



**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP**

Leonardo Ulian Dall Evedove

**OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA COMO POLÍTICA DE
DEFESA NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF
(2003-2014)**

Recife
2018

Leonardo Ulian Dall Evedove

**OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA COMO POLÍTICA DE
DEFESA NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF
(2003-2014)**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de doutor em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

Recife
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

E93p Evedove, Leonardo Ulian Dall.
Os programas sociais da defesa como política de defesa nos governos
Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014) / Leonardo Ulian Dall
Evedove. – 2018.
212 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui Referências.

1. Ciência Política. 2. Governo comparado. 3. Política pública. 4.
Segurança nacional. 5. Forças armadas. 6. Estratégia militar. 7. Programas
sociais da defesa. I. Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (Orientador). II.
Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-035)

Leonardo Ulian Dall Evedove

**OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA COMO POLÍTICA DE DEFESA NOS
GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF
(2003-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 21/02/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (1^o Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (2^o Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Cleber Batalha Franklin (1^o Examinador Externo)
Universidade Federal de Roraima

Prof^a. Dr^a. Suzeley Kalil Mathias (1^o Examinador Externo)
Universidade Estadual Paulista

Dedico este trabalho a André, Gracia e Risieri,
com amor

RESUMO

Este trabalho se dedica a estudar os Programas Sociais da Defesa nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre 2003 e 2014. O enquadramento do tema foi a política de defesa brasileira e seus limites conceituais. A hipótese levantada pelo estudo foi a de que o relançamento e a criação dos programas sociais foram característicos do período de estudo e contribuíram para o aumento da autonomia militar, da militarização das instituições de defesa e do desvio de finalidade do emprego das Forças Armadas brasileiras. Foi estudado o quadro histórico do Projeto Rondon, do Programa Calha Norte, do Projeto Soldado Cidadão, do Programa Forças no Esporte e das Ações Subsidiárias e Complementares, sobre o qual se fez um estudo de caso amparado em leituras teóricas a partir dos estudos estratégicos, dos estudos de segurança, do institucionalismo histórico e do rastreamento de processos (*process tracing*). Foi composto um conjunto de variáveis explicativas do caso em torno do desenvolvimentismo assistencial na defesa e do movimento inercial das instituições de defesa. Por meio do entrecruzamento de variáveis e da análise das relações entre elas foi elaborado uma perspectiva final de confirmação ou refutação da hipótese inicial.

Palavras-chave: Programas Sociais da Defesa. Política de Defesa. Segurança. Militarização. Estudos Estratégicos.

ABSTRACT

This work aims to study the Defense Social Programs in the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff between 2003 and 2014. The framework of the analysis was the Brazilian defense policy and its conceptual limits. The hypothesis raised by the thesis was that the relaunching and creation of such programs were characteristic of the period of study and contributed to the increase of military autonomy, the militarization of defense institutions and the diversion of purpose of the Brazilian Armed Forces. The historical framework of the Rondon Project, the “Calha Norte” Program, the “Soldado Cidadão” Project, the “Forças no Esporte” Program and the Subsidiary and Complementary Actions was then studied. The work was built as a case study based on theoretical readings from the Strategic Studies, Security Studies, Historical Institutionalism and process tracing. It was composed on a set of explanatory variables elaborated around “assistance developmentalism” in defense and the inertial movement of defense institutions. Finally, by crossing variables and analyzing the relations among them, a final perspective of confirmation or refutation of the initial hypothesis was elaborated.

Keywords: Defense Social Programs. Defense Policy. Security. Militarization. Strategic Studies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Vigência dos Programas Sociais da Defesa.....	34
Tabela 2 - Melhores práticas em rastreamento de processos.....	57
Tabela 3 - Orçamento e empenho do Programa Calha Norte (2003-2016).....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Intersecções entre a política de defesa e o repertório do Ministério da Defesa.....	16
Gráfico 2 -	Classificação de ações do Ministério da Defesa.....	26
Gráfico 3 -	Organograma do Ministério da Defesa.....	103
Gráfico 4 -	Vigência de mandatos presidenciais, ministeriais da defesa e os Programas Sociais da Defesa.....	168

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	SITUANDO OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NA POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 A 2014.....	16
2.1	O QUE É POLÍTICA DE DEFESA?.....	17
2.1.1	A política de defesa brasileira.....	21
2.1.2	Apresentação do repertório de políticas do Ministério da Defesa nos documentos base da defesa nacional no período 2003-2014.....	25
2.1.3	O contraste entre o repertório de políticas do Ministério da Defesa e o conceito de política de defesa.....	34
3	COMO ESTUDAR A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NO PERÍODO ESTUDADO?.....	36
3.1	COMO SE AVALIA UMA POLÍTICA DE DEFESA?.....	39
3.1.1	Estudos estratégicos, da guerra e da defesa e os Programas Sociais da Defesa.....	42
3.1.2	Estudos de segurança e os Programas Sociais da Defesa.....	45
3.1.3	A contribuição dos estudos de caso, do institucionalismo histórico e do rastreamento de processos para o estudo dos Programas Sociais da Defesa.....	49
3.1.3.1	<i>O caso dos Programas Sociais da Defesa associado ao institucionalismo histórico de path dependence.....</i>	<i>52</i>
3.1.3.2	<i>Os Programas Sociais da Defesa abordado pelo rastreamento de processos.....</i>	<i>55</i>
3.2	A ARTICULAÇÃO DE PARADIGMAS EXPLICATIVOS PARA ENTENDER OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA.....	58
4	INSTITUIÇÕES DE DEFESA BRASILEIRAS E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA: TEMPO E ESTRUTURAS POLÍTICAS, BUROCRÁTICAS E INSTITUCIONAIS COMO CONDICIONANTES POLÍTICOS.....	60
4.1	ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DA DEFESA E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA.....	62
4.2	DOCUMENTOS BASE DA DEFESA E SEU CONTEXTO POLÍTICO NO PERÍODO 2003-2014.....	66
4.2.1	Período Luiz Inácio Lula da Silva e a Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008).....	66

4.2.1.1	<i>Política de Defesa Nacional (2005)</i>	85
4.2.1.2	<i>Estratégia Nacional de Defesa (2008)</i>	88
4.2.2	A política de defesa de Dilma Vana Rousseff, o lançamento do Livro Branco da Defesa Nacional e os Programas Sociais da Defesa	91
4.2.2.1	<i>Livro Branco da Defesa Nacional (2012)</i>	99
4.2.2.2	<i>Sociedade e Programas Sociais da Defesa no Livro Branco da Defesa Nacional</i>	104
4.2.3	Programas Sociais da Defesa: conceitos e análise histórica	108
4.2.3.1	<i>Projeto Rondon</i>	108
4.2.3.2	<i>Programa Calha Norte</i>	112
4.2.3.3	<i>Programa Forças no Esporte</i>	119
4.2.3.4	<i>Programa Soldado Cidadão</i>	120
4.2.3.5	<i>Ações Subsidiárias e Complementares</i>	122
4.2.4	Os Programas Sociais da Defesa no orçamento	124
4.2.4.1	<i>Plano Plurianual (2004-2007)</i>	124
4.2.4.2	<i>Plano Plurianual (2008-2011)</i>	125
4.2.4.3	<i>Plano Plurianual (2012-2015)</i>	125
4.3	AVALIAÇÃO DAS BASES DOCUMENTAIS E CONTEXTUAIS DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA	126
5	ANÁLISE CRÍTICA DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA E INSTITUCIONALIDADE DA DEFESA NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2014)	127
5.1	HIPÓTESES PRELIMINARES DE TRABALHO	129
5.1.1	Teorias estratégicas como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa	130
5.1.2	Estudos de segurança como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa	131
5.1.3	Institucionalismo histórico como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa	134
5.1.4	Estudos de caso e process tracing como instrumentos de análise dos Programas Sociais da Defesa	135
5.2	O MAPA HISTÓRICO DAS FONTES COMO SUBSTRATO EMPÍRICO PARA A ANÁLISE DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA	137
5.2.1	Os antecedentes do governo Fernando Henrique Cardoso	139

5.2.2	As linhas gerais do governo Lula da Silva e inserção do “tema social” na política de defesa brasileira.....	139
5.2.3	O governo Dilma Rousseff e a maturidade da inserção dos programas sociais na política de defesa.....	141
5.2.4	Documentos base da defesa, dos Programas Sociais da Defesa e seu contexto político no período de 2003 a 2014.....	142
5.3	O CRUZAMENTO ENTRE O SUBSTRATO HISTÓRICO E AS HIPÓTESES DESTE TRABALHO.....	146
5.3.1	Produzindo uma análise a partir da construção histórico-institucional.....	151
5.3.2	Produzindo uma análise específica a partir do rastreamento de processos.....	158
5.3.3	Descrição das variáveis observadas no período de 2003 a 2014.....	162
5.3.3.1	<i>Desenvolvimentismo assistencial na defesa e as variáveis intervenientes.....</i>	163
5.3.3.2	<i>Movimento inercial das instituições de defesa e as variáveis intervenientes.....</i>	166
5.3.4	Como se comportam as variáveis nos diferentes mandatos de presidente durante o período 2003-2014?.....	167
5.3.4.1	<i>As sucessões presidenciais, ministeriais e o lançamento dos documentos fundamentais da defesa.....</i>	168
5.3.4.2	<i>Comportamento das variáveis no período estudado.....</i>	170
5.4	ANÁLISE FINAL DAS HIPÓTESES DE TRABALHO SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NO PERÍODO 2003-2014.....	174
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
	REFERÊNCIAS.....	180

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica a estudar os Programas Sociais da Defesa nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff (2003-2014). Esses programas, alocados no Ministério da Defesa, foram assim definidos por ocasião do lançamento do Livro Branco da Defesa Nacional (2012), no mandato de Rousseff. Os tipos de políticas empreendidos por eles são diversos, mas têm como traço marcante a prevalência de políticas de caráter civil, como obras de infraestrutura urbana, de assistência social, de apoio à saúde, dentre outras.

O quadro apresentado acima constituiu um problema prático¹ a embasar o trabalho que aqui se apresenta. O Brasil, que tem um passado autoritário recente, governado por vinte anos por ditadores militares, fez uma transição tutelada para a democracia deixando para a sociedade uma herança particular. Como apresentaremos na tese que se segue, traços de autonomia militar, militarização de diversas esferas da política civil e resistência ao controle civil das Forças Armadas estão presentes nas instituições e na cultura política do Brasil.

