vitimou dois bravos militares da Marinha.

Temos buscado sistematicamente formas de aprimorar o trabalho conjunto na região amazônica. Todos os nossos vizinhos – da Amazônia ao Prata – foram convidados a enviar observadores às operações ÁGATA, nas nossas fronteiras, três das quais ocorreram em 2011, três outras estando previstas para 2012.

Cito um ou dois casos concretos de atividades cooperativas. As Marinhas de Brasil e Peru, com a participação da EMGEPRON e do Serviço Industrial da Marinha do Peru, estão negociando um acordo sobre a modernização de meios navais daquela nação amiga.

Recentemente, firmamos com a Colômbia a criação da comissão binacional fronteiriça, a COMBIFRON, um mecanismo para troca de informações sobre temas de interesse para a segurança dos dois países.

A construção do avião cargueiro-reabastecedor KC-390, projeto que reúne Brasil e Argentina (além de Portugal e República Tcheca), podendo ainda ter a Colômbia

como parceira – e quem sabe outros países -, demonstra os benefícios da cooperação entre as indústrias de defesa regionais e inter-regionais. Recordo também o exercício CRUZEX, que envolve principalmente forças aéreas da América do Sul.

Buscamos ainda aprimorar parcerias na área de ensino: em 2012, a Escola Superior de Guerra realizará o 1º Curso Avançado de Defesa, destinado a capacitar civis e militares dos países das nações sul-americanas, com o objetivo, entre outros, de desenvolver o pensamento sulamericano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração.

Para além desses esforços, pretendemos revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que congrega os países da costa atlântica da África e da América do Sul, bem como os insulares. Nesse foro, criado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1986 – e cuja 7ª reunião ministerial deve ocorrer em breve no Uruguai – nossos países têm a oportunidade de aprofundar a cooperação econômica, científica e ambiental sob a égide do uso pacífico dos oceanos. Sobretudo, os membros da ZOPACAS querem um Atlântico Sul livre de armas nucleares.

Temos buscado incrementar a cooperação bilateral com nossos parceiros africanos, visando não somente ao comércio, mas também à cooperação técnica e ao desenvolvimento tecnológico.

Recordo a histórica cooperação com a Namíbia, cuja força naval foi praticamente formada pela Marinha do Brasil. Dessa cooperação foi-me dado viver, ainda que de longe, como secretário-geral do Itamaraty, episódio muito simbólico: a saída, da baía de Walvis, da última belonave da África do Sul do apartheid e a chegada simultânea de uma fragata brasileira (a fragata Niterói, se não estou enganado). É um exemplo da substituição da subordinação pela cooperação.

A recente reunião de Ministros de Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa demonstrou as amplas possibilidades da cooperação entre as oito nações, de que são exemplo as operações FELINO, exercícios conjuntos dos nossos exércitos.

A contribuição que o Brasil puder dar à reforma do exército da Guiné-Bissau não só é importante para a estabilidade daquele país; ela terá reflexos na nossa própria segurança, dificultando o tráfico de drogas.

Temos hoje aqui o Ministro da Defesa de Cabo Verde, país que ocupa posição estratégica entre a América do Sul, a África e a Europa. De novo: a cooperação que pudermos prestar a Cabo Verde, principalmente no que toca à vigilância do seu entorno marítimo, não será apenas um gesto de solidariedade com um país irmão; atenderá ao nosso próprio interesse em combater a criminalidade e a pirataria em áreas não muito distantes das nossas águas jurisdicionais.

Por meio do foro IBAS, que reúne Brasil, África do Sul e Índia, também temos procurado avançar ações coordenadas, tais como as manobras navais IBSAMAR. O Brasil está construindo, junto com a África do Sul, um míssil ar-ar de quinta geração, o A-DARTER. Em minha recente viagem à Índia, pude constatar grandes possibilidades de cooperação bilateral: menciono o projeto do 145 da EMBRAER com radar indiano, que já é quase um projeto comum.

