



Policy Paper destinado às senhoras e aos senhores
parlamentares

Assunto: subsídios para a discussão da minuta dos documentos de defesa nacionais elaborados pelo Conselho Nacional de Defesa, a saber: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco de Defesa

São Paulo, agosto de 2020

Sumário

Introdução.....	03
Discussão 1 – Orçamento e base industrial de defesa	07
Discussão 2 – Cooperação internacional	11
Discussão 3 - Autonomia, <i>ethos</i> militar e identidade nacional	13
Conclusões	18
Recomendações	19
Referências	21

Excelentíssimas senhoras e excelentíssimos senhores parlamentares

Este *policy paper* apresenta a contribuição do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) para a discussão pública a respeito da revisão dos três documentos de referência para a área de defesa nacional, ora em tramitação no Congresso Nacional.

O GEDES foi fundado em 2001, como um grupo multidisciplinar que reúne graduandos, mestres, especialistas e doutores interessados em estudar e avaliar questões relativas à Paz, Defesa e Segurança. Tem entre os seus objetivos elaborar, divulgar e difundir os conhecimentos sobre Paz, Defesa e Segurança não apenas para a comunidade acadêmica, mas também para a sociedade. Por isso, se compromete com a formação de quadros de civis especializados capazes de fornecer assessoria nesse campo do conhecimento. O GEDES está abrigado no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da UNESP.

Consideramos um avanço termos documentos orientadores da área de defesa nacional. Esses documentos se iniciam com a aprovação, em 1996, da Política de Defesa Nacional (PDN), atualizada em 2005, em 2012, quando passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e em 2016, na versão em vigor. Fundamental também foi a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, também atualizada em 2012 e 2016. Por fim, destacamos a publicação oficial do Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil (LBDN), por intermédio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, lançado em 2012 e revisado em 2016. A Lei Complementar 97/1999, alterada pela LC 136/2010 tornou obrigatório para o Executivo o envio dos documentos de defesa para a apreciação do

Congresso a cada quatro anos. São estes os marcos legais dos documentos apresentados para a análise dos senhores representantes do povo brasileiro no Legislativo. Cabe pontuar que a vigência dos documentos ultrapassará a atual legislatura.

É importante notar que os novos documentos produzidos pelo Executivo não foram construídos de maneira aberta e ampliada, contando com a população, não tendo sido objeto nem mesmo de consulta à comunidade acadêmica e a outras organizações que atuam na área, à exceção das forças armadas. Nesse sentido, não houve a oportunidade de debate entre os múltiplos atores: membros da sociedade civil, universidades, setores governamentais e empresas privadas. Por isso, torna-se ainda mais relevante o papel do Legislativo de garantir a discussão pública, notadamente na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as casas, mas não apenas nela.

Existe uma anedota nos meios de defesa a respeito do papel do Legislativo. Nela, diz-se que as políticas de defesa, segurança internacional e sobre as forças armadas “não dão voto na democracia e dão prisão na ditadura”. Questionamos essa formulação, e reafirmamos a importância do Legislativo nacional para o exercício do controle sobre as políticas e estratégias nacionais de defesa, assim como para a ampliação da discussão pública a esse respeito. Afinal, quem define, e como, os objetivos fundamentais da defesa da nação? Entendemos, portanto, a política de defesa como parte subordinada de um necessário projeto nacional.

A política de defesa deve ser crescentemente tratada como uma política pública, e guardadas as suas especificidades, deve ser objeto de construção coletiva, deliberação ponderada, execução apurada e fiscalização rigorosa, como as demais.

Existe ampla bibliografia produzida analisando os documentos anteriores sob diversos aspectos, parte dela produzida por membros do GEDES. O objetivo desta produção é

colaborar, científica e tecnicamente, com o processo legislativo que envolve a elaboração das orientações para a defesa brasileira, tratando das questões principais dos novos documentos, sem pretender esgotá-las. Além disso, almeja trazer questões para o público geral, contribuindo para a elaboração participativa das políticas de defesa nacional.

