

## **A POLÍTICA DE DEFESA: INDÚSTRIA, DISSUAÇÃO E COOPERAÇÃO**

*Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura do  
Curso Superior de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra*

**Brasília, 18 de agosto de 2014**

**Senhoras e senhores,**

É um prazer dirigir-me a esta turma do Curso Superior de Política e Estratégia da ESG.

Vou proceder a umas poucas reflexões sobre a política de Defesa.

Nosso país é pacífico e sempre privilegiou a solução negociada das controvérsias.

Pela ação firme e sábia de nossa diplomacia, o traçado do território nacional foi demarcado sem recurso à violência.

Somente entramos em conflitos externos para nos proteger de ataques de terceiros.

Não temos inimigos e vivemos em paz com nossos vizinhos e com o mundo.

Esse vantajoso quadro estratégico deu lugar a uma percepção equivocada, cujo cerne é que o Brasil poderia, na prática, se desobrigar dos encargos de defesa de seu território, de sua população e de seus interesses.

Essa percepção reforçou-se ao longo da última década do século passado, quando o esgotamento do conflito Leste-Oeste pareceu abrir uma nova era de paz e harmonia, enquanto, internamente, o Brasil atravessava ainda a transição de um regime autoritário para um sistema plenamente democrático.

O fim da Guerra Fria abriu novas perspectivas para nosso país, cuja ação era constrangida por um sistema internacional rigidamente centrado ao redor de dois polos e marcado pela lógica da confrontação.

Criou também ilusões: uma delas era a de que a superpotência remanescente seria capaz de pôr ordem no sistema, e fazê-lo de forma pacífica e – em larga medida – consensual.

Como parte dessa visão simplista, logo desfeita pelos fatos, houve nos anos 1990 outra percepção, vinda de fora, de que as forças armadas dos países latino-americanos poderiam restringir sua atuação a tarefas subsidiárias, notadamente o combate aos ilícitos transnacionais.

Felizmente nossas Forças Armadas nunca se deixaram levar por essa visão equivocada.

Esse quadro ilusório logo se decompôs.

A invasão unilateral do Iraque em 2003 nos recordou que vivemos em um mundo onde o uso da força pelos Estados ainda não se submete adequadamente ao direito internacional.

Acelerando para 2014, a turbulência deixada naquele país pela intervenção estrangeira atinge níveis inéditos.

O Iraque agora luta contra uma entidade aparentemente mais terrível – o ISIL, ou Estado Islâmico – do que aquela que perpetrou os hediondos atentados terroristas da década passada, como os de 2001, nos Estados Unidos, de 2004 na Espanha e de 2005 na Inglaterra.

A situação na Líbia, onde a violência parece fugir de controle após intervenção militar em 2011, também pode ser mencionada nesse contexto.

Esses são apenas dois exemplos que apontam para um mundo instável, sujeito ao arbítrio e à violência.

Há um crescente entendimento de que a ordem entre os Estados só pode ser alcançada se todos assumirem as responsabilidades que lhes cabem.

Isso significa que não podemos delegar, em hipótese alguma, a defesa de nosso país para quem quer que seja.

Ao longo da última década, o Brasil recompôs sua política de defesa.

Essa tomada de consciência teve um marco em 2008, quando o Presidente Lula promulgou a Estratégia Nacional de Defesa.

Em 2012, a Presidenta Dilma enviou à apreciação do Congresso a versão atualizada da Estratégia e a nova Política Nacional de Defesa, juntamente com o Livro Branco de Defesa da Defesa Nacional.

Em 2013, o Congresso aprovou esses documentos.

Com o Livro Branco, a política de defesa abriu-se ao escrutínio e ao debate público no Congresso, na academia, na imprensa e além.

2012 também foi o ano da Lei de Acesso à Informação, que o Ministério da Defesa implantou em tempo recorde, ampliando a transparência na relação com a sociedade civil.

Por outro lado, nossa participação em operações de paz tem contribuído para o fortalecimento da democracia e à prevalência dos Direitos Humanos.

Essas ações demonstram que defesa e democracia podem e devem formar um círculo virtuoso.

Quero falar-lhes hoje sobre alguns aspectos da política de defesa: a base industrial, a nossa visão estratégica em relação ao mundo e a coordenação do Ministério da Defesa com as outras agências de Governo.

\*\*\*

A reorganização da indústria de defesa brasileira é um dos eixos da Estratégia Nacional de Defesa.

Falar em indústria de defesa é falar em autonomia tecnológica.