As áreas de defesa eletrônica e de construção de embarcações, especialmente de submarinos e porta-aviões, abrem outras possibilidades de intercâmbio entre essas duas grandes democracias do mundo em desenvolvimento. Naturalmente, são possibilidades que ainda têm que ser testadas, mas que não devemos desprezar.

Do ponto de vista estratégico, também temos que dar atenção crescente a foros de grande presença econômica e política como o BRICS, cujas potencialidades na área de defesa ainda não foram exploradas.

## A Política de Defesa de um País Pacífico

Devemos ressaltar, igualmente, a expressiva cooperação com países no mundo desenvolvido. Com a França, temos uma parceria estratégica em defesa assentada na transferência de tecnologia, de que é emblema o programa de construção de submarinos convencionais e nucleares. Desejamos ver florescer ainda mais nossas relações de defesa com outros parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, com quem temos cooperação vasta e multifacetada. É mister reconhecer a existência de percalços no passado recente. Confiamos que o aprofundamento do diálogo nos permitirá avançar na direção certa.

No plano global da cooperação, o Brasil se destaca como um importante contribuinte de tropas para missões de paz das Nações Unidas nas últimas décadas. Neste momento, lideramos o componente militar da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH.

Aproximando-se o oitavo ano da presença brasileira naquele país, começamos a diminuir nosso contingente ao nível anterior ao terremoto de 2010. É essencial termos consciência de que não devemos perpetuar nossa presença no Haiti. Devemos sim contribuir para que o Haiti recobre progressivamente a competência para gerir seu próprio destino, com democracia e prosperidade.

A participação da fragata união como capitânea da força tarefa marítima do contingente das nações unidas no Líbano, a UNIFIL, sublinha a diversidade de nossa contribuição à causa da paz e da segurança.

Todas essas dimensões da cooperação formam um componente expressivo de nossa política de defesa e condizem com nossa identidade democrática e nossas tradições pacíficas.

Ao expandir nosso poder brando por meio da cooperação, a política de defesa coincide com a política externa na promoção de um ordenamento global que favorece o entendimento em detrimento do conflito. Mas não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais.

Vivemos um momento de transição no sistema internacional. O esgotamento da unipolaridade e a crescente tendência à multipolaridade neste início de século não sinalizam necessariamente a prevalência de relações internacionais pacíficas.

Decerto, o maior equilíbrio (ou menor desequilíbrio) de poder favorecido por essa nova circunstância corresponde a um princípio de “grande sabedoria e prudência”, recomendado pelo filósofo do século XVIII David Hume em seu clássico ensaio. Em tese, a ocorrência de maior equilíbrio de poder, característica da multipolaridade, dificulta a criação de hegemonias e cria novas oportunidades de projeção de vários países, entre os quais o Brasil, no cenário internacional.

Mas a multipolaridade não garante, em si mesma, a paz. Isso fica evidente pela natureza praticamente endêmica das conflagrações armadas do sistema europeu que se estendeu, com algumas interrupções, do tratado de Westphalia até a primeira guerra mundial.

Na realidade mundial que se anuncia ao Brasil interessa uma multipolaridade que, na falta de melhor termo, qualificaria de orgânica. Nela, normas gerais de conduta e instituições internacionais representativas, legítimas e efetivas devem regular a convivência entre os Estados e inibir os impulsos desagregadores decorrentes do unilateralismo e do abandono prematuro da via pacífica e diplomática para a solução de conflitos. Um Conselho de Segurança reformado em sua composição e procedimentos, com novos membros permanentes, deve velar pelo emprego justificado, controlado, proporcional e parcimonioso da força.

Mas a política de defesa deve estar preparada para a hipótese de que o sistema de segurança coletivo baseado em normas venha a falhar, por uma razão ou por outra - como de resto tem ocorrido com indesejável frequência. Essa é uma das razões pelas quais devemos “fortificar” nosso poder brando, tornando-o mais robusto. Por isso, nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores.