Foram selecionadas três grandes questões para a concentração das discussões. A primeira parte diz respeito à discussão sobre a base industrial de defesa e ao orçamento, tema particularmente relevante, pois o documento propõe o aumento dos gastos na área de defesa para 2% do PIB – que, se aprovado, representará um montante de recursos maior do que para a área de Educação, já em 2021¹. A segunda discussão selecionada trata da interlocução da política de defesa com a política externa brasileira, notadamente no que tange à cooperação internacional prevista na Constituição de 1988 e ao entorno estratégico brasileiro. A terceira e última discussão trata de como a autonomia das forças armadas, assim como seu *ethos*, se expressam no documento através de uma visão militarizada e por vezes belicista dos assuntos de defesa, e mantendo a elaboração política sobre o tema exclusivamente nas mãos militares, distante da participação da população e de seus representantes. Por fim, são também oferecidas algumas conclusões sobre o assunto e referências, caso desejem aprofundar algum ponto específico.

Após as referências, incluímos um conjunto de recomendações sobre os textos atualmente em discussão, coerentes com as críticas apontadas. Nos colocamos à disposição para o debate destas ou de outras proposições que considerem relevantes.

Dada a ampliação da participação de membros oriundos das forças armadas na política,

¹<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-deve-ter-mais-dinheiro-do-que-a-educacao-em-2021,70003401862>

especialmente no Executivo (SOARES, 2018), faz-se ainda mais relevante a compreensão geral do tema da Defesa pelos representantes legislativos.

Por fim, pontuamos que este é um trabalho desenvolvido de forma independente e sem vinculação partidária.

GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Conheça nosso trabalho em: <https://gedes-unesp.org/>

contato@gedes-unesp.org

Discussão

1. Orçamento e Base Industrial de Defesa

A inclusão da proposta de elevação da parcela do orçamento público a ser destinada à área de Defesa dos cerca de 1,5% para 2% do Produto Interno Bruto (PIB) entre as Ações Estratégicas de Defesa (AED-14) é extemporânea e irresponsável. O documento propõe “buscar a destinação de recursos orçamentários e financeiros capazes de atender as necessidades de articulação e equipamento para as Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual, no patamar de 2% do PIB” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020a, p. 63). Ainda que a demanda seja antiga², causa estranheza que sua postulação na END ocorra justamente quando o Brasil enfrenta enormes desafios orçamentários relacionados à pandemia do COVID-19, que aprofunda uma situação prévia de recessão, a pior da história recente, quando o PIB, em 2015 e 2016, registrou queda acumulada de 8,2%, segundo o IBGE (LIMA, 2018).

Cabe ressaltar que a elevação postulada é bem maior do que, à primeira vista, poderia indicar um acréscimo de 0,5 ponto percentual. Trata-se de um aumento de um terço do orçamento atual, ou seja, de 33,3% na destinação de recursos à Defesa. Em números absolutos seria algo em torno de R\$ 36,5 bilhões, e em termos comparados, maior que o orçamento anual do Programa Bolsa Família, que é de R\$ 33,07 bilhões (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020). Dados do Ministério da Economia indicam que o setor

²Em maio de 2012, o então ministro da Defesa, Celso Amorim, disse, durante evento em Brasília, que o Brasil pretendia elevar os gastos com Defesa de 1,5% para 2% em dez anos. Na ocasião, alegou, entre outros motivos, a necessidade de o país estar preparado para “reagir ou até dissuadir uma tentativa de invasão do território nacional” motivada por “uma corrida por recursos naturais” (FLOR; RIBEIRO, 2012).

público deve encerrar 2020 com um déficit primário de R\$ 828,6 bilhões, valor 6,6 vezes maior do que a meta prevista para o ano, que era de R\$ 124,1 bilhões (OTTA; RIBEIRO, 2020). Tal elevação decorre da redução da arrecadação fiscal, associada aos gastos realizados com o necessário e prioritário auxílio emergencial criado para o enfrentamento dos efeitos da pandemia.

