

## SEGURANÇA, DEFESA E POLÍTICA EXTERNA

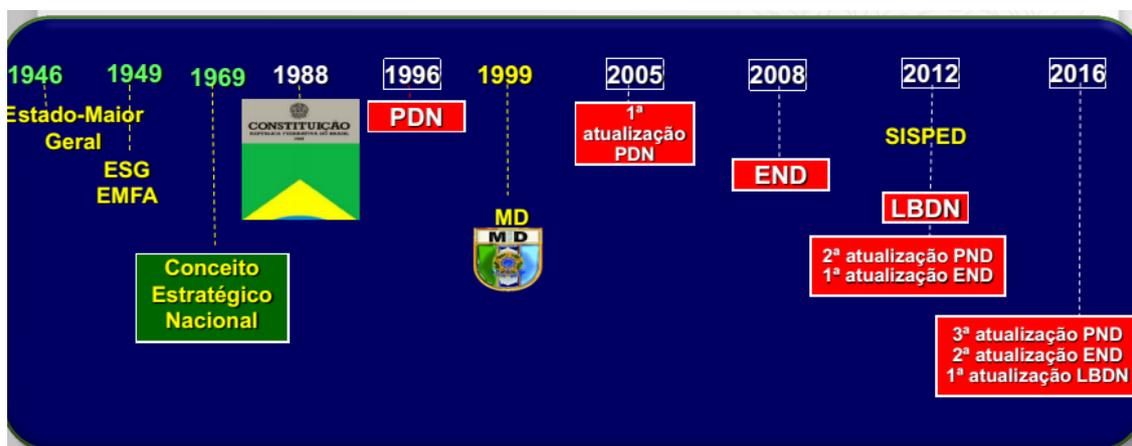
*Aula inaugural proferida pelo Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann,  
no curso “Defesa, Segurança e Política Externa”*

Brasília, 25 de janeiro de 2017

Boa tarde a todas e a todos. Gostaria de saudar, em primeiro lugar, o Embaixador Marcos Galvão, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; o Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Embaixador Moreira Lima, que nos recebe nesta Casa, para nossa honra, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco, Embaixador José Estanislau; senhoras e senhores diplomatas aqui presentes.

É a primeira vez, seja como cidadão, parlamentar ou Ministro, que venho ao Instituto Rio Branco. Estou aqui na companhia de alguns dos “nossos”: está aqui meu Chefe de Gabinete, Ministro Alessandro Candéas. Está aqui também, para nossa alegria, o Embaixador Antônio Tabajara, Diretor do Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança. Temos também a Ministra Ivanise Maciel, que trabalha conosco, e a Conselheira Viviane Balbino, que acaba de retornar para esta Casa depois de dois anos no MD. Faço questão de ressaltar, portanto, que nós temos o grato prazer de contar nos nossos quadros, hoje, com a participação de membros desta Casa.

Organizei minhas ideias em torno de uma apresentação estruturada quando vinha para cá, mas vou, com sua licença, deixá-la de lado e vestir meu chapéu de parlamentar. Penso que sair um pouco do *script* e lançar algumas provocações não faria mal. Quero falar hoje sobre um “não lugar” e uma “não relação”. Vou começar com um slide que mostra os momentos chaves da Defesa, seja em termos de um pensamento nacional, seja em termos dos marcos da evolução institucional:



Os senhores vão observar, nessa linha do tempo, que começamos a falar de um esboço do que seria um conceito ou doutrina de defesa em torno de 1946, um ano depois da Segunda Guerra Mundial. Isso porque a nossa vivência por meio da Força Expedicionária Brasileira, integrada ao exército aliado e integrante do comando americano, que se encontrava na Itália, trouxe

para cá a ideia do Estado-Maior Conjunto. E a fundação do Estado-Maior Conjunto gerou uma série de noções, que àquela época caracterizavam um conceito estratégico e que, hoje, chamamos de defesa. Essas noções evoluíram até o ponto em que tivemos, em 1996, a primeira Política de Defesa Nacional, importante enquanto marco, mas que se restringiu, em sua primeira versão, a duas ou três páginas de diretrizes.