Uma das discussões mais caras aos estudos de defesa são as relações civil-militares, e no Brasil, uma de suas linhas de discussão está fortemente pautada na crítica ao recorrente uso das Forças Armadas em ações de segurança pública no país. A crítica é dirigida ao aparato constitucional brasileiro, que prevê a possibilidade de emprego da força militar para garantir a institucionalidade dos três poderes da República, mas também às diversas ocasiões em que a ação militar como polícia ocorreu no país, fracamente ligada ao dispositivo. Há certo número de trabalhos dedicados a esta discussão, publicados em teses de doutorado, artigos e livros².

A maior parte das ações empreendidas pelos Programas Sociais da Defesa não são de defesa ou mesmo de segurança pública. A primeira impressão que tivemos foi a de que a presença desse tipo de política no repertório no Ministério da Defesa é um indicativo de militarização de ações da seara de outras agências estatais que poderiam executá-las. Na revisão preliminar que fizemos em bibliografias especializadas e em registros de congressos da área, não encontramos uma análise sobre esse tipo de política. Constituiu-se aí, então, um problema prático bastante justificável para uma tese de doutorado. Seriam os Programas

¹ As noções de problema prático e problema de pesquisa buscaram seguir as orientações de Booth et al. (2005).

² Para o mapeamento da discussão sobre as relações civis-militares, sugerimos a leitura de uma revisão bibliográfica que traz diversas obras, ordenadas por tema, escrita por Zaverucha e Teixeira (2003). Além das obras ali listadas, chamamos a atenção para os trabalhos de Fuccille (1999, 2006). Há ainda dois clássicos sobre a profissão militar que trazem modelos de relações civis-militares, de Huntington (1996) e Janowitz (1960).

Sociais da Defesa uma instância de autonomia militar, de militarização da política e de desvio de finalidade das Forças Armadas?

O problema de pesquisa elaborado para contribuir de alguma forma para responder à pergunta acima foi traçado em torno de estudar documentos e instituições governamentais, ministeriais e militares relacionados aos Programas Sociais da Defesa. Seu objetivo é ver se os elementos de autonomia militar, militarização institucional e desvio de função das Forças Armadas estavam ali presentes, discursivamente, em termos de planejamento, execução de planos, dentre outros. Fizemos isso a fim de adensar e sintetizar informações e analisá-las com vistas a poder afirmar ou refutar, sistematicamente, as possibilidades percebidas na leitura preliminar.

Para construirmos o trabalho, reunimos preliminarmente os materiais de pesquisa com a finalidade de compor um estudo de caso. Por conta disso, a componente empírica da tese se afirmou, colocando o objeto de estudo num entrecruzamento de linguagens teóricas que nos permitissem analisá-lo da maneira mais completa possível. Em primeiro lugar, procuramos avaliar se os Programas Sociais da Defesa compunham uma política de defesa nos moldes tradicionais da área. Por conta disso, decidimos fazer uma leitura de estudos estratégicos e da construção da institucionalidade da defesa e das Forças Armadas. Na ocorrência de uma afirmação negativa dos programas sociais como política de defesa nesses termos, partiríamos para uma leitura dos estudos de segurança, especialmente aqueles pautados no cenário contemporâneo das relações internacionais. O intuito da segunda avaliação teórica de nosso objeto seria o de situá-lo num rol específico de políticas de segurança da atualidade para as quais o instrumento militar seria o mais adequado para executá-las. Uma vez que a resposta teórica dos estudos de segurança fosse insuficiente para entendermos os programas sociais, trataríamos de avaliá-los em termos de construção institucional e particular pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Para a composição do estudo de caso, procedemos à compilação sistemática de documentos oficiais sobre a criação e o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa no período. Reunimos ainda documentos públicos da estrutura da defesa, dentre eles a Constituição Federal, leis complementares e regulamentadoras dos dispositivos constitucionais e os três documentos chaves da defesa do período, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional, que desde 2012 são referendados pelo Congresso Nacional e ganham status de lei após o processo. Em apoio às fontes documentais, fizemos uma revisão histórica contextual, secundária na composição do substrato empírico do trabalho, apoiada em análises especializadas sobre esses

mesmos contextos. Construída a narrativa dessa forma, nós a submetemos ao escrutínio do referencial teórico descrito anteriormente nesta introdução.

O estudo de caso nos pareceu a melhor maneira de se trabalhar com os Programas Sociais da Defesa. A inexistência de outras leituras que já servissem como primeiras análise e sistematização dessas políticas apontou para o ineditismo do assunto e impôs a necessidade de uma metodologia que permitisse uma descrição mais detalhada dos programas sociais e estabelecer relações determinísticas entre eventos presentes nela. A série temporal, o intervalo 2003-2014, foi escolhida tanto por ser o contexto de conceituação dos Programas Sociais da Defesa enquanto tais, como por permitir uma boa descrição de eventos por conta de seu tamanho.

A hipótese deste trabalho é de que os Programas Sociais da Defesa são uma característica especial dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, e que sua criação e desenvolvimento dentro da política de defesa promoveram maior emprego das Forças Armadas em políticas civis. Como se poderá ver por meio da leitura deste trabalho, a hipótese foi reforçada pela análise que nos foi possível realizar, que apresentamos de acordo com o que segue.

No capítulo 01, delineamos o objeto deste trabalho e o situamos nos estudos de defesa. São abordados os conceitos de defesa, política de defesa, segurança, segurança pública, controle civil, autonomia militar, militarização da política e de como eles estão presentes no repertório de políticas do Ministério da Defesa brasileiro. O objetivo desta discussão é mostrar como os Programas Sociais da Defesa estão situados em um lugar institucional que os estudos de defesa ainda não deram conta de problematizar sistematicamente. Esta discussão foi importante porque até então não pudemos encontrar um mapa das políticas que não eram de defesa e constavam no ministério. Além disso, ao pesquisar sobre desvios de finalidade nas ações das Forças Armadas, as discussões eram praticamente exclusivas sobre seu emprego em segurança pública e sem mencionar os programas sociais.

Depois de mapeada a discussão deste trabalho, passamos em revista as teorias que amparam sua perspectiva. No capítulo 02, descrevemos as teorias estratégicas mais tradicionais, os estudos de segurança, o institucionalismo histórico e o rastreamento de processos, explorando-os como ferramentas de análise sobre os Programas Sociais da Defesa. Nesta seção do trabalho é explicitada a estratégia de construção de nossa tese, por meio da qual existem formas conceitualmente negativas e positivas de se compreender os Programas Sociais da defesa dentro do repertório de políticas do Ministério da Defesa. Consideramos ser

importante revelar antecipadamente as correntes de pensamento e norteadoras do trabalho a fim de que se permita ao leitor entender as etapas construídas na sequência.

Cumprindo com a estratégia traçada, procedemos, no capítulo 03, à exposição das fontes documentais e jornalísticas que foram utilizadas na construção de nosso substrato empírico. A Constituição Federal, leis complementares, os documentos chave da defesa lançados a partir de 1996, documentos dos Programas Sociais da Defesa, matérias jornalísticas referentes à política de defesa do período são reunidas em ordem cronológica por governo, de maneira a tornar possível a leitores deste trabalho acompanhar argumentação e fundamentação de sua análise. A finalidade desta parte do trabalho é amparar com fatos as percepções articuladas em nossa leitura sobre o objeto de pesquisa, apresentadas no capítulo seguinte. Um acompanhamento paralelo entre ambos pode ser interessante.

No capítulo 04, apresentamos a análise central a este trabalho. Apresentam-se como as fontes documentais responderam à plataforma teórica construída no trabalho. Os Programas Sociais da Defesa são vistos a partir das perspectivas estratégicas, dos estudos de segurança e expressamos a necessidade de irmos além delas para os entendermos melhor. Em seguida, analisamos o caso dos programas sociais, mostrando como foram construídos institucionalmente durante os governos Lula da Silva e Rousseff. Além disso, eles são estudados enquanto processos, e apresentamos as variáveis que este trabalho identificou na composição do quadro de sua criação e desenvolvimento no período. Buscamos ainda neste capítulo avaliar critérios de necessidade e suficiência destas variáveis, com o objetivo de identificar relações determinísticas entre os eventos históricos registrados no capítulo anterior.

Afirmamos as características deste trabalho como um estudo de caso. O tipo de conclusões a que chegamos tem validade relativamente localizada, e como mostraremos a seguir, elas corroboraram a hipótese inicial que elaboramos. Buscamos executar a metodologia com o máximo de rigor nesse esforço, e na expectativa de termos feito isso a contento, ressaltamos que o texto aqui apresentado é apenas uma perspectiva válida dentre outras que possam surgir sobre o assunto.

2 SITUANDO OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NA POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 A 2014

Toda política de defesa é matéria de trabalho do estudioso de defesa. Não importando o tipo de estudo que se possa produzir, tendo ele inclinações mais analíticas, normativas, ontológicas ou de qualquer outra natureza epistemológica, para que se possa afirmá-lo como “de defesa”, é necessário que a ela se relacione diretamente. A afirmação parece ser tautológica, mas é necessária como ponto de partida deste capítulo, especialmente porque nele se trata da política de defesa brasileira e do repertório de políticas do Ministério da Defesa do país. Ao olhar do senso comum, esses dois pontos de atenção podem parecer coincidentes, mas se comportam mais como dois círculos que têm uma área de intersecção, elementos dos quais tratamos adiante.

Gráfico 1 - Intersecções entre a política de defesa e o repertório do Ministério da Defesa



Elaboração: o autor, 2016

De acordo com o que afirmaremos a seguir, a política de defesa e a política implementada pelo Ministério da Defesa do Brasil não coincidem em definição geral, têm abrangências diferentes e pontos comuns. Fora isso, no período estudado, ampliaram-se as atribuições do ministério, tanto na institucionalização de sua atuação em segurança pública como em programas sociais que ele abriga. Este quadro será apresentado, discutido e criticado a partir de referências teóricas, documentos estruturantes oficiais da defesa brasileira, com vistas a responder às seguintes perguntas, respectivamente:

O que é política de defesa?

Qual foi o paradigma de política de defesa do Brasil no período estudado?

Qual é o repertório de políticas do Ministério da Defesa do Brasil, como ele se enquadra no paradigma de política de defesa expresso nos documentos oficiais?

Cada uma das perguntas elencadas acima foi objeto de uma seção deste capítulo, ao fim do qual apresentamos algumas considerações sobre o repertório de políticas do Ministério da Defesa quanto a coincidir com o conceito geral de política de defesa. Além disso, tratamos ainda de como esse repertório se articula com as definições de Estado e de governo da política de defesa brasileira. Será dada atenção especial aos limites conceituais e políticos da defesa, da segurança em geral, da segurança pública e dos Programas Sociais da Defesa. O período alvo da análise situa-se entre os dois governos Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Rousseff (2003-2014).

