



Brasília | ano 50 | nº 200 | Edição especial
outubro/dezembro – 2013

25 anos da Constituição de 1988

Novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais

ADRIANO PORTELLA DE AMORIM

Sumário

Introdução. 1. Democratização e as funções de defesa e segurança. 2. Três pilares para a defesa nacional. Considerações finais.

Introdução

Compõe a agenda de preocupações do político e, por conseguinte, das instituições públicas, a interface entre democracia, soberania, segurança e defesa. São temas que interessam ao direito e à política, que figuram como responsáveis pela composição de conflitos e de assimetrias que podem decorrer de sua aplicação na realidade afetada por uma série de fatores que fogem ao controle direto e irrestrito do Estado, que tem a responsabilidade de compor consensos voltados ao bem-comum.

A conjugação entre democracia, soberania, segurança e defesa teve sua dinâmica ampliada a partir de 2005, quando o governo federal publicou a Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 2005), o que trouxe para o debate fundamentos que passaram a orientar novos paradigmas que tiravam da clivagem o tema defesa nacional, passando a articulá-lo não apenas com outros atores públicos e sociais, mas principalmente situando-o, também, no plano de políticas públicas, desmitificando a falsa sensação de que defesa não interessaria à sociedade civil ou mesmo ao poder político.

Analizados em conjunto e elevados na pauta dos debates políticos, sociais e acadêmicos, defesa e segurança colocam o direito e o político diante de desafios decorrentes de uma ordem fundamentada na construção de entendimentos, de consensos, a partir do reconhecimento de diferenças presentes na pluralidade de atores e de interesses, considerando, como

Adriano Portella de Amorim é mestre em Direito e especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Ensino Universitário de Brasília (UniCeub). Professor do Curso de Direito das Faculdades Integradas Promove de Brasília, onde lidera o Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Políticas Públicas.

elemento principal, o modelo de cooperação. O estudo dessas questões demonstra a importância de, na atualidade, refletir a respeito de novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais.

1. Democratização e as funções de defesa e segurança

Rompido o senso comum e colocada a defesa nacional para além do campo militar, ganhou força a previsão constitucional que trata do tema no campo da organização político-administrativa do Estado, de competência exclusiva da União, na atribuição de conjugar esforços para “assegurar a defesa nacional” (BRASIL, 1988)¹. Ao se perquirir em que consiste a defesa nacional, é forçoso compreender que não mais se trata de atividade exclusiva das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, cabendo, no novo modelo, o envolvimento das demais instituições de poder, dos centros de conhecimento e da própria sociedade.

Se, por de lado, a noção de defesa tem seu escopo ampliado, de outro, a de segurança também acompanhou a tendência de evolução, pois não está apenas circunscrita à limitada ideia de ordem pública. A pedido da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1990 especialistas reuniram-se na cidade de Tashkent, Uzbequistão, e 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” (POLÍTICA..., [2006?]). Embora longe de compor a realidade mundial, essa nova definição coloca em aparente contraste práticas tradicionais de defesa e segurança. Mas, no caso brasileiro, não há contradição, pois defesa e segurança são complementares.

O Estado de Direito Democrático situa a defesa nacional em contexto muito mais amplo. Logo, não se trata de atuação de forças armadas regulares contra ameaças ou perigos externos efetivos ou potenciais ou para combater, no plano interno, ameaças ou suspeitas de ameaças ao modelo político-social. A expressão defesa nacional (BRASIL, 1988)² enseja, nos dias de hoje, interpretação jurídico-social mais ampla, situando-se no complexo conjunto de responsabilidades que o poder público, em nome da sociedade, tem para resolver conflitos e tensões que, variando de intensidade, determinam ou influenciam a vulnerabilidade do País, envolvendo desde relações com outras nações a problemas sociais internos que decorrem de antagonismos da própria sociedade.

¹ Art. 21, III, da Constituição Federal de 1988.

² Art. 21, III, da Constituição Federal de 1988.

O novo desenho institucional brasileiro para o trato dos temas de segurança e defesa permite afirmar que a Constituição estabeleceu mecanismos legítimos e eficazes para garantir o equilíbrio entre as necessidades do poder político-democrático e o cumprimento das regras de direito. Nessa nova perspectiva, é importante destacar que defesa e segurança são institutos interdependentes e, ao mesmo tempo, dependentes da conjugação de uma série de fatores que estão além do direito posto ou da decisão política; isto é, sua eficácia passa pela formação de consensos a partir dos quais a sociedade possa exercer seu livre desenvolvimento e progresso.