Em 1999, tivemos a criação do Ministério da Defesa, que não foi fácil, já que tínhamos quatro Ministérios militares: Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior. Nos Estados Unidos, por exemplo, foi complexo o debate sobre defesa que culminou no *Goldwater-Nichols Act* de reformulação do Departamento de Defesa, em 1986. A rigor, as discussões nos EUA sobre a atuação combinada das Forças Armadas data da guerra das Filipinas, ainda no século XIX. Desde então, eles viveram um grande debate, e houve a tentativa de resgate dos diplomatas americanos que estavam sequestrados no Irã, em 1979. Eles avançaram lentamente, e aqui não poderia ter sido diferente. Trata-se da reformulação de instituições seculares, poderosas e corporativas, e abrir mão dessas suas singularidades não é simples.

Criado o Ministério da Defesa, tivemos, em seguida, uma revisão que se deu no governo Lula, com a atualização da Política de Defesa Nacional. Em 2008, durante a gestão de Nelson Jobim no MD, tivemos uma ruptura com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa. Foi uma ruptura por se tratar de algo mais ambicioso e profundo, com participação, inclusive, deste Ministério e de outras agências e entidades. Mas, além disso, e essa é uma interpretação pessoal, foi uma ruptura porque, desde a redemocratização, os militares não haviam voltado a ter um lugar dentro de um projeto nacional de desenvolvimento. Isso tem a ver com o fato de que, a nossa passagem do ciclo militar para a redemocratização coincidiu com o fim do conflito Leste-Oeste na esfera global. Essa havia sido, durante um tempo, a *raison d'être* para a inserção dos militares dentro do projeto nacional, na perspectiva do conceito de segurança hemisférica, dividido entre OTAN e Pacto de Varsóvia, e que deixava de existir. Aquele mundo ruiu, e criou-se um vácuo de geopolítica e segurança nacional. Aliás, nós já tivemos grandes nomes na geopolítica, como Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, Meira Mattos e outros, mas a área tem, hoje, pouquíssimas expressões no Brasil, inclusive como reflexo desse processo que descrevi há pouco.

A Estratégia Nacional de Defesa vem ocupar esse espaço. Ela reconstrói o *link* das Forças Armadas com o projeto nacional de desenvolvimento, sob o guarda-chuva da Defesa. Ela coloca, singularmente, as Forças Armadas e a Defesa como integrantes do projeto nacional de desenvolvimento, seja por meio da Base Industrial de Defesa e do reconhecimento da necessidade de autonomia tecnológica – sem a qual são inexistentes a independência e soberania –; seja pela capacidade de dissuasão, sintetizada de maneira muito feliz na frase “o Brasil precisa de defesa para, quando tiver que dizer não, dizer não; e quando tiver que dizer sim, dizer sim”. Do meu ponto de vista, portanto, a Estratégia Nacional de Defesa representa essa comunhão, esse reencontro, já não mais dentro do marco do regime autoritário ou da polarização Leste-Oeste, mas efetivamente inserindo a defesa dentro do projeto nacional de desenvolvimento.

Tive uma pequena participação nas outras mudanças que essa linha do tempo descreve. Como parlamentar, eu tinha um hobby, que era sempre fazer parte das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, apesar de elas não darem muito voto, como os senhores sabem. Em primeiro lugar, porque sempre me atraíram as coisas de Estado. Em segundo lugar, porque lá havia um microcosmo do que eu chamava de um Parlamento ideal, que era expresso pelos quadros que as compunham. Isso hoje mudou, porque têm entrado muitas discussões na área de segurança na seara da defesa nacional, que tiram um pouco o viés original dessas Comissões. Em função disso, e com a chegada do Nelson Jobim, que tinha sido meu colega, eu tive a relatoria da Lei Complementar 136, que atualiza, em parte, a Lei 97, que praticamente institui o Ministério da Defesa; e também criei a Frente Parlamentar de Defesa Nacional. O nosso Parlamento, que tantas vezes minimizamos, é um dos parlamentos mais

antigos e mais contínuos na história do mundo, com mais de 180 anos. Nunca antes tinha havido uma Frente Parlamentar das Forças Armadas ou da Defesa Nacional, e nós a criamos para dar suporte ao trabalho que o Nelson Jobim vinha desenvolvendo, expresso, em parte, na Estratégia Nacional de Defesa.