O Brasil precisa criar condições para superar os gargalos tecnológicos que o impedem de dominar a fabricação de produtos e sistemas estratégicos para sua defesa.

Mas autonomia não se confunde com autarquia.

Não se trata de assumir a produção de todas as etapas do desenvolvimento desses bens, mas de criar as tecnologias críticas a essa fabricação.

Na esmagadora maioria das vezes, essas tecnologias não são compartilhadas por seus detentores.

Buscamos superar a assimetria tecnológica basicamente por dois caminhos.

O primeiro começa dentro de casa.

Vamos aos poucos construindo uma rede entre instituições militares universitárias e empresariais no Brasil, que será um dínamo de inovação e produção no setor de defesa.

Por um lado, o Estado fomenta a pesquisa de ponta nos centros de excelência das Forças Armadas e das instituições acadêmicas.

Por outro, apoia o desenvolvimento e a fabricação de produtos que, no curto e médio prazos, não seriam atrativos para o setor privado.

Em março de 2012, foi sancionada a Lei 12.598, que cria o marco regulatório da relação entre o Estado e o mercado.

Nos termos dessa lei, o apoio estatal à indústria ocorre, basicamente, pela desoneração tributária às empresas e pela fixação do poder de compra do setor público.

55 empresas já foram classificadas como Empresas Estratégicas de Defesa.

Incorporando as lições da experiência histórica, essa reorganização parte do pressuposto de que a indústria brasileira de defesa deve viabilizar-se pela demanda nacional, sem prejuízo de que o Estado a apoie no acesso a mercados estrangeiros.

O segundo caminho para a superação dos gargalos tecnológicos é a cooperação.

Países com níveis similares de desenvolvimento ao Brasil oferecem um importante potencial de colaboração industrial que deve ser explorado.

É esse o caso, por exemplo, da Argentina, que tem parte na produção do novo cargueiro reabastecedor da Embraer.

Com a África do Sul, estamos desenvolvendo um míssil ar-ar de quinta geração.

Estreitamos nossa cooperação em defesa com outros países dos BRICS, como Rússia e China, com os quais assinamos acordos recentemente (as áreas a explorar incluem defesa antiaérea e dados de satélites).

Com países do mundo desenvolvido, a relação baseia-se, cada vez mais, no princípio da transferência efetiva de tecnologia.

É o caso de nossa cooperação naval com a França e aeronáutica que se desenha com a Suécia.

Estamos incentivando a capacitação de empresas para que possam absorver tecnologias, com alto valor agregado.

Com o novo marco regulatório para nossas empresas e com a diretriz dos benefícios comuns em nossos projetos com parceiros estrangeiros, a base industrial de defesa brasileira está se tornando uma realidade.

A existência desse conceito de Empresa Estratégica de Defesa não exclui a cooperação com empresas multinacionais aqui instaladas.

Dentro de poucos dias, a Iveco produzirá o centésimo veículo blindado Guarani, que é uma patente do nosso Exército.

Trabalhamos para formar um *cluster* de empresas vocacionadas para as áreas estratégicas de defesa.

(E, muito especialmente, temos já uma reflexão sobre a formação de um *cluster* de empresas com tecnologias de construção de submarinos, podendo estender-se para outras áreas da indústria naval).

\*\*\*

Outro eixo da Estratégia Nacional de Defesa é a atualização das diretrizes de emprego das Forças Armadas.

Estamos passando de uma visão baseada em “hipóteses de emprego” (em que há inimigos ou adversários específicos”) para outra que se fundamenta em “capacidades” (voltada para ameaças, quaisquer que elas sejam, de onde quer que elas venham).

No nível mais alto, essas diretrizes devem responder a duas estratégias: a dissuasão e a cooperação.

Começo pela dissuasão.

Já mencionei a persistente predominância do arbítrio sobre as normas no sistema internacional.

Para um país como o Brasil, o respeito ao sistema de segurança coletiva fundado na Carta das Nações Unidas é um interesse estratégico.

Por isso preocupam-nos iniciativas unilaterais, tomadas à revelia dos princípios multilaterais.

O emprego da força militar pelos Estados à margem do direito internacional é uma das maiores fontes de instabilidade no sistema internacional contemporâneo.

O Brasil pode ser afetado não só diretamente, em uma hipotética agressão (ainda que seja uma hipótese remota), mas pelos efeitos colaterais de uma disputa entre terceiros.

Sempre recorro que a Segunda Guerra Mundial nos engolfou, de alguma maneira, em virtude de rivalidades entre outras potências.