Embora a Constituição de 1988 coloque as Forças Armadas sob a autoridade suprema do Presidente da República e submetidas aos poderes constitucionais, registre-se que a criação do Ministério da Defesa significou relevante passo na consolidação da democracia brasileira, principalmente no que tange à transferência do poder militar ao poder civil mediante a subordinação das Forças Armadas a um órgão civil dirigido por autoridade política também civil.

Por certo, esse modelo necessita da participação do Congresso Nacional nos debates, o que vai além de mero formalismo jurídico ou procedimental. A análise e o argumento político legitimam os valores e a formação de consensos para os temas de defesa e de segurança, a abranger os planos interno e externo. Disso depende o amadurecimento da democracia, das instituições e da sociedade.

As reflexões teóricas não poderão desprezar temas em ebulição na contemporaneidade, tais como os aspectos de ordem econômica e o papel dos Estados, estabelecendo-se as conexões com as recentes inovações introduzidas no cenário regional, como o Mercado Comum do Sul, o Parlamento Sul-Americano, a União das Nações Sul-Americanas e o Conselho Sul-Americano

de Defesa, ponderando-se como seus princípios orientam as políticas públicas para o fortalecimento da democracia, da integração e da paz na região. Ferreira (2003), Rocha, Domingues e Ribeiro (2008) contribuem para o amadurecimento dessas questões.

O Estado brasileiro tem adotado postura voltada à composição de consensos e à mudança de paradigmas. Concebeu a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), bem como, numa postura inédita de participação direta do Congresso Nacional³, encaminhou ao Legislativo as propostas de atualização das referidas Política e Estratégia, bem como do seu Livro Branco de Defesa Nacional (LIVRO..., [2010?]), além de legitimar o funcionamento da União das Nações Sul Americanas e do Conselho Sul-Americano de Defesa, destacando-se o encontro do Conselho, realizado em 4 de dezembro de 2012, no qual foi aprovado o Plano de Ação para 2013 (BRASIL, 2012), com destaque para os seguintes eixos: Políticas de Defesa, Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, Indústria e Tecnologia da Defesa e Formação e Capacitação.

2. Três pilares para a defesa nacional

Na presente fase de ampliação do debate democrático dos temas afetos à defesa nacional, destaca-se a elaboração da atual Estratégia Nacional de Defesa, cujo ato, embora aprovado no âmbito do Poder Executivo, contou com significativo debate que envolveu vários setores da sociedade e do Estado, destacando-se a participação de especialistas, acadêmicos e parlamentares (foi, inclusive, criada, na oportunidade, a Frente Parlamentar de Defesa), o

³ No rito que alterou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, dando origem à Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

que demonstra que os debates foram elevados e a temática incluída na agenda política nacional, pois faltava a fixação de enunciados para proporcionar sentido pragmático à Política de Defesa Nacional.

A edição da Estratégia Nacional de Defesa tem a intenção de suprir essa lacuna, mediante a convergência entre o campo político, o estratégico e o militar propriamente dito, para dimensionar as expectativas brasileiras, proporcionar transparência à análise de responsabilidades que gravitam em torno dos temas de defesa e colocar a temática na pauta de prioridades institucionais, até então restrita a setores especializados. Desse modo, a defesa nacional deixou de representar assunto de interesse apenas do meio militar, para ganhar conotações mais amplas que permitam reflexões maduras quanto a escolhas e prioridades estratégicas, dentro do arranjo constitucional que repercute na organização político-administrativa do Estado, para cuja eficácia é de extrema importância a participação cada vez mais ativa do Congresso Nacional.

Se a Política de Defesa Nacional dependia de instrumento de execução prática, a Estratégia Nacional de Defesa prescindia de mecanismo que proporcionasse transparência, controle e ajustes de ordem temporal no escopo dos temas de defesa. Nessa ordem de ideias, por iniciativa do Poder Executivo, foi alterada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, para o fim de institucionalizar a Estratégia Nacional de Defesa e incluir novo instrumento de natureza jurídico-política: o Livro Branco de Defesa Nacional⁴. Assim, foi formado o pilar de sustentação da legitimidade da defesa nacional: a política, a estratégia e o Livro Branco.

O Livro Branco de Defesa Nacional tem a finalidade de permitir “acesso ao amplo

contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médios e longos prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”, para o que “deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas” (BRASIL, 2010), a compreender os seguintes tópicos: cenário estratégico para o século XXI; política nacional de defesa; estratégia nacional de defesa; modernização das Forças Armadas; racionalização e adaptação das estruturas de defesa; suporte econômico da defesa nacional; as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e operações de paz e ajuda humanitária⁵.