Podemos destacar, ainda, que os gastos militares globais registraram um aumento de 3,6% entre 2018 e 2019, a maior elevação desde 2010 (SIPRI, 2020), percentual muito inferior aos 33% de acréscimo pleiteados pelo Ministério da Defesa através da END. Além disso, segundo o SIPRI, o Brasil já é responsável por 51% dos gastos militares na América do Sul (SIPRI, 2020). O referencial de 2% do PIB para a defesa parece espelhar o piso prescrito pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para seus países membros. No entanto, dentre os 30 países que integram a Aliança, apenas nove alcançaram esse patamar em 2019 (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2020).

Nessa listagem, merecem destaque Estônia, Romênia, Lituânia, Letônia e Polônia, países cujo passado e proximidade com a Rússia impõem demandas muito particulares em termos de preparação para lidar com ameaças externas à defesa nacional, algo que é alheio à realidade regional brasileira. Ademais, a pressão estadunidense para que os membros da OTAN atinjam o piso estabelecido pode ser motivada por interesses econômicos próprios, já que os Estados Unidos são responsáveis, atualmente, por 36% das exportações de armamentos em todo o mundo (SIPRI, 2020).

Ressaltamos que o orçamento de defesa brasileiro já tem correspondido, ao longo dos últimos anos, a aproximadamente 1,5% do PIB, tendo chegado a quase R\$ 112 bilhões em 2019 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020b). Desse montante, mais de 70% são

alocados na categoria “pessoal e encargos sociais”, e menos de 10% são destinados a “investimentos”, muito abaixo do referencial adotado pela OTAN, que recomenda a seus Estados membros que pelo menos 20% dos gastos de defesa sejam destinados a aquisições e pesquisa e desenvolvimento de equipamentos (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2020). Ou seja, se o Brasil deseja melhorar sua capacidade de defesa, antes de mais nada, é preciso otimizar o orçamento que já é destinado à área.

A discussão de fundo a esse respeito é a seguinte: deveria um país marcado por desigualdades econômicas e sociais priorizar gastos militares em detrimento de pastas voltadas ao bem-estar social? Por outro lado, os recursos do erário voltados à pasta da Defesa, sobretudo os investimentos direcionados para o desenvolvimento de projetos estratégicos das forças armadas, não poderiam repercutir positivamente sobre o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico do país?

Amplamente discutida pelo campo acadêmico, essa questão frequentemente é tratada pela literatura especializada como o dilema “*guns vs. butter*” – “armas vs. manteiga”, em tradução literal. Análises dessa natureza buscam impor o chamado custo de oportunidade da defesa a um profundo escrutínio, a fim de identificar os custos socioeconômicos dos dispêndios militares – se existentes. A partir do entendimento de que os recursos são escassos, o *trade-off* faz referência às limitadas oportunidades de consumo dos países, tendo em vista os recursos e tecnologias disponíveis (SAMUELSON; NORDHAUS, 2009, p. 9).

Os resultados obtidos por uma extensa literatura dedicada à análise da questão em países latino-americanos reforçam a falta de dados conclusivos sobre essa relação. No entanto, das evidências estatisticamente significativas, os resultados tendem a indicar a

existência de efeito negativo dos gastos militares sobre os dispêndios destinados às pastas de bem-estar social, como Educação e Saúde. Em um recente estudo, Zhang et al. (2016) comparam a natureza desse *trade-off* em países do G7 e dos BRICS. De acordo com os autores, enquanto os gastos militares têm efeito positivo sobre os dispêndios de bem-estar social em países desenvolvidos, seu efeito tende a ser negativo em países emergentes, ampliando a dependência.