A baixa percepção de ameaças imediatas não nos exime de seguir os conselhos da prudência. Temos em conta o aumento do valor estratégico global dos ativos que conformam nosso patrimônio nacional e regional.

O Brasil e, de forma mais ampla, a América do Sul, são grandes produtores de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possuímos extensas reservas de água potável em nossos rios e em nossos aquíferos. Temos enorme biodiversidade, e dispomos de vastos recursos minerais.

As descobertas no pré-sal, localizadas na Amazônia Azul, elevam o Brasil a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural. Vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional.

Vemos que situações conflitivas continuam a produzir-se do Oriente Médio ao Chifre da África e ao Nordeste Asiático. Nada garante que a rivalidade entre potências de fora de nossa região não tenha rebatimento em áreas de nosso direto interesse.

Forças Armadas bem equipadas e adestradas protegerão nossos ativos contra ataques militares; serão imprescindíveis, também, para garantir nossa incolumidade diante de conflitos entre terceiros países, que podem nos afetar de diversas maneiras.

Um conceito essencial da Estratégia Nacional de Defesa é o de que a capacidade dissuasória do Brasil deve fazer com que o hipotético adversário ou agressor reflita sobre as consequências de eventual ato hostil a nosso país. Deve ser evidente que toda e qualquer agressão – sob qualquer pretexto – terá um custo muito alto para quem a perpetrar. Repito: não vejo como um ato desse tipo possa partir de qualquer de nossos vizinhos sul-americanos ou mesmo latino-americanos.

Mas uma capacidade dissuasória crível em termos globais é crucial para evitar a concretização de hipóteses adversas. A inexistência dessa capacidade pode, ao invés de ajudar a construir a paz, ser fonte de instabilidade e conflito.

O complemento necessário de uma política externa independente é uma política de defesa robusta. Uma não é sustentável sem a outra. A esse postulado acrescentaria outro ainda mais singelo, mas por vezes desconsiderado: o de que a nossa defesa não é delegável.

O Brasil vive um novo ciclo de desenvolvimento, que conjuga crescimento econômico e inclusão social. Há hoje ampla compreensão de que a política de defesa torna esse ciclo ainda mais virtuoso. Cito as palavras da Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff, no almoço de confraternização com os oficiais-generais de nossas Forças Armadas em dezembro do ano passado:

Na caminhada para tornar o Brasil um país mais justo, mais desenvolvido e mais soberano, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas Brasileiras têm e terão um papel muito relevante. As nossas Forças Armadas serão parceiras inestimáveis na construção deste novo Brasil. Um Brasil forte, profissionalizado, com capacidade de criar e construir ciência, tecnologia e inovação, exige Forças Armadas fortes, capazes de construir este país.

Pesquisa do IPEA, divulgada em dezembro de 2011, revela que 70,3% dos brasileiros acreditam que os gastos com equipamentos militares devem aumentar, enquanto 88,4% aprovam o fomento à indústria de defesa, seja pelo incentivo às empresas exclusivamente brasileiras, seja pelo incentivo às empresas compostas também por capital estrangeiro, com ênfase nas primeiras.

## A Política de Defesa de um País Pacífico

Essa preocupação com a base de defesa brasileira conjuga-se à aspiração nacional ao desenvolvimento. O robustecimento da base industrial de defesa tem como consequência direta a geração de emprego, a capacitação nacional e o desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta.

Um importante passo foi dado nas últimas semanas com a aprovação, pelo congresso, da medida provisória 544, que estabelece regras especiais para a compra e contratação de produtos, serviços e sistemas de defesa por parte do Estado Brasileiro.

O mercado mundial de defesa movimenta US\$1,5 trilhão por ano. A participação do Brasil nesse enorme mercado reduz-se atualmente a apenas US\$ 1 bilhão. A M.P. 544, que em breve será sancionada como lei, permitirá que a indústria de defesa nacional tenha condições de competitividade internacional.

As parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar amplo espectro de capacitações e tecnologias sob domínio nacional. Não queremos ser meros compradores de bens e serviços. A recomposição da capacidade operativa das Forças Armadas deve, assim, estar associada à busca de autonomia tecnológica e ao fortalecimento da indústria de defesa nacional. É esse o princípio que norteia a preparação do Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa, o PAED.

O PAED representa a consolidação dos detalhados planos de articulação, equipamento e recuperação da capacidade operacional da marinha, do exército e da aeronáutica, que permitirá as três forças consolidarem requisitos comuns para a aquisição de meios, ampliando a eficiência e diminuindo custos. Dará também, para o restante do governo e para a sociedade, transparência sobre como estão sendo empregados os recursos da defesa – o que é vital em um Estado Democrático.

Seria fastidioso referir-me a todos os projetos em cursos nas três forças, sob coordenação do Ministério da Defesa. Quero fazer uma menção especial a três deles, não necessariamente os maiores, mas de grande significado para a tecnologia nacional: a corveta Barroso, o blindado Guarani e os foguetes lançadores de sondas (futuramente lançadores de micro-satélites). O que todos têm em comum é que não só sua construção, mas os respectivos projetos são brasileiros.

Outro princípio de nossas ações é o aumento da interoperabilidade das três forças singulares, para que a cadeia de comando e controle da defesa possua máxima eficiência. Quero registrar que o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas vem trabalhado no aprimoramento do Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC<sup>2</sup>), de que é exemplo o teste realizado entre o Sistema de Planejamento Operacional Militar (SIPLOM) do MD e o Sistema C<sup>2</sup> (comunicação e controle) em combate do Exército, ocorrido durante a operação conjunta ATLÂNTICO II. Na mesma linha, as recentes operações de garantia da lei e da ordem e as operações ÁGATA são exemplos bem sucedidos da interoperabilidade.

Meus comentários sobre a recuperação das Forças Armadas brasileiras limitaram-se, até aqui, a aspectos materiais.

O sucesso de nossa estratégia dissuasória, e também de nossas iniciativas de cooperação, depende de termos marinheiros, soldados e aviadores perfeitamente capacitados para o desempenho de suas missões.

Na mesma linha, a sociedade brasileira possui clara percepção da importância do papel desempenhado pelas Forças Armadas não só para a tarefa fundamental da defesa da pátria, mas, nos termos constitucionais, para atuação supletiva (mas frequentemente decisiva) na garantia da lei e da ordem, como está ocorrendo aqui no rio de janeiro no complexo do alemão.

## Celso Amorim

Na democracia, o respeito que os militares devem ao poder civil é axiomático. Ao mesmo tempo, cabe às autoridades civis respeitar e valorizar o trabalho desenvolvido pelos militares, sobretudo o seu agudo senso de profissionalismo.

O profissionalismo militar foi bem definido pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington como a conjugação de perícia, senso de responsabilidade e espírito de corpo – que não se confunde com o corporativismo, mas com a idéia de fazer parte de um conjunto que age de forma orgânica.

A sociedade e o Estado devem expressar o respeito e a valorização do profissionalismo dos militares por meio de ações que assegurem condições adequadas de trabalho e de vida. O atendimento a essa dupla necessidade está no cerne de qualquer política de defesa bem sucedida.

O governo da presidenta Dilma Rousseff, do qual me orgulho de participar, está plenamente consciente da importância de garantir uma vida digna à família militar, ao mesmo tempo em que trata de recuperar a capacidade operativa das Forças Armadas. Até porque, somente dessa forma poderemos continuar a trabalhar pelo desenvolvimento de uma sociedade próspera, justa e solidária, ao abrigo de ameaças externas.

Muito obrigado.

Recebido em: 09/03/2012

Aceito em: 18/07/2012