2.1 O QUE É POLÍTICA DE DEFESA?

Em ensaio publicado em 2015, Soares (2015, p. 15) chama a atenção da comunidade de estudos de defesa do Brasil para a ontologia da defesa. De acordo com o autor, a defesa necessariamente está vinculada ao meio exterior ao Estado, envolve a guerra e a estratégia. Rocha (2015) posicionou-se, no mesmo ano, de acordo com a centralidade da guerra para a ontologia do termo.

Partindo de uma definição do senso comum, a política de defesa é aquela em que Estado e governo praticam para repelir ameaças externas. Há outra ideia de que ela seria a área da política que cuida dos militares. Ambas as visões estão de certa forma corretas e as aprofundaremos a partir dos estudos estratégicos, de ciência política e relações internacionais.

Começando pelo objeto da política que aqui se pretende estudar, a defesa, Saint-Pierre (2003) realiza um esforço geral de conceituação do termo a partir de suas características ontológicas. Para ele, a defesa é uma *atividade* que tem como objetivo levar o Estado a atingir um *status* de segurança pretendido:

com efeito, embora seja muito empregado nos planejamentos estratégicos, o conceito de segurança designa um estado de coisas estático, e não uma atividade. A esta atividade, que em última análise é a garantia daquela, nos referimos com maior propriedade com o termo defesa (SAINT-PIERRE, 2003, p. 24).

Segue-se da perspectiva do autor que a defesa depende, antes de tudo, de um estado de segurança que o Estado pretende alcançar em termos políticos. Para ele, o Estado tem uma percepção de ameaças sobre o qual o estado de segurança se constitui de forma opositiva. Articulando logicamente os argumentos apresentados, depreende-se que a defesa seria uma atividade deliberada do Estado, de responder preemptivamente ou depois de efetivada, uma ameaça. Fazemos, portanto uma primeira afirmação sobre a política de defesa: é a política que cuida da atividade de defesa do Estado. O elemento definidor da política de defesa, portanto, é o Estado enquanto receptor da ameaça (SAINT-PIERRE, 2003, p. 30), é ele quem recebe, decodifica a ameaça e se encarrega de elaborar uma resposta a ela.

Ao adotarmos a perspectiva exposta acima, entendemos que as definições de ameaça e, portanto, de segurança e defesa do Estado são dependentes de suas idiossincrasias, institucionalidade, cultura e história, pois são esses elementos, somados de tantos outros, que o compõem como unidade. As percepções de ameaça, segurança e política de defesa de Brasil, Estados Unidos e Japão, apresentando semelhanças ou diferenças, serão singulares entre si, porque ainda que a ameaça percebida possa ser a mesma, as características políticas e sociais destes países se expressarão de maneira diversa na maneira de responderem a ela. O conceito de política de defesa, tal como afirmado aqui, “promete” ter elegância frente a contextos nacionais diferentes. Vamos ver como ele se comporta frente a outras definições.

Em sentido mais geral, Tagarev (2006) afirma em artigo que a política de defesa é determinada por objetivos e os meios pelos quais se quer atingi-los. Resta a nós, como leitores, para acompanhar seu esforço de definição, partir primeiro de sua caracterização de meios e fins em detrimento de uma definição *a priori* da política de defesa. Ao tratar de meios e objetivos, o autor parte da premissa de que se existe uma política de defesa, ela é feita com o emprego de meios militares:

Quanto à política em termos de defesa e assuntos militares, há duas tarefas distintas: 1. Como utilizar os meios disponíveis para alcançar os fins, como, por exemplo, por ocasião de uma agressão militar contra um país; 2. Definir os meios que permitem a uma nação lidar efetivamente com prováveis ameaças e desafios futuros. Tradução do autor. (TAGAREV, 2006, p. 17. Tradução do autor).

Ao acompanhar o argumento do autor, percebemos que a definição de política de defesa para ele está formalmente situada em sua premissa, que é o fato de estar circunscrita a assuntos “de defesa” e militares. A delimitação do que seriam assuntos militares e de defesa, para além daquilo que podemos presumir que estejam na pauta de um ministério da defesa ou que sejam encargos de órgãos castrenses, não são trabalhados pelo autor.

Proença Jr. e Diniz (1998), em perspectiva menos generalizante, seguem a mesma linha. Os autores afirmam que a política de defesa é feita da mesma forma que a de outras áreas. Ela é produzida num ambiente de divergência de interesses e perspectivas e obedecem a critérios de formulação e deliberação objetivas. Estão sujeitas à divisão de poderes de um Estado, ao tipo de processo legislativo, à disputa de orçamento dentro do governo, têm duração limitada no tempo e são heterogêneas. No entanto, ao delimitá-la, afirmam que o cerne da política de defesa é as Forças Armadas (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p. 50).

Considerando outras fontes, notamos que há um consenso na área acadêmica de que a política de defesa é uma política pública (LIMA, 2015, p. 17), com a especificidade de empregar as Forças Armadas. Em alguns casos, há o reconhecimento de que a defesa não é uma atividade exclusivamente militar (OKADO, 2012, ps. 13, 19), sem, contudo haver um detalhamento da participação civil no assunto ou mesmo sobre uma eventual divisão sobre o que seria defesa e política de defesa. Numa perspectiva mais detalhada, Pereira (2012) acrescenta, sem discordar dos anteriores, que como política pública, a política de defesa tem fatores políticos, jurídicos e econômicos. Respectivamente: é uma política de Estado (fator político), no Brasil é definida pela Constituição Federal como sua tarefa exclusiva (fator jurídico), é um bem não-rival, aquele que quando consumido não impede o uso de outra parte, e não-exclusivo, aquele que não pode ser impedido pelo provedor de forma unilateral (PEREIRA, 2012, p. 22).

Alsina Jr. afirma que a defesa seria apenas “um dos setores em que a segurança pode ser subdividida para fins analíticos” (ALSINA JR, 2003, p. 55). No que diz respeito ao esforço de enquadrá-la como política, o autor a vê como

[...] uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional (Idem).

Nota-se aí não haver uma limitação da política de defesa exclusivamente à administração das instituições castrenses, embora o foco sobre elas esteja evidente. O autor afirma que a defesa seria o lado internacional da concepção de segurança que um Estado possa ter, pois afirma que em vários países, incluindo entre eles o Brasil, há previsão de alguma ação de forças armadas nacionais no plano interno. Além disso, não há referências à possibilidade de estarem incluídas na defesa questões adicionais para além das militares, ou uma discussão específica sobre o liame que define a ação interna ou internacional de seu emprego.

Para Salvador Raza, a política de defesa é um “instrumento estável facilitador da convergência de expectativas de comportamento e ações” (RAZA, 2002, p. 04) dos Estados quanto ao uso de seus instrumentos de força. Para ele, a política de defesa tem caráter público por conta dos movimentos de convergência interna e internacional que engendra, além de ser formulada por meio de um processo político (nem sempre eficaz), por ser reestruturada face a novas ameaças que lhe exigem constante adaptação, e por estar sujeita à sucessão de governos (Idem, p. 05).

Almeida (2010) afirma que a política de defesa como política pública tem traços essenciais. O primeiro deles é ter uma pauta propositiva de ações na área e compor, em resposta a isso, um rol de ações que tenham sido de fato implementadas (*accountability*). O segundo é ter instâncias não governamentais como a academia, movimentos sociais, a opinião pública, que influenciam como geradores de demandas e de elementos de pressão. Ela ainda não é composta exclusivamente de ações regulatórias, promovendo ações materiais e executivas, tem fins objetivos e de longo prazo. Em termos de avaliação da política de defesa, ela deve ser aberta, com noção clara de barganhas feitas na administração pública para a consecução de seus programas e objetivos (ALMEIDA, C., 2010, ps. 224-228).

Faz-se necessário, por fim, analisar o componente humano como instrumento da defesa porque, diferente de armamentos e demais materiais de defesa, sua existência não se resume a isso. Os exércitos, e posteriormente as demais forças armadas, foram peças importantes na construção do Estado pelo menos desde o período moderno³, e estão presentes em quase todos os Estados do globo na atualidade. Sua posição na organicidade do Estado diz muito sobre ele, especialmente sobre seu caráter democrático, pois este depende, dentre outros fatores do controle civil sobre as Forças Armadas.

Huntington (1996) entende a defesa do Estado como a uma forma de administrar a profissão militar, que por sua vez, pressupõe dois coletivos humanos em conflito com o emprego da violência. Por conta disso, ela deveria se organizar de maneira a melhor atacar as fraquezas do oponente e sanar eventuais fragilidades do atacante (HUNTINGTON, 1996, p. 81). Como fator de eficiência no esforço de defesa, dentro do paradigma huntingtoniano, o profissionalismo militar deve ser buscado, algo que só pode ser conseguido a contento via controle civil das Forças Armadas.

³Para maiores informações sobre o papel dos exércitos na formação do Estado moderno como referência para entender seu lugar na política em geral e na defesa, ver: Anderson, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004; Paret, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001, 2 vols.

Assumimos, portanto, que a política de defesa é uma política de Estado e de governo, de caráter público. Ela visa implementar executivamente a atividade de repelir ameaças ao que o Estado entende como essencial para sua autonomia política, seu estado de segurança, de acordo com sua organização político-institucional interna. Qualificando-a como pública, observamos que conta com uma burocracia especializada e com organizações sociais e políticas que concorrem e fiscalizam seus elaboradores e implementadores. Nela, como em outras políticas de Estado e governo, são aplicados critérios de elaboração, execução e avaliação. Por fim, é importante dizer que concordamos com as afirmações de Alsina Jr. e Saint-Pierre de que cabe a à política de defesa organizar as ações do Estado necessárias para garantir sua segurança contra inimigos externos, externalidade essa que não é definida apenas em termos territoriais, mas ainda institucionais. Em outras palavras, a defesa deve articular respostas a ameaças que não estão dentro do escopo civil da segurança.

A breve exposição teórica realizada acima nos servirá para criar uma narrativa de como se materializou a política de defesa do Brasil no período estudado. Tendo delimitado minimamente o que é a política de defesa, poderemos analisar o repertório de políticas dos governos em questão, especialmente via Ministério da Defesa, e avaliar, dentre o que foi programado e executado, o que faz parte dela e o que lhe é próprio, subsidiário ou alheio.

2.1.1 A política de defesa brasileira

Ao se considerar a política de defesa brasileira, especialmente no período estudado, é importante que se façam algumas considerações. Em ensaio já mencionado acima, Soares (2015), afirmou que o conceito de defesa não estava presente em documentos oficiais dos órgãos da administração castrense no período da ditadura militar brasileira. O autor, fazendo breve ressalva sobre isso não significar necessariamente que não se fazia política de defesa à época, defendeu que o paradigma da condução política na fase ditatorial era o de enfrentamento do inimigo interno, por meio da Doutrina de Segurança Nacional. Este ponto de vista é bastante predominante na área em que se insere, não cabendo alongar exposições sobre este argumento, servindo-nos ele aqui como marco para afirmar que a política de defesa, tal como concebida na seção anterior deste trabalho, acompanhou a retomada e a consolidação do regime democrático no Brasil.