A criação do Ministério da Defesa em 1999, que sofreu resistência durante pelo menos quatro anos até ser mais bem equacionada, era, evidentemente, uma obra inacabada. Várias questões haviam ficado pendentes, e a LC 136, da qual fui relator e que teve aprovação com apenas dois votos contrários, veio, de certa forma, a preencher algumas dessas lacunas. Dois aspectos me dão especial orgulho: o primeiro é o Livro Branco de Defesa Nacional, que já existia em na Argentina, no Chile e nos países centrais há algum tempo e que tem um papel muito importante, inclusive em termos de relações exteriores e de construção de confiança com nossos vizinhos. Ele foi uma emenda nossa. Em segundo lugar, também uma colocação nossa, a previsão de que a cada quatro anos houvesse um ciclo de renovação por meio do qual a PND e END passassem pelo Congresso Nacional. E por que passar pelo Congresso? Porque, de fato, quando olhamos a Constituição, o papel do Congresso Nacional no que diz respeito à defesa nacional praticamente se restringe a declarar a guerra, fazer a paz e cuidar do orçamento, além do aspecto da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que está hoje extremamente em voga. Não há muito mais do que isso. Eu cheguei a analisar essa relação em outros países, como França, Reino Unido, Espanha e Estados Unidos, em que há uma sinergia constante, uma intensa relação, em que não se dá um passo na Defesa sem que haja interveniência do Parlamento. Aqui não há isso. Falo por uma Casa que respeito e pela qual tenho profundo amor, mas que sofre de uma ignorância congênita em termos de defesa. São poucos os parlamentares que se dedicam ao tema. A situação é um pouco melhor em termos de relações exteriores, mas não é tão diferente assim.

A estratégia de revisar a PND e a END a cada quatro anos era uma tentativa de ampliar as atribuições do Congresso Nacional, já que estávamos agora falando de uma política nacional, e não mais política de defesa nacional. Estávamos diante de uma política nacional, com ênfase no nacional, que passou a ser atribuição e dever de todos, não apenas dos militares – e essa foi uma das mudanças seminais. O vetor militar é importante para a política nacional de defesa, mas não o único. Passaram a existir muitos outros vetores, inclusive o vetor diplomático, o da Base Industrial de Defesa, e o da tecnologia. Enfim, algo muito mais amplo. Também acertamos que a revisão dos documentos dar-se-ia no meio do mandato presidencial, para que ela não fosse contaminada pelo debate eleitoral ou pela sucessão que acontece nos estados, no início e no fim dos mandatos. A cada quatro anos, portanto, ocorre essa discussão no âmbito do Congresso Nacional, e nós esperamos que esse debate seja cada vez mais amplo. Por isso é tão fundamental a parceria entre o Instituto Rio Branco e o Instituto Pandiá Calógeras, bem como o maior engajamento e participação da academia.

Mas quero, agora, retornar ao “não lugar” e à “não relação” de que disse que falaria. Que “não lugar” é esse? Ele deriva do fato de que a elite brasileira, inclusive esta Casa, não identifica nem ameaças nem inimigos ao Brasil. Digo, ainda, no espírito da provocação, que esta Casa se extrema na produção dessa percepção, que quero discutir aqui hoje. A percepção de que nosso país é uma potência da paz, dotado de *soft power*, de que não temos inimigos ou ameaças. Essa percepção é compartilhada pela elite, seja nas burocracias, seja no meio empresarial, e pelo senso comum brasileiro. Há alguns dias, eu estava dando uma entrevista, e o repórter da CBN me perguntava: “Ministro, o senhor dispõe de tantos homens bem treinados e estamos, ao mesmo tempo, encurralados pela violência. Não conseguimos sair de casa com tanto tiro e bala para todos os lados. Como não vai ter guerra nenhuma mesmo, será que não dá para colocar esse pessoal na rua para fazer segurança?”. As nossas Forças Armadas exercem hoje, no Brasil, funções que as demais Forças, sobretudo nos países centrais, não exercem. As Forças Armadas nos países centrais estão realmente voltadas para fora, para a defesa da soberania. Nos Estados Unidos, por exemplo, não encontraremos