Estudos comissionados por governos do hemisfério norte apontam para o aumento considerável da demanda global por alimentos, água e energia nas próximas duas décadas.

Além da possível disputa pelo acesso a esses recursos, preveem-se também tensões ligadas ao controle de suas linhas de suprimento.

O Brasil é uma superpotência em todos esses campos: alimentar, ambiental e energético.

Detém vastas reservas de água potável.

Devemos estar preparados para defender esse patrimônio cada vez mais precioso.

O Brasil deve construir – e está aos poucos construindo– uma adequada capacidade dissuasória convencional.

Temos que dispor dos instrumentos para desestimular aventuras militares contra os nossos interesses, venham de onde vierem.

O patrimônio brasileiro não se resume, contudo, aos ativos com que a natureza nos brindou.

Temos imensas riquezas industriais e tecnológicas a proteger.

Esse fato nos foi realçado pelas revelações de espionagem aos cidadãos, ao governo e a empresas brasileiras.

Tratou-se de uma quebra da confiança entre países democráticos e amigos.

Muitas vezes, pensa-se nas relações exteriores tendo-se por parâmetro exclusivo os valores que orientam os países.

É preciso também olhar para a prática.

Não se pode esquecer que as grandes potências orientam-se sobretudo – e sempre foi assim – por seus interesses.

A prevalência dos interesses – definidos de maneira estreita sobre os valores – ficou clara no caso da interceptação eletrônica e telefônica de que fomos alvo.

Um dos objetos da intrusão foi a Petrobrás, e outro, o Ministério de Minas e Energia.

Devemos ter um entendimento claro dos novos desafios a que está submetida a nossa soberania.

Atenta a esse quadro, a Estratégia Nacional de Defesa fixou a cibernética como uma das áreas prioritárias da modernização da defesa brasileira.

Em 2012, foi formalizado o Centro de Defesa Cibernética, que integra a estrutura do Exército Brasileiro, embora ele já estivesse operando desde um pouco antes.

Estamos ainda dando os primeiros passos, mas já mostramos que o Brasil está vigilante contra novas modalidades de intrusão em sua soberania.

A linha entre a espionagem eletrônica e a guerra cibernética é tênue.

Um tratado internacional que proíba o “primeiro ataque” na área cibernética poderá atender aos interesses do Brasil.

Mas nunca será uma garantia absoluta.

O trabalho conjunto com outros órgãos, como o Gabinete de Segurança Institucional e o Serpro, será fundamental para a criação de uma defesa cibernética robusta no Brasil.

Teremos que desenvolver mecanismos que estimulem a demanda das empresas estatais por produtos, *softwares* e sistemas nacionais, de modo a criar escala para que possam ser desenvolvidos em nosso país os bens e serviços necessários à segurança cibernética nacional.

Cumpra sublinhar esse ponto: não se trata apenas de ter a capacidade de financiar um projeto.

Isso nós temos feito, por meio do apoio de outras instituições, como a Finep ou o BNDES.

Trata-se também de garantir uma demanda que possibilite a escala de produção adequada; do contrário, cria-se uma empresa e, passados dois ou três anos, ela pode ser simplesmente adquirida por uma empresa estrangeira, que ou passa a utilizá-la como ponta de lança para os seus próprios negócios, ou a fecha.

Não estou falando de situações abstratas: estou falando de situações que já ocorreram.

\*\*\*

A cooperação é a outra dimensão da estratégia que orienta o emprego de nossas Forças.

Já fiz referência ao fato de que o Brasil não tem inimigos e vive em paz com o mundo.

Mas é preciso recordar a correta advertência da Política Nacional de Defesa, que cito: “é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não enfrente antagonismos ao perseguir seus legítimos interesses”.

Esses antagonismos podem expressar-se pela criação e instrumentalização de divergências entre o Brasil e seus vizinhos.

Para evitá-los, temos que cooperar intensamente em nosso entorno estratégico, composto fundamentalmente pela América do Sul e pela África Ocidental.

À medida que o Brasil continue crescendo internamente e projetando sua influência externamente, será de seu maior interesse cercar-se do que tenho chamado um cinturão de boa vontade.

Na América do Sul, superamos e sepultamos ainda nos anos 1980 (no caso do Brasil) as rivalidades, que chegaram a desviar as atenções de nossos países, tão necessitados de se concentrarem em seu progresso econômico e social.

O Mercosul foi criado para aprofundar, pelos ganhos econômicos, essa agenda de paz.