A oportunidade trazida pela menção à Doutrina de Segurança Nacional, conceito gestado na Escola Superior de Guerra e empregado pela ditadura brasileira para estruturar diversas políticas de Estado e governo durante sua vigência, permite-nos discutir o conceito de segurança contemporâneo e como ele se apresenta na política brasileira desde o retorno da democracia. Como já exposto acima, há um conceito de segurança teórico das escolas de Relações Internacionais, bem como uma comunidade epistemológica que une esta área a tantas outras para pensar como comunidades políticas podem debelar ameaças que comprometam sua existência ou valores, instituições e bens que lhes sejam essenciais⁴.

Da mesma maneira que a Doutrina de Segurança Nacional foi um conceito de uma escola militar e se tornou o norte político das concepções estratégica, de defesa, segurança (pública e internacional) dos governos militares no Brasil, é necessário, para além de situar como os governos aqui estudados quanto à política de defesa, fazer o mesmo para com o conceito de segurança. Em outras palavras, além de entender o conceito especializado de segurança, é necessário observar como os governos em questão o estabeleceram como diretriz institucional. Afirmamos que o conceito de segurança empregado pela política pode engendrar diversos tipos de ações, dentre as quais estão a defesa, outras políticas de segurança internacional, e ainda parcelas da própria segurança pública.

Considerando a defesa no Brasil, a reorientação paradigmática de defesa tem mais de uma vertente. A primeira delas foi a substituição da segurança e do inimigo interno pela defesa como orientadores das reformas das instituições militares⁵. Este processo ocorreu entre a abertura política e a retomada da democracia no país. A defesa, como já afirmado anteriormente, é voltada para o exterior do Estado e de seu território, ou de ações e ameaças que de lá venham.

A segunda vertente das mudanças em política de defesa na democracia brasileira concerniu seu lugar administrativo e institucional no Estado. Em termos de processo, a política de defesa não é diferente das demais, segue o rito de *checks and balances* entre os poderes da república. Como nosso foco é sobre a política de defesa como política de governo, é necessário que discutamos como se pode organizar, em termos teóricos, a administração da política de defesa, especialmente organizada de acordo com o formato brasileiro, que é de uma democracia liberal presidencialista com a delegação das tarefas de defesa e da administração do poder militar a um ministério. Essa discussão é importante, porque para

⁴ A visão de segurança como conjunto de fatores essenciais a uma comunidade política está muito presente no pensamento de Barry Buzan, Ole Waever, dentre outros (BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; HANSEN, 2009).

⁵ Para maiores informações sobre o estabelecimento do controle civil sobre as instituições militares, ver Fuccille (2006), Huntington (1996), Oliveira (1994) e Stepan (1998).

além da parte material da defesa, temos o fator humano concorrendo para sua consecução, não apenas como seus beneficiários, mas também como seus instrumentos e elaboradores. A segunda vertente, portanto, situa-se no estabelecimento do controle civil sobre as Forças Armadas, que repassamos a seguir.

Fuccille (2006), com base em revisão bibliográfica sobre redemocratização na América Latina, afirma que sociedades pós ditaduras militares passam por diversos patamares na busca de um estado de supremacia civil. Supremacia civil, para ele, é um

tipo-ideal contemplando a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação política militar (FUCCILLE, 2006, p. 12).

Considerando que o tipo-ideal é um parâmetro teórico por meio do qual se podem avaliar realidades concretas, podemos afirmar que um amplo espectro de graus de autonomia militar figura como contexto das políticas implementadas pelo Ministério da Defesa nos governos aqui estudados. Esses graus podem ser o de total autonomia militar, inviável porque temos um governo civil no Brasil, ou o completo controle civil, expressão concreta da supremacia civil, na qual formulação, implementação e supervisão da política militar são feitas por civis.

É um ponto de vista relativamente pacífico na bibliografia apresentada acima o caráter externo ou internacional da política de defesa. No entanto, como afirmado por Alsina Jr, é comum haver alguma previsão oficial por parte de instituições do Estado de ações não estritamente relacionadas a uma ação internacional das Forças Armadas. No Brasil, há inclusive previsão constitucional (artigo no. 142 da Constituição Federal) para o emprego das forças militares para as chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essa previsão é uma versão positivada e institucional do emprego das Forças Armadas internamente no Brasil, porém, não a única. Desde a ditadura, passando pela democratização até o presente, há críticas quanto à autonomia militar e a militarização da burocracia no Estado brasileiro (FUCCILLE, 2006; MATHIAS, 2004; ZAVERUCHA, 2000; ZAVERUCHA, 2005). A previsão constitucional de ações das Forças Armadas para garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, consagra, portanto, sua utilização na segurança pública, ainda que limitada a certos tipos de intervenção.

Isso nos interessa por dois motivos. Inicialmente e de maneira geral, preocupa-nos a autonomia militar e a militarização da burocracia, que são práticas oficiais, consagradas historicamente pelo Estado brasileiro. Elas são decorrentes de seu desenvolvimento institucional, que para além do clientelismo, do nepotismo e do patrimonialismo, típicos da

burocracia estatal brasileira, têm no corporativismo militar um de seus condicionantes (MATHIAS, 2004, ps. 18-19, SCHWARCZ; STARLING, 2015, ps. 347, 350).

Em segundo lugar, e em decorrência do quadro expresso acima, temos o foco deste trabalho, que está sobre funções subsidiárias do Ministério da Defesa que não têm no emprego da força sua finalidade. Ações da defesa e de segurança pública baseiam-se em preparo e emprego dos meios de violência das Forças Armadas para a consecução de seus objetivos. Se o fim da política do executivo brasileiro, especialmente da presidência e do Ministério da Defesa, é colocar em prática a política de defesa, tarefas subsidiárias devem fazer parte de seu repertório de políticas? Se sim, quais funções subsidiárias são adequadas para o ministério?

Em outras palavras, podemos dizer que nem tudo que é feito pelo Ministério da Defesa ou pelas Forças Armadas é ou faz parte da política de defesa. Dentro das políticas que não são política de defesa, algumas implicam no uso da força e outras que não implicam. Há muitos questionamentos na bibliografia especializada sobre a pertinência e a institucionalidade de se preparar as Forças Armadas para usar a força fora do escopo da defesa nacional. Como foi mostrado, a própria Constituição Federal garante suas ações em segurança pública. Existem, portanto, questionamentos tanto a seu enquadramento legal e utilização dentro desses parâmetros, quanto à interpretação e aplicação real deles, num alargamento ou eventual utilização além de seu escopo.

Neste trabalho chamamos a atenção para o fato de que o repertório de políticas do Ministério da Defesa, especialmente no período 2003-2014, além de extrapolar os limites entre defesa e segurança pública, vai além. Nele, há ações com objetivos diversos, com e sem o emprego da força como meio para se atingir objetivos políticos. Neste trabalho, focamos-nos sobre as políticas do Ministério da Defesa que não implicam o uso da força pelas Forças Armadas e que agem sobre vulnerabilidades sociais ou de infraestrutura brasileiras.

Entendemos que as políticas do Ministério da Defesa englobam as propriamente de defesa, as de segurança pública e as subsidiárias não coercitivas, a partir da leitura dos documentos estruturantes da política de defesa, e que, no entanto compreendem a segurança pública e outras políticas subsidiárias. Quais foram, então, os enquadramentos dados a estes três tipos de política durante o período aqui estudado?

Nascimento (2015) chama a atenção para o caráter público da política de defesa ao elencar os três documentos basilares da defesa nacional desde a redemocratização brasileira: as três versões da Política de Defesa Nacional, de 1996, 2005 e 2012, as duas versões Estratégia Nacional de Defesa, de 2008 e 2012, e o Livro Branco da Defesa Nacional, de 2012. Em seguida, o autor critica o fato de tradicionalmente o tema da defesa não ser

entendido como política pública por lidar com a face internacional da política do Estado, e a partir de analogias entre a política de defesa e a política externa, afirma algumas características que lhes são peculiares como política pública. A primeira delas é que a política de defesa é elaborada pelo executivo, poucas vezes sofre emendas por parte de outros poderes da república, por conta do “menor envolvimento do Congresso e pela não judicialização [*da área*]”, e também por conta do caráter internacional do surgimento de demandas da pasta (NASCIMENTO, 2015, p. 11). Além disso, seria ela tocada com apoio em uma burocracia altamente especializada, com baixa competição orçamentária de outras pastas, de movimentos sociais e políticos que a “antipatizem” e se caracterizaria como um bem não-rival, como já exposto acima.

Adotamos neste trabalho esses documentos como base para entender as linhas gerais das políticas empreendidas pelos governos estudados, por terem como finalidade estabelecer conceitos, prioridades e descrever organogramas hierárquicos e funcionais das políticas da Defesa no período estudado. Além disso, estes documentos têm uma face declaratória, que amparada em pesquisa de periódicos especializados e da cobertura da mídia, nos permitiu avaliar como diretrizes e conceitos foram materializados e executados.

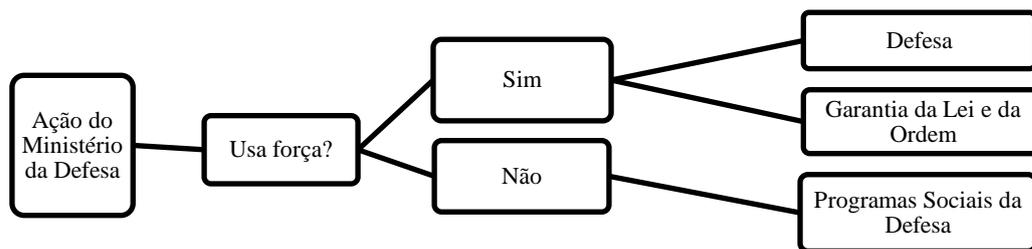
2.1.2 Apresentação do repertório de políticas do Ministério da Defesa nos documentos base da defesa nacional no período 2003-2014

Levando em conta ações executivas do Ministério da Defesa que implicam na atuação oficial das Forças Armadas brasileiras fora dos escopos militar e internacional, podemos classificá-las de diversas formas. A primeira é de natureza administrativa, em dois grandes grupos. O primeiro é aquele que acontece dentro e exclusivamente pelo Ministério da Defesa, cujo organograma contém as Forças Armadas, e o segundo é aquele em que elas atuam sob chefia do Ministério da Defesa em cooperação com outros ministérios.