militares participando do dia nacional do combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, de transporte de órgãos, de programas de incentivo ao esporte, de missões de defesa civil e catástrofe ambiental, de operações de varredura em presídio. Aqui, nós fazemos tudo isso, além das operações de GLO, previstas pelo art. 142 da Constituição Federal, quando há insuficiência ou incapacidade de uma determinada unidade federativa de manter a lei e a ordem. As Forças Armadas são então chamadas para exercer esse papel, episodicamente e por tempo limitado. Só que, desde 2010, tivemos 36 operações de GLO. Vivemos um processo de banalização dessas operações, que pode, inclusive, comprometer a autoestima e o objetivo de toda a formação dos militares, que são treinados para cuidar da soberania e da defesa do Brasil. Isso não compromete, no entanto, sua disciplina, seu compromisso ou o seu caráter profundamente nacionalista e idealista – aliás, tal qual o dos diplomatas, e essas são algumas das afinidades e idiosincrasias que se aproximam, em vários aspectos, entre as duas carreiras. Para os militares, missão dada é missão cumprida.

Essa percepção da falta de ameaças gera, portanto, a discussão sobre qual é o lugar da defesa. Evidentemente que uma das decorrências disso é que, evidentemente, em decorrência desse “não lugar” e dessa percepção de falta de ameaças, falta também sinergia com a esfera das relações exteriores, e daí a minha segunda expressão sobre uma “não relação”. Essas são as duas partes da minha provocação: o “não lugar” e a “não relação”. Eu me pergunto como é que os decisores e operadores da diplomacia vão inserir o componente “defesa” se nós não temos, ou não visualizamos, inimigos ou adversários. Nos outros países, sobretudo os centrais, isso é extremamente conjugado e próximo. Mas aqui eu noto que trazer o tema defesa é um tanto quando complicado: se nós somos o país do *soft power*, se nós somos a potência da paz, se não temos inimigos, qual é a relação entre diplomacia e defesa? É bem verdade que esta gestão está reduzindo essa distância, a exemplo da criação do Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança, a exemplo do fato de que o Rio Branco incluiu uma cadeira especificamente sobre defesa, de modo que temos muito a aplaudir e acredito que essa distância, esse fosso, tende a se reduzir. Exemplo disso é o que o Secretário-Geral, Embaixador Marcos Galvão, mencionava, sobre o encontro que tivemos, no mais alto nível, entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, que tem subprodutos e que está gerando compromissos, agendas e mecanismos, e que merece, novamente, o nosso aplauso e alegria.

Precisamos pensar juntos em como se dá, de fato, essa relação entre diplomacia e defesa para um País que não identifica adversários, mas, ao mesmo tempo, se define com base em valores como os do patrono de nossa diplomacia, o Barão do Rio Branco, que não era exatamente um pacifista. Ele sabia jogar duro, como ficou claro com sua opção de se alinhar aos Estados Unidos e ao Corolário Roosevelt como forma de inibir uma maior participação das potências europeias aqui. Nós tínhamos problemas no norte e no sul, com Rosas, que queria refazer o Vice-Reinado do Prata. No contencioso com o Acre, por exemplo, o Barão foi diplomático, mas também chegou o momento em que ele, se não chegou a repetir o mantra de Theodore Roosevelt, “fale baixo e carregue um grande porrete”, sem sombra de dúvida jogou com isso. E atuava de forma muito próxima ao Ministério da Guerra naquele período. Mas isso está relacionado exatamente com as duas coisas que eu procurei dizer: a presença de potências europeias, que poderia inclusive desequilibrar a balança de poder regional em favor da Argentina; e ao mesmo tempo a fase de americanização e de definição de fronteiras, em uma tentativa de balancear o peso dessas potências europeias. Ele foi um dos grandes incentivadores do rearmamento, particularmente na Marinha, que representava a projeção clássica de poder que se tinha na época. Quem não se lembra dos *Dreadnoughts*, o “São Paulo” e o “Minas Gerais”, que eram os maiores cruzadores da época – tão poderosos que nenhuma outra Marinha tinha igual? O Barão não era um “falcão”, mas sim um grande pragmático e um realista, e defendeu isso porque a conjuntura internacional obrigava a proximidade dessa relação. E como situá-la hoje? Esse é um tema que considero central para o debate.