Comum a diferentes Objetivos Nacionais de Defesa, a AED-14 guarda estreita relação com a estratégia de promoção da sustentabilidade da cadeia produtiva da Base Industrial de Defesa (BID), subordinada ao objetivo de promoção da autonomia tecnológica e produtiva em Defesa. Nesses termos, desconsiderando a questionável característica histórica do dispêndio da pasta de priorizar os gastos com “pessoal” em detrimento dos “investimentos”, o aumento percentual de 0,5 ponto visaria garantir a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o desenvolvimento da BID. Associa-se a essa justificativa o argumento de que o investimento em defesa equivale a estimular o crescimento econômico do país, a despeito da escassez de estudos empíricos que fundamentem essa correspondência.

Como previamente enfatizado, a alocação de recursos para Defesa pode representar a subtração de preciosos investimentos em outros setores, como Educação e Saúde. Dessa forma, sobretudo no atual contexto brasileiro, os potenciais custos de oportunidade envolvendo o aumento no orçamento da Defesa devem ser objeto de constante e rigorosa análise. A tese de que os investimentos militares contribuiriam para o crescimento econômico tem sido debatida desde o início da década de 1970. A esse respeito, Dunne e Tian (2013) oferecem uma ampla revisão dos estudos sobre a relação entre gastos militares e crescimento econômico.

São minoria os estudos que apontam uma relação positiva entre gastos militares e crescimento econômico. De maneira geral, a compilação apresentada pelos autores reafirma a escassez de dados conclusivos, tendo em vista a amostra representativa de trabalhos que apontam resultados incertos. No entanto, como indicam Dunne e Tian (2013, 2016), a literatura mais recente tem apontado o efeito negativo dos gastos militares sobre o crescimento econômico. O quadro apresentado pelos autores também pode ser evidenciado quando observados os estudos voltados especificamente para a análise de países da América Latina (APOSTOLAKIS, 1992; SCHEETZ, 1992; THILO, 2004). Em consonância com esses resultados, o estudo de Kollias et al. (2017) aponta a falta de um nexos robusto entre os gastos em defesa e o crescimento econômico.

Cabe ainda apontar que a medida colide com a política de enxugamento de gastos do Estado, aplicada a todos os setores e com a PEC do teto de gastos³.

Algumas das questões aqui pontuadas não são novas. Para um panorama sobre o tema de 1964 a 2001, sugerimos SOARES e MATHIAS (2001-2002)._

2. Cooperação Internacional

O contexto internacional contemporâneo passa por um processo de acirramento de rivalidades entre as grandes potências. Todavia, este processo não é irreversível, nem tampouco implica em uma única resposta possível: a diplomacia, os fóruns multilaterais e as organizações internacionais são relevantes para mitigar e, eventualmente, evitar que a tendência identificada redunde no emprego das armas. Neste contexto, o Brasil tem muito a contribuir para reverter tensões, por contar com uma tradição de pacifismo e

³<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-deve-ter-mais-dinheiro-do-que-a-educacao-em-2021,70003401862>

protagonismo em âmbitos multilaterais, especialmente na Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, o documento apresentado ao Congresso Nacional subestima o potencial do país enquanto promotor da cooperação internacional e identifica o aumento do orçamento de defesa e a manutenção da dissuasão como principais iniciativas a serem colocadas em prática frente ao cenário de maiores tensões internacionais.

A identificação de soluções que priorizam o aumento do poder militar brasileiro é preocupante, uma vez que a defesa da paz não apenas é uma tradição nacional, mas também princípio constitucional. A redação do artigo 4º da Constituição Nacional é explícita em determinar que as relações internacionais do Brasil, âmbito da Defesa incluído, devem ser regidas “pela defesa da paz, pela solução pacífica dos conflitos e pela não-intervenção”. Portanto, é imprescindível que a PDN e a END sejam claras em reafirmar tais princípios, não deixando ambiguidades, como ocorre quando afirma a possibilidade de atuação ativa das Forças Armadas em resposta a instabilidades em países que abrigam empresas e representações diplomáticas brasileiras (BRASIL, 2020, p.18).