A segunda classificação tem a ver com o emprego da força. Há um grupo que a envolve e outro que não. Considerando o primeiro, uma vez que as ações envolvem a força, elas só podem ter competência do Ministério da Defesa ou de sua instância superior de poder. Entre elas estão as de defesa e as operações de Garantia da Lei e da Ordem já citadas acima,

previstas constitucionalmente e reguladas por legislação complementar⁶. Entre as que não envolvem a força e são de caráter quase exclusivamente civil, temos os programas a serem estudados nas seções seguintes deste trabalho, como o Programa Calha Norte, o Projeto Rondon, o Projeto Soldado Cidadão, o Programa Forças no Esporte e as Ações Subsidiárias e Complementares.

Gráfico 2 - Classificação de ações do Ministério da Defesa



Fonte: o autor, 2017

Como forma de articular as feições do repertório de políticas do Ministério da Defesa, compusemos uma base geral de definições dadas pelos documentos estruturantes da defesa, a fim de construir linhas que organizem uma distribuição de fatos pesquisados nas demais fontes reunidas.

O primeiro governo Lula da Silva iniciou-se tendo como saldo do mandato Fernando Henrique Cardoso um recém-criado Ministério da Defesa e um documento para uma Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996). O documento mencionado não explicitou uma definição coesa de defesa ou de segurança. Há uma afirmação clara de que a defesa é voltada ao meio externo ao Estado, e o paradigma constitucional do papel das Forças Armadas é reforçado sem detalhamento ou ênfases em pontos específicos. Há uma leitura sobre o perfil geopolítico do Brasil e de sua inserção nas esferas global e regional das relações internacionais, com ênfase generalista a recursos físicos do país que poderiam atrair a cobiça internacional (BRASIL, 1996, ps. 04-06).

Nos objetivos e nas orientações estratégicas da política de defesa proposta no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, é possível fazer inferências sobre o perfil conceitual da defesa elaborada por seu mandato. Há uma rejeição à guerra de conquista e afirma-se a

⁶ Os documentos oficiais que estabelecem os tipos de emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem são as leis complementares no. 97, de 1999, n. 117, de 2004, n. 136, de 2010 e o decreto presidencial no. 3897, de 2001 (BRASIL, 1999, 2001, 2004, 2010).

“autodefesa”, ressaltando-se que tática ou estrategicamente a guerra defensiva pode ter faces ofensivas (Idem, ps. 06-09). As diretrizes da defesa, que têm seção específica no documento, externam uma série de ações a serem buscadas, dentre as quais oito, de vinte delas, tratam dos perfis estratégico e diplomático da projeção internacional do Brasil, com foco dirigido especialmente para o segundo componente. É importante o registro que uma das diretrizes está associada ao apoio da Defesa ao desenvolvimento e à integração nacional, de acordo com a Constituição Federal. As demais diretrizes referem-se a adestramento, capacitação e materiais de defesa, proteção da Amazônia e das zonas fronteiriças do Brasil, e por fim, à composição de uma “mentalidade de defesa nacional” (Idem, ps. 09-11).

Em 2005, ao estruturar, publicar e submeter ao Congresso Nacional a Política de Defesa Nacional, o governo Luiz Inácio Lula da Silva afirmou seu ponto de vista quanto ao assunto. A defesa foi vista como “defesa externa”, entendida como missão precípua das Forças Armadas brasileiras. A defesa nacional seria “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005f). Quanto a objetivos, a Política de Defesa Nacional de 2005 não difere em termos substanciais da versão de 1996, focando em território, bens e interesses públicos e privados brasileiros no exterior, estabilidade regional, global e manutenção da paz e da segurança internacional. Há um item em comum entre os documentos mencionados quanto à preservação de coesão e unidade nacionais, que levadas em conta de maneira abrangente, podem fundamentar o emprego das Forças Armadas na política interna.

No que diz respeito a orientações estratégicas, há maior detalhamento na Política de Defesa Nacional de 2005 e mais clareza quanto ao que estratégia significa. Para o general prussiano e teórico da guerra, Carl Von Clausewitz, por exemplo, a estratégia envolveria saber escolher o momento da batalha para vencer a guerra (CLAUSEWITZ, 2010). Numa análise mais detalhada, o militar e estudioso da estratégia britânico Basil H. Liddel Hart, entendeu a estratégia como “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política (LIDDELL HART, 1982, p. 406). O general André Beaufre, definiu a estratégia a partir de uma reorientação ontológica, pois a vê como algo amplo. Para ele, ela é “a arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seu conflito” (BEAUFRE, 1998, p. 27).

A política expressa pela Política de Defesa Nacional de 2005 confere caráter estratégico a dois elementos fundamentais. O primeiro é o fator geopolítico, no qual os padrões de proximidade, vizinhança, fronteiras e compartilhamento de acesso ao Oceano

Atlântico condicionariam fortemente a necessidade de cooperação em defesa com países inseridos nessas esferas, como forma de gerenciar a eventual dialética das vontades neste cenário. O segundo seria a integração nacional e os recursos naturais brasileiros, que imporiam uma estratégia de interoperabilidade, mobilidade e presença dos recursos militares, projetando eficiência e prontidão defensiva em momentos de paz. Com isso, a sincronização de meios militares e o maior controle sobre o emprego de eventuais enfrentamentos bélicos completam a visão estratégica geral do documento.

A Política de Defesa Nacional, portanto, previa uma estratégia preventiva e uma reativa da parte da defesa brasileira, tendo as referências às componentes diplomáticas da defesa circunscritas à prevenção. Percebe-se uma nova abordagem da defesa, com vistas a compor as duas faces da política externa do Estado, a diplomacia e a força. Na componente reativa da estratégia, as Forças Armadas teriam um papel mais preponderante e detalhado desde sua elaboração e execução, e portanto, o documento é mais específico neste aspecto.

A leitura do documento traz à luz o ponto de vista de alguns autores que perceberam haver forte influência do primeiro ministro da pasta da Defesa, José Viegas, em sua composição (LIMA, 2015; OKADO, 2012; SAINT-PIERRE; WINAND, 2012). Sua gestão foi curta à frente do ministério, mas a articulação da defesa com a diplomacia na expressão da política externa expressa na Política de Defesa Nacional foi digna de nota, fora às recorrentes menções ao respeito à Carta das Nações Unidas. Além disso, a vocação global de alguns pontos das diretrizes como o contraterrorismo e a ampliação da participação brasileira em missões de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas reforçam a tese (BRASIL, 2005f).

A vertente reativa da defesa, que envolve as Forças Armadas e o Ministério da Defesa em mais níveis da ação política e em seu preparo e concepção, é limitada à eventualidade que se ocorra uma agressão ao país. A responsabilidade destes atores está em empregar o “poder nacional, com ênfase na expressão militar”. O poder nacional é visto como a componente propriamente militar dos recursos de poder do país, somado a recursos e reservas que podem ser mobilizados. Mostra-se oportuno registrar que entre os recursos a serem utilizados e assegurados pela defesa está o meio cibernético, algo inédito até então (BRASIL, 2005f).

É facultada ao Brasil, pela Política de Defesa Nacional, a participação de arranjos de defesa coletiva, comportando várias formas de organização, com respeito aos interesses nacionais, direito internacional e à Constituição Federal. O documento ainda vislumbra a composição de um complexo articulador da defesa, entre as esferas do poder governamental e dos setores industrial e acadêmico, voltados à produção, tecnologia, integração regional e

inovação na área. A composição de uma mentalidade nacional afeita à defesa também está presente nas diretrizes estratégicas do documento. Parcerias estratégicas em geral seriam estimuladas a partir do documento, não apenas no âmbito regional, como também em esferas mais amplas (Idem).

A Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são tidas como áreas prioritárias para a ação de defesa do Brasil, tanto sozinho quanto em cooperação com outros países. O controle e a defesa do espaço aéreo são reafirmados como ponto de atenção pela política nacional. Este ponto é ressaltado tanto em termos de estratégia quanto à questão específica do orçamento, numa mensagem a sociedade e elite política brasileiras.

A definição da política de defesa como algo voltado a ameaças externas à segurança de Estado, sociedade e território brasileiros é limitada pela previsão da eventualidade de se surgirem ameaças de natureza interna. Citamos para que a perspectiva seja claramente transmitida: “com base na Constituição Federal e em prol da Defesa Nacional, as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa” (BRASIL, 2005f). A referência completa torna clara a perspectiva de que há um horizonte relativamente próximo de que elementos da sociedade podem comprometer a unidade nacional e a soberania do Estado brasileiro. Como forma de limitar o escopo de tal afirmação, o texto constitucional é utilizado como apoio, com base no artigo 142, sobre a Garantia da Lei e da Ordem. Este, por sua vez, era à época bastante vago quanto ao assunto, e ficou registrado, portanto, ao fim das diretrizes estratégicas da Política de Defesa Nacional que haveria de ser elaborada legislação específica para regulamentar o emprego das Forças Armadas na segurança interna (Idem).

A circunscrição da atividade do Ministério da Defesa ao tratamento da defesa, com a manutenção pelo governo Lula da Silva de uma vinculação com outras esferas da segurança do Estado, notadamente a segurança pública, não aconteceu na Política de Defesa Nacional de 2005. Tampouco aconteceria em algum momento mais tarde até a atualidade. Repassaremos a uma breve revisão do conceito de segurança que foi plasmado no documento para compreender até onde se estende, em seu espectro, a abrangência das responsabilidades do ministério e das Forças Armadas.

A visão expressa no documento entende que a segurança na contemporaneidade não está circunscrita a ameaças militares externas. Além disso, o documento expressa que o sujeito da segurança pode variar entre Estado, sociedade e indivíduo, e portanto, pode projetar uma ampla gama de políticas, sendo de defesa ou de outros tipos. Reconhecido o papel primordial das Forças Armadas quanto a ameaças externas, a segurança, em sentido geral,

para o governo Lula da Silva, em 2005, “é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças” (BRASIL, 2005). Em uma definição posterior na Política de Defesa Nacional, a segurança é vista como uma condição, ligada à manutenção da soberania nacional, da integridade do território e a realização de interesses nacionais, livre de ameaças diretas ou indiretas.

Percebe-se, na leitura, que ainda que se reconheça a amplitude do conceito geral de segurança nacional, a vertente em cima da qual será estruturada a atividade de defesa da política brasileira é voltada especialmente ao meio externo e é relativa às ideias de soberania (ligada a conceitos como interesse nacional ou autonomia) e integridade física do território.

Em dezembro de 2008, era decretada pelo presidente Lula da Silva a Estratégia Nacional de Defesa (END). O papel do documento era o de propor objetivos práticos das diretrizes mais abrangentes expressas na Política de Defesa Nacional. Por conta disso, revisaremos os conceitos de segurança e defesa ali expressos com vistas a perceber mudanças no enquadramento da política de defesa a partir de sua delimitação conceitual e programática.