Para fechar, quero levantar algumas outras questões. A minha primeira reação, quando me dizem que somos um país de paz, um país sem ameaças, é responder “sim é verdade, essa percepção não é irrealista”. Mas em seguida me questiono se vai ser sempre assim. Rui Barbosa tem uma frase excelente que diz o seguinte: não se improvisam esquadras. Assim como não se improvisa Aeronáutica ou Exército. Então, se minimizarmos demais o papel da defesa e pensarmos que o *soft power* bastará, *ad eternum*, em algum momento seremos surpreendidos muito amargamente nesse sentido. É evidente que nós temos desafios, hoje, que não estão exatamente na esfera da defesa. Em consequência do extraordinário trabalho de nossa diplomacia, liderado por Rio Branco, não temos, no Brasil, a peça central dos conflitos interestatais, que são os problemas de fronteira. Isso é uma enorme conquista em um País que tem 17 mil km de fronteira, a terceira maior fronteira terrestre do mundo, e 10 países limítrofes. As estátuas e bustos do Barão, que temos em quase todas as unidades militares, são muito merecidos, pelo seu papel e pela tranquilidade que nos legou nesse sentido.

Mas temos imensos problemas relacionados a crimes transfronteiriços e questões de segurança nas fronteiras. Há uma nova agenda relacionada à segurança e à defesa, que abarca, entre outros assuntos, o terrorismo, a questão ambiental, a questão das drogas e a questão das armas, em que convergem defesa e diplomacia. Aí ambas se tornam inextricáveis. Não há possibilidade de encararmos os desafios que nós temos nas nossas cidades e metrópoles, que nós todos vivemos, se não encontrarmos mecanismos de sinergia, primeiro entre nós mesmos, e segundo entre nós e nossos vizinhos. E isso foi negligenciado, recentemente, se me permitem a crítica. Em governos anteriores, em consequência de uma ideologização, inclusive da política externa, certos limites foram ultrapassados, e há um preço a pagar.

A questão da criminalidade, um assunto tão atual, tornou-se uma questão nacional. E não apenas isso, mas uma questão que traz no seu embrião uma afronta aos poderes da República. As quadrilhas do sudeste, sobretudo o PCC e o Comando Vermelho, se nacionalizaram, e têm comandos centralizados. O PCC saltou de 3 mil membros para 13 mil membros nos últimos dois anos, dentro de nossos presídios. Eles têm comandos centrais e estruturas muitíssimo bem montadas, e estão dando um passo além da nacionalização, no sentido da internacionalização, particularmente em direção a países onde sabemos que há muita produção de drogas. Metade de nossos países limítrofes são grandes produtores de drogas, e essa questão demanda uma tríplice resposta: a resposta da diplomacia, e o Ministro Serra agiu muitíssimo bem com aquela reunião do Cone Sul, mas precisamos ir além; a resposta da defesa, evidentemente, em relação às fronteiras; e a resposta da segurança. E falta, na verdade, também uma resposta econômica. Porque essas drogas se tornaram, em alguma medida, parte da estrutura econômica de nossos vizinhos, como subprodutos da pobreza. Não quero criminalizar a pobreza, porque isso é um grande erro. São necessárias alternativas grandes programas de fomento ao desenvolvimento e de integração, que nós não temos. Esses são desafios que nos fazem convergir.

Outro desafio que temos que encarar com a devida atenção está relacionado ao Atlântico Sul, tema que contou com a contribuição do livro do Ex-ministro Viegas, de 1982, e com tantas outras, e que tem como foro principal a ZOPACAS, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. No meu entender, se esse cenário que temos hoje, sem inimigos e sem ameaças, sofre alguma modificação, creio que elas advirão, sobretudo, do Atlântico Sul. Em termos da representação de seu papel estratégico, basta dizer que aproximadamente 95% de nosso comércio exterior passa pelo Atlântico Sul.

Vou citar dois desafios. O primeiro, como todos têm visto nos discursos de tom pouco pacifista do Presidente Trump, é o entendimento de que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) está obsoleta. Os EUA não querem continuar investindo naquele grande guarda-chuva que se formou no pós Segunda Guerra Mundial e que, de fato, possibilitou à Europa avançar muito no seu *welfare state* e no seu processo de integração, mas

que teve um custo muito alto bancado pelos Estados Unidos. O Presidente Trump quer rever isso. E isso poderá levar a uma necessidade de rearmamento da Europa. A mesma Europa que foi palco, como devem lembrar-se, da famosa Guerra dos 30 Anos (1618-1648), que terminou com o Tratado de Westphalia. Depois, tivemos uma infinidade de conflitos, com uma interrupção no século XIX, período que teve um reflexo fantástico na literatura que é “A Montanha Mágica”, mostrando as entranhas da Europa naquele período, e que acabou redundando nas duas grandes Guerras Mundiais. E isso acabou levando a essa convergência, a essa experiência fantástica de integração, que é a União Europeia. A União Europeia, hoje, começa a conviver com várias forças contrárias e sofre um teste de stress muito grande. Eu me pergunto o que representará, em termos civilizacionais e em termos de paz e segurança, um rearmamento da Europa, se ele vier a acontecer.