Trata-se de tarefa complexa, cujo enfrentamento é determinante para o êxito almejado: a transparência dos debates que definirão as melhores escolhas numa visão de longo prazo. Com o Livro “aberto”, o universo político e a sociedade poderão melhor compreender e dimensionar a adequação, os riscos e os investimentos que devem ou não ser feitos no setor de defesa, não apenas para atender a demandas da área militar; mais do que isso: a repercussão nos programas de desenvolvimento nacional, que vão desde as medidas subsidiárias atribuídas às Forças Armadas aos projetos mais amplos que envolvem ciência e tecnologia. Tal medida representa o grande mérito da mudança de paradigma.

O trato da defesa nacional até então recebia predominância no Poder Executivo. Com raras exceções, o papel desempenhado pelo Congresso Nacional estava limitado aos aspectos do rito legislativo das proposições normativas, inclusive a aprovação do Orçamento da União, no qual constam recursos para atender à área de defesa. Entretanto, com a aprovação da Lei

⁴ As inovações foram introduzidas pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

⁵ §§ 1º e 2º do art. 9º Lei Complementar nº 97, de 1999, com a redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010.

Complementar nº 97, de 1999, e especialmente as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 136, de 2010, o modelo sofreu significativo aperfeiçoamento, pois o Poder Legislativo passou a participar mais diretamente da definição de temas e prioridades para a defesa nacional, compartilhando, por conseguinte, responsabilidades.

A mudança ainda está em seu processo embrionário, mas é possível comemorar o novo arranjo de formulação de consensos e repartição de responsabilidades entre os poderes Executivo e Legislativo, notadamente porque foi estabelecida a regra segundo a qual, quadrienalmente, cabe ao Governo Federal encaminhar ao Congresso Nacional as atualizações da Política, da Estratégia e do Livro Branco de Defesa Nacional⁶, o que coloca definitivamente o tema no conjunto de prioridades do Estado brasileiro, destacando-se o relevante papel do Parlamento na representação da soberania popular, cujos efeitos alcançam as escolhas políticas e os custos delas decorrentes.

Considerações finais

A transição para o regime democrático trouxe profunda e significativa mudança na estrutura jurídico-política, a partir da Carta de 1988 – e da legislação infraconstitucional que a sucedeu e que por ela foi recepcionada –, como decorrência natural do amadurecimento das instituições democráticas e da conscientização da sociedade.

Naturalmente, o processo de consolidação da democracia traz à discussão as bases das políticas de proteção da sociedade (na combinação entre segurança e defesa), para o fim de adequá-las às exigências do Estado de Direito. Essa peculiar mudança de atuação institucional interfere diretamente na formulação dos assuntos de defesa, que devem observar a realidade brasileira e mundial, mediante reflexão continuada a respeito de temas como integração, cooperação, persuasão, dissuasão e estratégia, na ponderação entre as expectativas de defesa e as demandas de natureza social.

Defesa e segurança nacionais são temas presentes na organização político-administrativa do Estado e das instituições democráticas, não apenas porque dizem respeito ao bom e legítimo uso que deve ser feito da violência ou da força legalizada, de acordo com as regras de direito, mas especialmente porque compreendem as responsabilidades que o poder político tem para com as instituições e a sociedade, mediante a

⁶ § 3º do art. 9º Lei Complementar nº 97, de 1999, com a redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010. Encaminhamento feito na forma da Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012.

compreensão de sua importância para o campo de análise de medidas que se dirigem à defesa do Estado e das instituições democráticas.

Na comemoração dos vinte e cinco anos da Constituição de 1988, um bom exemplo de amadurecimento das instituições democráticas está na apreciação⁷, pelo Congresso, das propostas de atualização da Política, da Estratégia e do Livro Branco de Defesa Nacional, mediante a realização do debate político indispensável à formação de amplos consensos para as escolhas que devem ser feitas pelo Estado brasileiro.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=226673&tipoDocumento=LCP&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º jul. 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=01/07/2005>>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=19/12/2008>>. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. Decreto Legislativo n. 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem n. 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 2013.

_____. Ministério da Defesa. *Plano de ação para 2013 mostra evolução do Conselho de Defesa Sul-Americano, diz Amorim*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8536-04-12-2012-defesa-plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-diz-amorim>>. Acesso em: 4 dez. 2012.

⁷ Na forma do Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013.

FERREIRA, Oliveiros S. Ideias para a concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional. In: SEMINARIO DE POLÍTICA DE DEFESA PARA O SÉCULO XXI, 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2003.

LIVRO branco da Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, [2010?]. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php>. Acesso em: 4 dez. 2012.

POLÍTICA de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, [2006?].

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao Mercosul: o manifesto da integração expansionista. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 45, n. 177, p. 7-18, jan./mar. 2008.