A delimitação técnica de segurança e defesa presentes na Política de Defesa Nacional de 2005, em 2008 aliou-se à noção de desenvolvimento nacional. De acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, a estratégia de defesa e a de desenvolvimento do Brasil eram então “inseparáveis” (BRASIL, 2008a, p. 01). Temos, portanto, um distintivo adicional àquilo que era entendido por soberania e interesse nacional na visão da política de defesa vigente. A estratégia, pensada em três eixos, foca o primeiro deles no papel e no adestramento apropriado das Forças Armadas. O segundo está ligado à estrutura industrial da defesa e o terceiro está ligado ao perfil originário dos efetivos humanos que podem ser integrados às Forças Armadas, em quaisquer níveis.

Interessa-nos para a discussão deste artigo especialmente o primeiro eixo descrito acima, porque a função das Forças Armadas indicará o entendimento que se tinha dos conceitos de segurança e defesa. Os fatores que norteariam a administração da força militar no Brasil seriam a monitoramento, mobilidade e presença. Além disso, aos setores nuclear, aeroespacial e cibernético é conferida maior atenção, somando-se às áreas estratégicas tradicionais (terra, mar e ar). É prevista maior integração entre as forças por meio da recriação do Estado Maior Conjunto e pela reafirmação do Ministério da Defesa como órgão político superior que as gere. São previstos o deslocamento de efetivos humanos e de equipamentos para o interior do Brasil e para as faixas de fronteira. A referência à Amazônia como área prioritária é notável.

Assim como estrategicamente o documento liga desenvolvimento e defesa, a projeção da política externa brasileira é amparada na política de defesa. A maior participação do Brasil

em foros internacionais, especialmente na área de segurança, como o Conselho das Nações Unidas e o estímulo à integração regional, geram um incentivo a mais participação do país em missões de paz e conseqüente treinamento e equipamento das Forças Armadas para tal fim (BRASIL, 2008a, p. 06).

Referências ao perfil programado do combatente são importantes de serem feitas. Afinal, o tipo de combate para o qual são preparados diz muito sobre o inimigo que a política de defesa prospecta. Espera-se desenvolver, na Estratégia Nacional de Defesa, um perfil de combatente que saiba atuar em redes como organização de grupo, em contraste com as formas tradicionais de organização militar, bastante verticalizadas. O paradigma da mobilidade entremeia esta programação, bem como se estende para exigir dele capacidades técnicas e informacionais para atuar em rede. Prevê-se ainda maior autonomia tática ao militar em combate para responder a demandas não esperadas sobre as quais não houver comandos específicos.

De maneira descolada da discussão mais ampla sobre as atribuições das Forças Armadas, aparece seu emprego nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Acompanhada de uma ressalva de que “o país cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia” (BRASIL, 2008a, p. 05), o documento afirma que a Constituição Federal determina a possibilidade do poder público de acorrer a algum dos chefes dos três poderes da república solicitando que o façam. Ressalve-se no documento que leis e procedimentos específicos regularão a possibilidade.

As previsões subsequentes da Estratégia Nacional de Defesa tratam-se de desdobramentos detalhados e dirigidos a cada uma das três forças com vistas a contemplar o desenho institucional dos conceitos de defesa e segurança por ela empreendidos. Há ainda a reafirmação da manutenção da circunscrição universal dos indivíduos do sexo masculino pelo serviço militar, com a previsão da criação de um serviço civil universal obrigatório.

Em agosto de 2010, o Congresso Nacional referendava projeto de lei complementar partido da Presidência da República que criava novamente o Estado-Maior das Forças Armadas do Brasil. No mesmo projeto de lei se estabeleceu que o governo deveria elaborar, sistematicamente, o Livro Branco da Defesa Nacional, a ser entregue e escrutinado pelo legislativo brasileiro periodicamente. Competiria a este documento “conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas”, amalgamando a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2010).

O primeiro Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) foi concluído e entregue às mãos da Câmara dos Deputados em 2012, no governo Dilma Rousseff, por Celso Amorim, à

frente da pasta da defesa. O conceito de defesa ali expresso é idêntico e referenciado na Política de Defesa Nacional, de 2005, tendo sido inclusive transcrito. Os objetivos da defesa, por sua vez, foram também transcritos da Estratégia Nacional de Defesa de 2008, atestando que o paradigma do tratamento deste conceito não mudou. O mesmo ocorre com o conceito de segurança, que não tem uma elaboração específica expressa no livro branco.

O Livro Branco da Defesa Nacional é um documento bastante mais extenso que a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, tem 275 páginas, ao passo que os demais têm apenas dez. Isso se deve ao fato de o primeiro conter um detalhamento de ações do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, de fazer um inventário de materiais de defesa, efetivos, patrimônio geral, organograma das forças, dentre uma série de informações. Entre os elementos a mais que o documento possui, constam uma discussão e um conjunto de políticas colocadas sob a classificação “defesa e sociedade” (BRASIL, 2012, ps. 167-189). Diferente da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa, o Livro Branco da Defesa conta com uma descrição específica sobre os chamados Programas Sociais da Defesa.

Os programas sociais da área têm como objetivo expresso pelo governo garantir “que haja um aumento de participação social em assuntos de defesa e segurança” (BRASIL, 2012). Interessante que não existem programas no Ministério da Fazenda que tenham em seu conceito aumentar a participação social em assuntos econômicos ou de desenvolvimento nacional. Mesmo programas sociais e assistenciais de outros ministérios e agências governamentais não são entendidos como formas de se criar uma cultura de desenvolvimento, configurando seu público alvo mais como objeto da ação política que engendram.

A ideia de participação social expressa no Livro Branco da Defesa Nacional ou mesmo no sítio oficial dos Programas Sociais da Defesa não é desenvolvida. Como argumentamos acima, ser alvo de uma política não significa participar socialmente dela. Os Programas Sociais da Defesa são o Programa Calha Norte, o Projeto Rondon, o Programa Forças no Esporte, o Projeto Soldado Cidadão e as Ações Subsidiárias e Complementares. É importante deixar claro que nenhum desses programas se enquadram como ações de defesa ou de Garantia da Lei e da Ordem nos moldes daquilo que foi exposto até agora. Isso suscita uma série de questões sobre efetividade, finalidade, institucionalidade e o significado mais profundo destes programas no país.

Diante disso, ao considerarmos as possibilidades de emprego das Forças Armadas pelos documentos estruturantes da defesa no período estudado, temos três tipos de ação previstas pela política defesa expressa no Livro Branco da Defesa Nacional:

- I. Ações propriamente de defesa. São aquelas que envolvem o preparo de efetivos humanos e a organização de materiais e estruturas militares para responder ou dissuadir ameaças externas.
- II. Ações de Garantia da Lei e da Ordem. São aquelas que, obedecendo à legislação específica, envolvem responder a agitações sociais internas ao país, que diante do julgamento da autoridade política de algum dos poderes da República, colocam em risco a própria institucionalidade do Estado. Por haver emprego da força, presume-se que as forças policiais dos estados da federação ou da União não podem ser empregadas parcial ou completamente na consecução dos objetivos das ações, e por isso a ação das Forças Armadas é requisitada.
- III. Programas Sociais da Defesa. Ações que visam aumentar a participação social na defesa. Não envolvem o emprego da força e consistem em ações educacionais, de assistência social, infraestrutura e de saúde civis.

Os programas sociais não estavam presentes na Política de Defesa Nacional ou na Estratégia Nacional de Defesa. Numa exploração lógica e teórica a partir de bibliografia especializada, feita no início deste trabalho, podemos afirmar que ela não faz parte da política de defesa em si. Os programas sociais, nessa perspectiva, seriam mais uma ação subsidiária da pasta. O discurso oficial assume outra perspectiva, a de que estes programas seriam parte de uma política mais ampla de se compor uma “mentalidade de defesa” na sociedade brasileira.

Considerando o discurso oficial, que enquadra uma série de políticas sociais como parte da política de defesa, onde estavam os Programas Sociais da Defesa antes de serem incluídos no Livro Branco da Defesa Nacional? Ao se considerar documentos declaratórios e oficiais sobre a política de defesa do Brasil, eles não haviam sido mencionados senão pelo incentivo à conformação de uma mentalidade de defesa no Brasil, conceito bastante amplo, que poderia ter sentidos bastante diversos. Os programas sociais e o viés desenvolvimentista da abordagem presente na defesa fizeram parte de discursos de ministros e presidentes, tendo sido mesmo mencionados em campanha de eleição. Eles foram vistos com alguma desconfiança em setores da caserna em seu lançamento e na medida em que os documentos estruturantes da defesa foram lançados ao longo dos três governos aqui estudados (LIMA, 2015, ps. 61-62; SAINT-PIERRE; WINAND, 2012, p. 15).

Os cinco programas sociais presentes no Livro Branco da Defesa Nacional ali estão porque fazem parte do inventário de ações da defesa brasileira. Um deles já fazia parte do

repertório de políticas do ministério desde a ditadura, como as Ações Subsidiárias e Complementares. Outros, como aqueles abrangidos pelo Programa Calha Norte ou o Projeto Rondon, tiveram edições no mesmo período e foram relançados pelos governos aqui estudados. O Programa Forças no Esporte e o Projeto Soldado Cidadão foram criados nos períodos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Considerando a política de defesa dos governos estudados neste trabalho, percebemos que nos documentos sobre os quais ela se declara e se estrutura, houve dois movimentos de ampliação de sua cobertura institucional. O primeiro foi o de aumento da previsão legal da ação militar em Garantia da Lei e da Ordem, ainda que o argumento do governo tenha sido o de delimitar institucionalmente para não banalizar a ação policial das Forças Armadas. O segundo foi a afirmação dos Programas Sociais da Defesa como parte da política de defesa, base de fomento de uma mentalidade de defesa na sociedade brasileira. Que tipo de mentalidade de defesa os movimentos citados geraram no período dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, só uma análise pormenorizada de cada um deles poderá responder, em outra oportunidade.

Tabela 1 - Vigência dos Programas Sociais da Defesa					
<i>Existia até o fim do governo?</i>	Ações Subsidiárias e Complementares	Programa Calha Norte	Programa Forças no Esporte	Projeto Rondon	Projeto Soldado Cidadão
Fim da ditadura (1985)	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Sarney (1985-1989)	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Collor/Itamar Franco (1990-1994)	Sim	Não	Não	Não	Não
FHC I (1995-1998)	Sim	Não	Não	Não	Não
FHC II (1999-2002)	Sim	Não	Não	Não	Não
Lula I (2003-2006)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Lula II (2007-2010)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rousseff I (2011-2014)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Ministério da Defesa. Elaboração própria.