A Unasul deu à América do Sul um espaço institucional para o diálogo, a concertação e a cooperação.

Um fato importante das relações internacionais sul-americanas da última década foi a capacidade de nossos doze países lidarem sozinhos, sem nenhuma interferência de fora da nossa América do Sul, com graves crises que afetaram a região.

A Unasul conta com um Conselho de Defesa, fórum prioritário para a cooperação multilateral regional nessa área.

Por meio do Conselho de Defesa Sul-americano, as forças armadas de nossa região constroem confiança entre si e os ministérios da defesa promovem a transparência.

Vai-se desenvolvendo aos poucos uma identidade sul-americana de defesa.

Temos impulsionado, nos últimos anos, a criação de uma Escola Sul-americana de Defesa, que fomentará em civis e militares dos doze países uma visão comum dos desafios de defesa, sem prejuízo das peculiaridades nacionais de cada um.

Não é tarefa fácil mudar o eixo que orienta a nossa cooperação internacional.

A inércia é muito forte.

O dia em que a ESUDE rivalizará, por exemplo, com o Colégio Interamericano de Defesa, criado para responder a realidades de outra época, está ainda muito longe, infelizmente.

A leste, o Brasil toca a orla ocidental da África, passando pelo Atlântico Sul.

Com nossos vizinhos de além-mar temos uma ampla agenda, que começa pelo trabalho conjunto para manter o Atlântico Sul como uma região livre de conflitos.

(Naturalmente, falando de Atlântico Sul, pensamos na Marinha, mas também a nossa Força Aérea e o nosso Exército têm missões importantes em ajudar a defesa desses países de forma cooperativa e em contribuir para o desenvolvimento industrial e tecnológico para isso).

Um dos principais foros em que levamos a efeito esse trabalho é a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a Zopacas.

Criada pela Assembleia Geral da ONU, a Zopacas nasceu com uma conclamação a que todos os países de outras regiões, e em particular “os Estados militarmente significativos” (na linguagem da resolução), não introduzam armas nucleares e demais armas de destruição em massa no Atlântico Sul, e que não projetem sobre ele rivalidades que lhe são estranhas.

Tem sido muito frequentes nos últimos anos as tentativas de – para usar uma palavra de que os politicólogos gostam – subsumir o Atlântico Sul numa problemática mais ampla do Atlântico.

Mas não é assim: o Atlântico Sul, do ponto de vista político, mais do que estritamente geográfico, tem realidades próprias, e nos interessa mantê-las dessa forma.

Podemos respeitar outras iniciativas, e nada nos impede de cooperar com outros países, mas devemos ter em mente a noção muito clara de que o Atlântico Sul – da mesma maneira que a América do Sul – constitui uma realidade específica, distinta de outras realidades.

(Até mesmo na América Latina, que nós sempre usamos como termo mais amplo, há situações geopoliticamente distintas daquelas da América do Sul, embora nós possamos e devemos cooperar também nesse âmbito. Apenas não podemos nos esquecer que nossa área de fato, de interesse geopolítico, é a América do Sul, e nossa extensão para o Atlântico Sul).

Esses propósitos distinguem muito nitidamente o Atlântico Sul do Atlântico Norte, que é palco de uma aliança militar e se caracteriza, entre outros fatores, pela presença de armas nucleares.

A grande maioria do comércio internacional brasileiro é transportado por via marítima.

Uma parte significativa de nosso suprimento de petróleo origina-se na África, e uma parte deste passa pelo Golfo da Guiné.

A cooperação bilateral ou trilateral com nossos parceiros africanos é, portanto, indispensável.

Não é um exercício de mera generosidade.

É do nosso interesse nacional.

Em meu tempo de Chanceler, disse uma vez que a África tem sede de Brasil.

Isso vale também para a cooperação em defesa.

Verificamos isso com as bem sucedidas missões dos navios-patrolha *Amazonas*, *Apa* e *Araguari* na costa africana em 2012 e 2013, quando realizaram importantes exercícios conjuntos.

Começamos a participar como observadores também da iniciativa regional do Golfo da Guiné contra a pirataria.

Demos sentido de permanência à nossa cooperação com Cabo Verde, com a criação de um núcleo de cooperação naval, que ajudará a formar a guarda costeira daquele país, nos moldes da pioneira cooperação realizada pela Marinha do Brasil com a Namíbia desde os anos 1990.