O mesmo artigo constitucional (4º) complementa ressaltando a busca brasileira por uma integração latino-americana. Contudo, os documentos em questão, tanto a PND como a END, apenas mencionam a América do Sul e seu entorno estratégico (Atlântico Sul, costa ocidental africana e Antártida), se ausentando ainda de especificações quanto às iniciativas cooperativas regionais. Paralelamente, a PND identifica a possibilidade de conflitos regionais, e alega que o Brasil “poderá ver-se motivado a” solucioná-los ou “defender seus interesses” (BRASIL, 2020, p.17), promovendo, de forma implícita, a possibilidade de ação armada, que contradiz, como ressaltado acima, as prerrogativas constitucionais, além de contribuir para enfraquecer a reputação pacífica e cooperativa,

resultado de um esforço político de longa duração, do Brasil junto aos vizinhos. Historicamente, o Brasil foi ativo na promoção de cooperação em defesa, tanto no âmbito do Mercosul quanto na promoção de articulações sul-americanas (MATHIAS, GUZZI, GIANNINI, 2008; SAINT-PIERRE, 2011). Assim, faz-se essencial a inclusão da visão em Defesa pautada em processos cooperativos na América Latina, centrando-se em acordos e organizações históricas, que promovem a solução pacífica de conflitos e a prevenção de ameaças.

O Brasil se destaca por seu caráter mediador e pacifista, reconhecido regional e internacionalmente, associado a iniciativas institucionalizadas utilizadas como plataformas de negociação e construção de consensos. A crise andina de 2008, desencadeada pelo ataque colombiano ao acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que estava estabelecido em território equatoriano, assim como a crise política na Bolívia, também de 2008, são exemplos recentes da capacidade reconciliadora brasileira, que também se mostrou presente em crises regionais passadas, como no caso da Guerra de Cenepa, entre Peru e Equador, em 1995, e da crise política na Venezuela em 2002. O Brasil também teve protagonismo na criação de organizações regionais, a exemplo do Mercosul, e internacionais, sendo membro fundador da ONU. Assim, o momento de instabilidade, tanto regional quanto internacional, poderia ser aproveitado pelo país como uma oportunidade para retomar seu protagonismo internacional através da promoção de consensos, também utilizando para esse fim as vias institucionais existentes.

3. Autonomia, *ethos* militar e identidade nacional

Refletir sobre o funcionamento e características de instituições complexas demanda, por vezes, a adoção de arquétipos que, embora não apreendam a complexidade do fenômeno em questão, ajudam a compreender as nuances do objeto observado. Tais arquétipos são particularmente úteis no caso de instituições fechadas, cujos rituais e procedimentos internos são de tal forma distantes da sociedade que resta apenas uma vaga compreensão de suas funções e características. E é este o caso das Forças Armadas.

No caso brasileiro, as noções de Hierarquia, Disciplina e Ordem são elementos constantemente atribuídos – ou auto-outorgados – às Forças Armadas, criando uma identidade (*ethos*) que, por um lado, lhes define internamente e em contraposição ao Outro (o civil) e, por outro, alimenta a ideia de missão de salvaguarda do país, convenientemente disseminada pelas Forças. É com o auxílio desses arquétipos que, da leitura dos documentos de defesa, conseguimos abordar elementos fundamentais para compreender e lidar com as forças armadas brasileiras: a associação artificial entre o *ethos* militar à identidade nacional; e a consolidação da autonomia política de que gozam.

A formação e socialização do soldado inclui um forte senso de hierarquia e disciplina, ambos direcionados ao cumprimento das missões conferidas às Forças. É o soldado enquanto indivíduo, inserido numa cadeia de comando disciplinada, a engrenagem cujo movimento faz girar, na concepção dos militares, a Nação. Nessa visão, os militares seriam os guardiões precípuos da República e da Nação, tendo a última voz nos desenvolvimentos políticos nacionais e isso por duas razões. Em primeiro lugar, consideram-se mais capacitados ao cumprimento de ordens. Ora, se em sua socialização está inserida a disciplina como pilar, é compreensível que se julguem aptos à execução sem questionamento. Em segundo lugar, compreendem-se como superiores aos civis por

uma suposta primazia técnica de seus quadros. Seriam, portanto, mais aptos a levar a cabo o “desenvolvimento da nação”, cujo significado é definido pelos próprios militares. No Brasil, isso é especialmente característico na medida em que esse *ethos* é evocado e disseminado pelas forças militares como um diferencial que lhes capacita para salvaguardar o país e garantir a ordem.