2.1.3 O contraste entre o repertório de políticas do Ministério da Defesa e o conceito de política de defesa

Conceitualmente, a política de defesa é aquela que organiza a força do Estado com vistas a repelir ameaças que colocam em risco sua soberania. Por conta das características do

Brasil, aqui ela assume os perfis burocrático e público, obedecendo determinados processos democráticos.

A política de defesa do Brasil atual tem características históricas recentes que condicionam a expressão da afirmação conceitual feita acima. Do passado ditatorial recente temos a questão do controle civil sobre as Forças Armadas ainda por ser aprofundado, algo que perpassa um afinamento das atribuições propriamente de defesa das instituições e da organização militar. De maneira reflexiva, é necessário haver também harmonia das atribuições e responsabilidades civis por políticas que são civis.

Nesse sentido, é importante mapear os tipos de política presentes na previsão legal e burocrática do Ministério da Defesa do Brasil face ao conceito técnico. Como se sabe, para além de eventuais críticas que se podem fazer à adequação de haver entre as atribuições das Forças Armadas Brasileiras a operações de Garantia da Lei e da Ordem, muitas ações policiais contam com efetivos militares sem se enquadrar propriamente no quadro estabelecido pela Constituição Federal. Este problema pode se repetir com os Programas Sociais da Defesa. Para além de se discutir a pertinência deste tipo de política dentro do repertório do Ministério da Defesa, pois não se sabe propriamente a direção do impacto dessas políticas na “mentalidade” da sociedade brasileira, um alcance indesejado maior pode ser atingido, o de banalizar a ação militar em questões sociais brasileiras ou ainda em outras áreas. A escolha que fizemos para os próximos capítulos foi a de nos concentrarmos nos Programas Sociais da Defesa e ver, nos governos em questão, como ocorreu sua efetivação como área de atenção, e se possível, avaliá-los como parte de uma política de defesa.

3 COMO ESTUDAR A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NO PERÍODO ESTUDADO?

Este capítulo se dedica a elaborar um aparato de análise sobre os Programas Sociais da Defesa do Ministério da Defesa nos governos Lula da Silva e Rousseff (2003-2014). Seu objetivo é apurar, a partir de leituras das áreas de Relações Internacionais, ciência política e estudos estratégicos qual é a metodologia mais efetiva em entender qual é o significado dos programas sociais para a política de defesa brasileira. Além disso, pretendemos compor um instrumental que nos permita avaliar as condições de criação, retomada (para aqueles que já haviam existido em outros momentos) e crescimento dos Programas Sociais da Defesa no período.

Antes de tudo, este trabalho surgiu com uma paixão por se estudar a política, a guerra e a defesa. Avaliando a área, houve a percepção de que existem muitas oportunidades de se escrever sobre a defesa brasileira, tanto pelo tamanho da comunidade de estudiosos, que embora crescente, é ainda pequena para dar conta da infinidade de estudos possíveis.

A relativa jovialidade da área no Brasil assume algumas características específicas. A primeira delas está ligada à comunidade acadêmica dedicada ao tema, que teve de criar as categorias de análise e o próprio *locus* acadêmico para viabilizar sua efetivação. Os estudos militares e de defesa no Brasil, embora existentes, não tinham passado ainda pelos critérios de validação científica, e desde o fim dos anos 1970 houve um lento, porém constante, processo de reversão. A segunda característica da área no Brasil tem perfil mais sociológico e está ligada às instituições políticas. Estas, por sucederem uma ditadura militar, passam ainda hoje por um processo complexo e não unidirecional de desmilitarização, o que está ligado à separação entre o que é a defesa e o que é a segurança pública, ou mesmo sobre o papel de efetivos civis e militares em várias instâncias da administração estatal.

Considerando o que foi dito acima, voltamos ao trajeto que nos levou a este trabalho. A paixão pela defesa fez com que houvesse um interesse de acompanhar sua construção no Brasil, numa perspectiva profissional e especializada. Partimos de um conceito de defesa que está ligado a ameaças externas, moldado numa teorização bastante referenciada na área em autores acadêmicos e políticos como Carl Von Clausewitz (2010), Max Weber (2004), Maquiavel (2006), Liddel Hart (1982), André Beaufre (1998), Samuel Huntington (1996), Hans Morgenthau (2003), Vladimir Ilitch Lênin (2017), Sun-Tzu (2014), dentre tantos outros,

que tratam de ideias centrais para a área, que para além da defesa, tratam da guerra, da tática e a estratégia, apenas para citar os mais importantes.

A característica pós-ditadura militar no Brasil interfere nos estudos de defesa no país, fazendo que a comunidade especializada no tema esteja frequentemente reforçando os limites entre a defesa, a segurança e a segurança pública. A retomada e a consolidação da democracia no país têm a ver com dois imperativos quanto aos limites conceituais entre os termos expostos acima. Quando à defesa e a segurança, a delimitação tem a ver com a efetividade do planejamento estratégico brasileiro, por um lado, e com a superação da internalização do inimigo da segurança nacional, praticada pela ditadura militar. A melhor delimitação da segurança pública tem justamente a ver com a superação da delegação de tarefas policiais às Forças Armadas.

Embora a separação entre os conceitos elencados acima seja consagrada em termos teóricos e práticos pelo público especializado, política e sociedade brasileiras não compartilham dessa visão. Quando do início desta pesquisa, o objetivo delimitado foi o de entender os limites da defesa e da segurança na prática política dos governos em questão, especialmente porque houve uma afirmação política da parte deles de que haveria mudanças no conceito de segurança de forma a incluir o desenvolvimento como uma das suas partes. Como seria a associação do desenvolvimento com a segurança? Como se organizariam as atividades de defesa em torno de repelir as ameaças percebidas em relação ao desenvolvimento, para além daquelas já consagradas pela história? As ameaças pensadas pela política estariam situadas no âmbito internacional ou haveria um retorno a situá-las no interior da sociedade brasileira?

Numa pesquisa que envolveu dados históricos oficiais e da cobertura jornalística da política de defesa entre os anos de 2003 e 2014, percebemos que embora o conceito de segurança formalmente tenha mudado, sua aplicação considerando o envolvimento do Ministério da Defesa não mudou. As atribuições e a utilização das Forças Armadas em tarefas policiais permaneceram e tenderam a diversificar-se em termos de emprego: segurança de obras públicas de infraestrutura civil, proteção de reservas ambientais, apoio ao policiamento em diversas cidades brasileiras e ainda a segurança em processos eleitorais, para citar apenas alguns exemplos. Temos uma situação em que a herança institucional da ditadura e de períodos anteriores quanto à nebulosidade das atribuições das Forças Armadas se manteve.

Se os estudos da área consagram um conceito especializado e delimitado da defesa em torno de responder a ameaças externas, que teria no Ministério da Defesa seu lugar institucional e na política de defesa seu instrumento executivo, o que se percebeu nas políticas

abrigadas no órgão e intituladas como política de defesa foram muito mais abrangentes. A abrangência ampliada foi admitida oficialmente de dois modos. O primeiro configurou-se no aumento do escopo das responsabilidades da defesa e do uso da força para com a segurança, pela agregação do desenvolvimento nacional como um de seus objetos. O segundo ocorreu no enquadramento legal do uso das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem, que além de ter previsão constitucional, passou por um processo de regulamentação mais específico.

A única brecha legal que a institucionalidade brasileira confere às Forças Armadas a possibilidade de utilizar a força para além da defesa, é a Garantia da Lei e da Ordem, atendendo a algum dos chefes dos três poderes da República, em garantia contra ameaças ao Estado (BRASIL, 1988). Numa revisão das ações do Ministério da Defesa reportadas pela grande imprensa entre 2003 e 2014, percebeu-se, em primeiro lugar, que diversas ações de caráter coercitivo empreendidas pelo Ministério da Defesa e as Forças Armadas não se adequavam aos parâmetros delimitados pela letra constitucional ou mesmo à legislação regulamentadora. O uso foi bastante mais banal. Notamos, portanto, que houve, no período, ações de caráter coercitivo, que empreendem a possibilidade de emprego da força pelos militares, que se enquadram seja na definição formal de defesa ou na de segurança pública. No caso de ações relacionadas à segurança pública, houve aquelas que bem se enquadravam na previsão constitucional da Garantia da Lei e da Ordem e outras que não. Para além disso, houve políticas-fim de caráter não coercitivo abrigadas pelo ministério que tampouco pareciam corresponder a qualquer concepção de política de defesa que até o momento se tenha conhecimento.

Em virtude disso, houve uma nova percepção de oportunidade de estudo da defesa no contexto temporal admitido. Bastante se escreveu sobre os limites entre defesa, segurança e segurança pública com foco na possibilidade de emprego da força pelas Forças Armadas. Mas o que se conhece ou se tenha discutido sistematicamente em relações internacionais, ciência política ou estudos estratégicos quanto a políticas e programas da defesa que não envolvem o emprego da força?

Observando que aumentaram as tarefas subsidiárias não coercitivas da defesa dentro do Ministério da Defesa, percebemos ainda que houve a institucionalização de uma seara de políticas que não são de defesa ou de segurança pública por definição em seu interior, os Programas Sociais da Defesa. O que fazem ali? Qual é sua relação com a defesa? Essa relação é adequada? A inclusão dos programas sociais na defesa faz parte de um movimento de securitização do tema?

Este capítulo se dedicou a discutir os modos em que se pode avaliar a política de defesa em geral, com especial atenção à presença dos Programas Sociais da Defesa em seu interior. A linha condutora da discussão foi compor parâmetros teóricos e metodológicos (quando possível) de avaliação a partir do arcabouço teórico de cada área da qual o assunto aqui abordado é tributário. O ponto de partida é o próprio discurso oficial que propõe a política de defesa, tanto naquilo que tem de estrutura institucional quanto de políticas mais contextuais.

O texto que aqui se apresenta respeitou as obras teóricas utilizadas quanto ao padrão de avaliação que nos ofereceram para analisar nosso objeto. Algumas delas são clássicos abrangentes do assunto, têm contextos históricos mais distantes do recorte histórico por nós definido, e por isso mesmo tenderam a proporcionar-nos avaliações de fundo sobre a questão de interesse. Outras obras, além de serem mais recentes, partem da linguagem científica, e por isso mesmo contribuíram tanto em questões de fundo quanto nos ajudaram na metodologia do trabalho.

Como a teoria da guerra e os estudos estratégicos podem nos ajudar a compor um parâmetro de avaliação dos Programas Sociais da Defesa entre 2003 e 2014? Esta pergunta, que buscamos responder abaixo, foi repetida ainda à área de relações internacionais, com ênfase aos estudos de segurança, e à ciência política, com ênfase às bibliografias de estudo de caso, ao institucionalismo histórico e o rastreamento de processos (*process tracing*).