Conversando com meu colega, o Ministro da Defesa de Portugal, em Trinidad e Tobago, no ano passado, em um encontro de Ministros da Defesa das Américas, ele dizia do temor de que o Estado Islâmico migrasse para a Líbia e que dali se espalhasse para a Tunísia e se aproximasse cada vez mais da Europa e de Portugal. Falou também sobre essa perspectiva de desengajamento dos Estados Unidos, que poderia levar ao rearmamento. Dizia que havia ocorrido, em novembro, uma reunião da OTAN, e que o perímetro de segurança que a Europa estava discutindo chegava até o *Sahel*, descendo pelo Mediterrâneo e passando pela Mauritânia. Se projetarmos esse perímetro um pouco mais, ele chega ao Atlântico Sul. E os senhores sabem das intenções de alguns de que a OTAN tivesse jurisdição sobre todo o Atlântico, que seria um só, e do nosso trabalho diplomático para desconstruir essa concepção. Mas esse primeiro desafio está, ainda, no plano hipotético.

O segundo desafio relaciona-se ao preço do petróleo, que está extremamente baixo. Mas os senhores sabem do potencial da África Ocidental, sobretudo do Golfo da Guiné, em termos de petróleo. E, onde há petróleo, há eixos geoestratégicos e disputas, e já encontramos pirataria em escala significativa nessa região.

Isso para citar apenas duas das questões envolvendo o Atlântico Sul. E nós temos, hoje, uma Marinha com imensas dificuldades. Ainda que os dois desafios que citei possam ser debatidos, ou relativizados, a verdade é que um País que tem 200 milhões de habitantes, 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de território, os nossos recursos naturais, 4,5 milhões de km<sup>2</sup> de águas jurisdicionais, é um País com um destino global. É bem verdade que nem sempre trabalhamos nessa direção, inclusive por causa de nosso sistema político, que freia um pouco a nossa caminhada rumo a esse destino. Mas é evidente que se trata de um destino que, se não é manifesto, tem uma vocação global.

Nesse sentido, o Brasil recentemente se engajou, com significativo trabalho desta Casa, na campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A arquitetura herdada pelos organismos multilaterais e de governança global, sobretudo a ONU, precisa, sim, ser atualizada, para, inclusive, incorporar os países emergentes como o Brasil e os demais países do agrupamento BRICS, por exemplo. E o CSNU e as suas potências já não representam a realidade da conjuntura global. Mas, ao mesmo tempo, penso que chegar ao CSNU sem as reais condições de ocupar o assento permanente pode não ser o ideal. Certamente, pagamos um preço por não termos esse assento, e temos embocadura para isso. Mas confesso aos senhores o meu temor de que conquistemos esse assento antes da hora ou sem as necessárias capacidades de defesa – porque diplomáticas nós temos. Se vamos ao centro do mundo, o centro do mundo vem a nós com seus conflitos. E eu não posso imaginar que nós vamos mediar os conflitos do mundo e os interesses do mundo apenas com *soft power*. Então aí está também uma perspectiva de convergência que terá que se dar em termos de diplomacia e de defesa.

Evidentemente, isso ocorrerá dentro de uma conjuntura democrática, sob o controle das instituições democráticas. Hoje, os militares são um ativo democrático nesse País, embora

ainda exista, na minha visão, um ranço, fruto de períodos anteriores em que havia forte intervenção e participação deles no País. As Forças Armadas são ativos democráticos e instituições fundamentais, para além da retórica, para que continuemos a ser um País soberano e livre. E, obviamente, contaremos, para isso, com essa extraordinária Casa, que é tão credora dos serviços que prestou, ao longo da história, ao Brasil e à paz e ao desenvolvimento globais.

Muito obrigado!