Nesse sentido, há um importante aspecto das forças armadas brasileiras que não pode ser deixado de lado ao se abordar os documentos que versam sobre a Defesa nacional: o seu *ethos* pacificador. A palavra “pacificação” voltou ao debate público em 2010 quando foi criada a primeira Força de Pacificação, nome dado à operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para “combater o narcotráfico” nos morros do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro. A partir das experiências na operação de paz da ONU no Haiti (MATHIAS; PEPE, 2005) e das próprias forças armadas desde a ditadura civil-militar, o treinamento dos grupos que atuaram no Rio de Janeiro foi feito baseado na doutrina de combate aos chamados “grupos irregulares”, conhecida como contrainsurgência. Tal doutrina caracteriza-se por uma mescla entre ações militares e ações do âmbito sociopolítico com a finalidade de manutenção da ordem, entendida como aquilo que fornece coesão e previsibilidade ao corpo político. Além disso, por muitos anos, as operações de GLO e a Intervenção Federal militarizada na Segurança Pública do Rio de Janeiro foram formas das forças armadas atuarem no espaço político civil, estabelecendo sua concepção de ordem/inimigo da ordem e fortalecendo sua presença como garantidores essenciais de uma suposta coesão nacional.

É importante ressaltar que ordem, contudo, é um termo vago. É historicamente recorrente no pensamento militar a noção de que as forças armadas constituem a instituição mais organizada e apta – por vezes a única – a modernizar ou desenvolver o

país, o que deveria ser feito apesar da população pouco instruída e da classe política, que consideravam pouco confiável e, mais recentemente, corrupta. Neste sentido, as instituições militares compreenderam-se como estando acima do jogo político (e até mesmo dos poderes da República) e das dinâmicas sociais, constituindo garantes últimos da ordem, não apenas material, mas também moral. Esta noção faz-se presente na nova Política de Defesa Nacional, quando se inclui entre os Objetivos Nacionais de Defesa a “preservação da identidade nacional, dos valores, das tradições e dos costumes do povo brasileiro”, termos tão maleáveis quanto “ordem”.

Ao atribuir aos meios da Defesa a responsabilidade de garantir os valores, atribui-se também a estes a prerrogativa de definir quais são os valores, costumes e tradições propriamente brasileiros. Os riscos deste movimento podem ser observados no retorno da ideia de pacificação ao discurso político brasileiro nos últimos anos. Não mais como o combate à violência vinculada a atividades criminosas, como em 2010, mas no sentido de redução da diversidade em nome dos valores tradicionais, estritamente definidos por um determinado grupo político e militar, sob a justificativa de estabilização e garantia da ordem.

Ao menos desde a década de 1930, essa vem sendo a formação da identidade das forças armadas brasileiras: liderar esse seletivo grupo de elite responsável por interpretar e definir os interesses nacionais. Exemplo dessa percepção é a descrição do papel do Exército como força construtora da Nação, fornecida por Góes Monteiro, que lança as bases para a Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida na Escola Superior de Guerra.

Nesta versão dos documentos de Defesa, observamos o retorno evidente do vocabulário da Doutrina de Segurança Nacional, incluindo a repetição das expressões do Poder

Nacional e a ideia de alcançar um “bem comum”, e da retórica geral de que há um projeto de Estado sendo pensado pela, e para, a organização militar. Nota-se, aqui, um dos reflexos da autonomia política das forças armadas: não apenas o retorno do vocabulário exposto, mas a própria elaboração dos documentos é prova de que as Forças se encontram em situação de “liberdade” do controle civil que, em tese, deveria existir, pois esta é condição do estado de direito democrático, isto é, cabe ao poder civil definir a função e avaliar o desempenho da instituição militar.