Com parceiros expressivos como Angola, temos explorado um conjunto de possibilidades em vários segmentos, como a colaboração na área naval e entre as duas forças terrestres.

Com a África do Sul e a Índia, realizamos exercícios trilaterais bienais, no marco do IBAS, grupo que reúne três grandes democracias em desenvolvimento do hemisfério sul.

Com o retorno à normalidade democrática em Guiné Bissau, teremos que retomar nossa cooperação com aquela nação irmã.

Temos que estar preparados para isso (que já foi objeto inclusive de discursos públicos do novo Primeiro Ministro da Guiné Bissau), em coordenação com o Itamaraty.

Ressalto, aliás, que a Guiné Bissau vem sendo tratada por países europeus como um dos vértices de um “eixo de instabilidade” que cruzaria o continente africano até a Somália.

Não nos interessa que países independentes, soberanos, com interesses próprios, e além do mais tão próximo de nós, como a Guiné Bissau e outros países da África Ocidental, sejam palco de rivalidades ou de ações de outras alianças militares.

Atuar em favor de países amigos nesse tipo de situação não significa adotar uma postura intervencionista.

O Brasil observa escrupulosamente o respeito aos mandatos multilaterais da ONU, e condiciona sua participação ao pedido do país em questão.

Além da cooperação no entorno estratégico, tropas brasileiras integram com destaque operações de manutenção de paz da ONU no Haiti e no Líbano, sinalizando a nossa disposição a assumir encargos pela paz mundial.

Não posso deixar de mencionar, no mesmo sentido, o magnífico trabalho do General Santos Cruz como *Force Commander* da missão da ONU na República Democrática do Congo, a maior e mais robusta das missões de paz das Nações Unidas.

Sob sua competente liderança, o Brasil vai contribuindo para uma missão de paz devidamente sancionada pelo Conselho de Segurança da ONU, que tem dado um exemplo de emprego do uso da força com respeito aos Direitos Humanos e aos princípios multilaterais.

★★★

Uma das inovações trazidas pela Estratégia Nacional de Defesa foi a referência a uma Grande Estratégia.

O conceito é apropriado para um país com as dimensões do Brasil, e com a projeção internacional de que nós gozamos.

O traço básico da grande estratégia brasileira é a complementariedade da política de defesa e da política externa, com vistas à inserção internacional pacífica e soberana de nosso país.

Os termos da Grande Estratégia talvez possam ser traduzidos no axioma de que o complemento de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta.

Assim definida, a Grande Estratégia envolve uma nova percepção sobre o papel do Brasil no mundo.

Reflete uma aspiração nacional a participar da política mundial, a ajudar a prover a paz, na América do Sul, na África e além.

O Brasil não apenas é um país pacífico, mas também um país provedor de paz.

Reflete, também, a consciência de que a paz envolve a disposição de negociar, mas resulta, ao mesmo tempo, da firme determinação de defesa dos nossos próprios interesses.

\*\*\*

A reorganização da base industrial e a definição clara das linhas que orientam a ação das Forças Armadas são marcos da recomposição da política de defesa do Brasil.

Orientada pela missão basilar da defesa da Pátria, a política de defesa também se articula subsidiariamente com a ação mais ampla do Governo Federal.

A área de atuação do Ministério da Defesa, e aqui quero destacar a ação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, se espraia por várias áreas além da defesa *stricto sensu*.

Prestamos apoio à defesa civil em casos de catástrofes, seguindo a coordenação do Ministério da Integração Nacional.

Atletas militares (ou militares atletas) nos orgulham com suas medalhas.

Desincumbimo-nos de importantes missões nos grandes eventos, como aconteceu na Copa do Mundo.

Com o Ministério da Justiça e outros órgãos do Governo (em outros níveis), realizamos as Operações Ágata, de prevenção e repressão da criminalidade nas fronteiras do país.

Trabalhamos ainda com as áreas econômica e científica do Governo, para formular as medidas de incentivo à indústria.

As demandas que recebemos derivam da confiança que a sociedade brasileira deposita em suas Forças Armadas, organizadas pelos princípios de hierarquia e disciplina, e subordinadas aos órgãos de Estado, constituídos pela vontade popular.

Quando convocados, devemos estar sempre prontos para ajudar, observados os limites de nosso mandato e a necessidade de nossa presença.

Mas não podemos perder o sentido básico da missão das Forças Armadas, que é a defesa contra ameaças externas.

Essa é nossa missão precípua, e é dela que depende a soberania de nosso país em um mundo infelizmente ainda turbulento.

Muito obrigado.