É latente o alheamento dos documentos à realidade político-econômica brasileira. Fala-se em exploração sustentável da Amazônia quando temos registros anuais de destruição através de queimadas e do desmatamento. De igual forma, discute-se desenvolvimento científico e tecnológico, falando-se mesmo em tecnologia de ponta, num cenário de agenda econômica contracionista, de negação da ciência, de desconsideração sobre o papel das Universidades e de desmonte do Estado. Porém, talvez seja no distanciamento dos documentos de defesa, ao menos no âmbito discursivo, dos preceitos de política externa atualmente em voga no Itamaraty, que a autonomia política dos militares fique mais evidente. Se à primeira vista isso parece algo positivo, ao fim o que temos é a disputa de duas burocracias de Estado pela primazia no governo: cada uma querendo impor ao país a sua visão de mundo.

Conclusões

Os documentos, em suma, mais do que uma estratégia de longo prazo para a Defesa Nacional, se conformam como um projeto considerado de Estado, mas elaborado pelas forças armadas, ciosas do seu papel de guardiões da Nação e do interesse nacional, conforme exposto na dubiedade do primeiro objetivo de defesa da PND: “Trata-se de assegurar a condição inalienável de fazer valer os interesses nacionais e de exercer a última instância da autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais, direitos e obrigações, bem como a estabilidade da ordem jurídica, o acesso e a mobilidade em todo o Território Nacional” (BRASIL, 2020, p. 24).

É fundamental construir uma cultura política que veja nas forças armadas um instrumento para execução dos objetivos do Estado, sem confundi-las, no entanto, com atores políticos que definem as linhas mais gerais do país de forma soberana. Em que pese o histórico de intervenções militares no Brasil, o pleno desenvolvimento do país passa necessariamente pelo reforço do controle civil sobre os militares.

É possível afirmar que os documentos respondem, em essência, aos anseios das próprias forças armadas sob aspectos diversos, indo do orçamento ao debate sobre o Serviço Militar Obrigatório.

RECOMENDAÇÕES

- 1. Não desconhecemos a relevância do orçamento no atendimento de necessidades básicas das forças armadas, como a manutenção e substituição de equipamentos obsoletos. Entretanto, apontamos que a tese de que o aumento dos gastos em defesa impulsiona o desenvolvimento econômico carece de evidências mais consistentes;**
- 2. Entendemos ser pertinente a arguição sobre a origem do valor 2%, a forma como este índice foi calculado e a apresentação do planejamento de gastos decomposto;**
- 3. A cooperação regional deve ser definida como um Objetivo Nacional de Defesa, conforme determina a Constituição brasileira;**
- 4. Deve ter seguimento a cooperação militar que historicamente vêm ocorrendo, incentivando seu aprofundamento institucional, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União das Nações Sulamericanas, (UNASUL), que o governo insiste em abandonar em detrimento do determinado constitucionalmente;**
- 5. É necessário ampliar o reconhecimento das relações históricas com o continente africano, não se centrando apenas na sua costa ocidental;**
- 6. Mesmo contendo temas sensíveis, é possível prever a participação da população em diferentes momentos da elaboração da política de defesa. O Legislativo pode contribuir propondo audiências públicas, seminários e consultas online sobre os documentos;**

- 7. Propor e construir a Primeira Conferência Nacional da Política de Defesa brasileira;**
- 8. Não estão claras a redação e as implicações de quatro subitens bastante sensíveis, que desejamos destacar para a análise dos senhores: 2.1.2, 2.3.10. Entre os objetivos de defesa, os itens IV e V;**
- 9. É dever do Legislativo tomar para si a representação da nacionalidade, informando que o interesse e a identidade nacional não são monopólio das forças armadas, como estabelecido nos documentos aqui analisados, e promovendo amplo debate público.**
- 10. Suprimir a foto ilustrativa do documento com a imagem de crianças.**

Referências

- APOSTOLAKIS, B. Warfare-Welfare expenditure substitutions in Latin America, 1953-87. *Journal of Peace Research*. v. 29, n. 1, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2000.
- DUNNE, J.P.; TIAN, N. Military expenditure and economic growth, 1960-2014. *The Economics of Peace and Security Journal*, v. 11, n. 2, 2016.
- DUNNE, J.P.; TIAN, N. Military expenditure and economic growth: a survey. *The Economics of Peace and Security Journal*, v. 8, n. 1, 2013.
- ETCHEGOYEN, Sérgio. A defesa nacional para discussão da sociedade. O Estado de S. Paulo. 2 de agosto de 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,a-defesa-nacional-para-discussao-da-sociedade,70003384267>. Acesso em: 5 de agosto de 2020.
- IBGE. Produto Interno Bruto. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 5 de agosto de 2020.
- KOLLIAS, C.; PALEOLOGOU, S.; TZEREMES, P.; TZEREMES, N. Defence expenditure and economic growth in Latin American countries: evidence from linear and nonlinear causality tests. *Latin American Economic Review*, v. 26, n. 1, 2017.
- LIMA, Flávia. IBGE revisa desempenho do PIB de 2016 e queda passa de 3,5% para 3,3%. UOL. 9 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/ibge-revisa-desempenho-do-pib-de-2016-e-queda-sai-35-para-recuo-de-33.shtml>. Acesso em 5 de agosto de 2020.
- MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista brasileira de Política Internacional.**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 de agosto de 2020.
- MATHIAS, S. K.; PEPE, Leandro Leone. Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago do Chile, v. ano 19, n.1, p. 57-71, 2005
- MINISTÉRIO DA DEFESA. Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa. Atualizado até 30/06/2020. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/orcamento_financas/2020/6_atualiza_consolidado_2000_a_2020_v_ascom_dot_atualizada_e_empenhadas_junho.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2020.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END). Documento encaminhado ao Congresso Nacional. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em 07 ago. 2020.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019). Press release, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2020.

OTTA, Lu Aiko; RIBEIRO, Mariana. Déficit primário em 2020 deve bater R\$ 828 bilhões, estima secretário. Valor. 2 de julho de 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/02/deficit-primario-em-2020-deve-bater-828-bi-estima-secretario.ghtml>. Acesso em: 5 de agosto de 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Programa Orçamentário. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/programa-orcamentario/2019?ano=2019>. Acesso em: 5 de agosto de 2020.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"?: reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, Dec. 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 de agosto de 2020.

SAMUELSON, P. NORDHAUS, W. Economics. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2009.

SCHEETZ, T. The evolution of public sector expenditures: changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru. *Journal of Peace Research*, v. 29, n. 2, 1992.

SILVA, D. **Armas, capital e dependência**: um estudo sobre a militarização na América do Sul. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2018.

SIPRI. Global military expenditure sees largest annual increase in a decade – says SIPRI – reaching \$ 1917 billion in 2019. 27 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>. Acesso em: 6 de agosto de 2020.

SIPRI. USA and France dramatically increase major arms exports; Saudi Arabia is largest arms importer, says SIPRI. 9 de março de 2020. Disponível em: <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/usa-and-france-dramatically-increase-major-arms-exports-saudi-arabia-largest-arms-importer-says>. Acesso em: 6 de agosto de 2020.

SOARES, S. A.. Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. *NUEVA SOCIEDAD*, v. 278, p. 48, 2018.

SOARES, S. A.; MATHIAS, Suzeley Kalil . Forças Armadas, Orçamento e autonomia militar. *Revista de Ciências Sociais (Fortaleza)*, São Paulo, v. 24-25, p. 85-113, 2002

THILO, Klein. Military expenditure and economic growth: Peru 1970-1996. *Defence and Peace Economics*. v. 15, n. 3, 2004.

ZHANG, Y.; LIU, X.; XU, J.; WANG, R. Does military spending promote social welfare? A comparative analysis of the BRICS and G7 countries. *Defence and Peace Economics*, v. 28, n. 6, 2016.