3.1 COMO SE AVALIA UMA POLÍTICA DE DEFESA?

Antes de compormos um corpus teórico a partir da teoria da guerra e da estratégia, é necessário expormos, ainda que de maneira resumida neste capítulo, qual é o substrato empírico sobre o qual trabalhamos. A política de defesa brasileira tem uma estrutura definida pela Constituição Federal, com ênfase para o papel das Forças Armadas. A organização administrativa tem na presidência a responsabilidade final pela execução da política de defesa, uma vez que a chefia das Forças Armadas ali se situa. Sua formulação obedece o rito normal de proposição de leis, orçamento, etc., e tal como em diversas outras políticas, a iniciativa presidencial é de suma importância.

No período estudado, observamos que houve três documentos fundamentais, elaborados como pilares da política de defesa, distribuídos um a cada governo entre 2003 e

2014. A partir deles, inclusive, a própria estrutura da defesa passou por um aprofundamento em termos de institucionalidade, pois atualmente, a cada novo mandato presidencial, atualizações da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional precisam passar pelo escrutínio parlamentar. Por essa razão, as principais fontes primárias deste estudo são a Política Nacional de Defesa, em sua versão de 2005, a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, e o Livro Branco da Defesa Nacional, de 2012.

Em apoio aos documentos mencionados acima, compilamos uma série de documentos oficiais que definem, estruturam e descrevem as ações dos Programas Sociais da Defesa. Estão entre eles portarias presidenciais ou ministeriais que criaram alguns deles e reestruturaram outros, documentos intitulados “concepções estratégicas”, que definem funções e finalidades, e outros documentos sobre normas em geral. Quase todos os programas contém uma série de documentos com prestações de contas, inventários de ações e relatórios de avaliação e impacto, que foram compilados e sobre os quais utilizamos o instrumental teórico que neste capítulo elaboramos.

Os documentos mencionados se dispuseram de maneira subsequencial no tempo. Além disso, muitos deles têm a característica de inaugurar políticas, processos e estruturas de trabalho dentro do Ministério da Defesa e da política de defesa. Por conta disso, um indicativo do material empírico para nosso trabalho é o de nos atentarmos para teorias e metodologias que incorporem uma visão histórica, que permitam fazer análises quanto à finalidade, construção de paradigmas políticos e administrativos da defesa.

Não poderíamos apenas apresentar a sequência temporal dos eventos e dos documentos compilados para este estudo como componente histórico. Uma questão adicional é a de que as políticas estudadas apresentaram padrões de semelhança ou de diferença com aquelas de outros tempos. Para citar como exemplo, temos o Programa Calha Norte, que inaugurado no período José Sarney, foi extinto posteriormente em Collor e reestabelecido e remodelado no período Lula da Silva, com continuidade para além do período estudado aqui. Uma das premissas práticas da política de defesa do período estudado foi a de inaugurar uma nova abordagem do tema no Brasil, a que nos dedicamos a avaliar teoricamente se teria se efetivado ou não. Fosse por meio de uma leitura original desse trabalho, ou por apoio de metodologias já existentes, a avaliação de persistências e novidades históricas foi levada em conta na construção de nosso ponto de vista.

Uma característica de nosso objeto e das fontes primárias que recolhemos para caracterizá-lo, e que apresentamos preliminarmente à discussão deste capítulo, tem a ver com

o sigilo e opacidade da política. Pierson (2000) chamou a atenção para a complexidade e a opacidade do estudo da política frente a disciplinas como a economia, por exemplo (Idem, ps. 257-261). De acordo com o autor, posição essa da qual compartilhamos, a política obedece a uma complexa teia causal, da qual só se pode captar determinadas condicionantes específicas, com base em metodologias e teorias que as identifiquem. Sobre a opacidade, compreendemos que as metodologias empregadas em compreender um fenômeno político tal qual fazemos aqui, devem buscar o máximo de proximidade e identificação entre suas evidências, fontes e interpretação. Para além disso, a descrição e o detalhamento do fenômeno e de sua representação teórica devem também guardar o máximo possível de semelhança.

A seguir, passamos em revista algumas alternativas teóricas que nos propiciassem analisar o material empírico reunido. Como maneira de sistematizar e compor parâmetros comparativos entre o instrumental analítico, buscaremos responder a algumas questões baseadas em cada perspectiva levada em consideração. A primeira pergunta seria como a teoria em questão caracteriza ou delimita a defesa. A segunda trataria de questionar a posição histórica da teoria em função de nosso objeto. A terceira concerniria em verificar se a teoria dispõe de meios para qualificar a política de defesa, com vistas a dizer se programas sociais se enquadrariam numa política de defesa ideal ou de qualidade superior. A quarta trata de epistemologia da teoria em questão: como ela produz verdades? Existe nela método específico para que se faça isso?

A questão preliminar que se impõe a este trabalho é quais seriam as teorias que deveriam ser nele consideradas. Decidimos por reforçar os contornos empíricos de nosso recorte para responder a isso. Em primeiro lugar, trata-se de uma discussão sobre política de defesa e sobre a presença de programas sociais em seu interior. Por este motivo, deve-se recorrer a materiais que nos permitam observar como se produz um pensamento de defesa e como se avaliam políticas de defesa. Em segundo lugar, trata-se de um contexto político brasileiro, em que a política de defesa foi constituída e reflexivamente construiu seu lócus institucional no governo, na administração pública, no ministério em que foi posicionada num movimento ainda presente de consolidação democrática pós-ditadura militar. Em terceiro lugar, a iniciativa do estudo partiu de se avaliar a elaboração de documentos institucionais da defesa, de apurar como mudanças anunciadas pelo discurso político neles expressos se materializaram no exercício posterior de condução política.

Materializam-se, portanto, neste capítulo, três linhas de investigação de teorias explicativas. Uma de estudos estratégicos e defesa de caráter mais geral e de fundo. Há uma segunda, que considera instituições brasileiras, especialmente aquelas que compreendam, com

ênfase na defesa, o processo de desenvolvimento histórico de processos, órgãos e programas políticos. Finalmente, temos uma terceira linha que avalie padrões de mudança e continuidade na política, com ênfase em instituições.

As teorias levadas em consideração foram divididas em três grupos: 1. Teorias estratégicas e da guerra; 2. Estudos de segurança, entendidos especialmente a partir da área das Relações Internacionais; 3. Institucionalismo histórico e rastreamento de processos, compreendidos como parte da disciplina de ciência política, adaptados para a política de defesa.

Toda escolha de teorias para refletir sobre nosso objeto pode ser relativamente arbitrária. Assumimos a perspectiva de condicionamento empírico da discussão, considerando fortemente a presença de elementos da realidade recortada em nosso estudo na representação teórica aqui buscada. Não fez parte de nossos objetivos neste trabalho discorrer sobre a necessidade de outros paradigmas, perspectivas teóricas e metodológicas das grandes áreas de estudo de tratarem da defesa. Tampouco quisemos avaliar se grandes áreas de estudos estratégicos tratam ou não de problemas de se incluírem programas sociais no repertório de políticas de um ministério da defesa. O que buscamos foi saber se essas formas de pensar apresentam perspectivas sobre a realidade dos Programas Sociais da Defesa ou se nos fornecem ferramentas de análise para criarmos uma perspectiva própria no caso de haver algum ineditismo em nossa reflexão.

3.1.1 Estudos estratégicos, da guerra e da defesa e os Programas Sociais da Defesa

Ao partirmos de clássicos da estratégia e da guerra modernas, podemos tomar como primeira referência a de Carl Von Clausewitz, que buscou compreender a guerra como um fenômeno que comportava leis naturais. Para ele, a guerra seria uma arte na qual o ofício de analista e de praticante, por definição, não poderiam ser dissociados. Essa leitura sobre a perspectiva clausewitziana, consagrada por Raymond Aron (1986, p. 70), nos permite afirmar que, dentro deste ponto de vista, uma teoria da guerra, e conseqüentemente da defesa, seria essencialmente prática. Essa concepção só poderia colocar esta perspectiva como um antecedente teórico que tratasse da defesa.

Ademais de ser um antecedente teórico da análise da defesa e dos programas sociais na defesa, o pensamento de matriz clausewitziana também se caracteriza por ser um

antecedente histórico. Não apenas porque antecede cronologicamente o momento retratado nesta pesquisa, mas também porque não prevê em seu corpo teórico a complexidade de instituições que hoje empreende o emprego da força do Estado. Os ministérios, a divisão de poderes de uma república como o Brasil, em que a posição de comandante maior das Forças Armadas está no presidente, mas o planejamento da defesa encontra-se disperso entre o executivo e o legislativo, traça uma realidade bastante mais complexa do que aquela que foi base de seus escritos. A menção a Clausewitz justifica-se aqui, no entanto, porque seu pensamento ainda é uma referência importante para se pensar os componentes convencionais e nucleares das Forças Armadas contemporâneas.

Não existe um método rigoroso para avaliar a política de defesa expresso no pensamento de Clausewitz. Embora Raymond Aron perceba que categorias de seu pensamento se assemelhem com o tipo ideal weberiano, o que em nossa percepção permitem compreender e avaliar finalidade, contornos e objetivos gerais de uma política de defesa, não se pode atribuir ao pensamento deste autor análises mais detalhadas sobre algo além de suas diretrizes fundamentais. A maneira de seu pensamento de produzir afirmações sobre a realidade de guerra e da defesa ocorre no mesmo sentido. Estas reflexões se tornam ainda mais apropriadas se quisermos avaliar a presença de programas sociais no repertório de um ministério da defesa. O pensamento clausewitziano é função de sua noção do bom emprego dos meios militares para realizar a guerra e fazer com que ela cumpra seu objetivo de aniquilar o inimigo, e não comporta muitas considerações sobre questões secundárias como programas sociais.

Acompanhando o pensamento de clássicos sobre o pensamento estratégico, especialmente para o mundo pós-Segunda Guerra Mundial, Michael Carver elenca alguns pensadores como Robert Osgood, André Beaufre, Basil Liddel Hart, Raymond Aron e Henry Kissinger como referências (CARVER, 2001, ps. 416-430). Considerando que estes autores escreveram pensando o sistema internacional em função das potências daquele contexto e face aos resultados da Guerra da Coreia e do Vietnã, suas reflexões nos servem de maneira relativa para pensar a defesa brasileira. Seus escritos não deixam de ser importantes, entretanto, para pensar o contexto estratégico atual de combinação de meios convencionais, não convencionais nucleares e não convencionais para se pensar o ambiente estratégico contemporâneo.

Interessou-nos neste capítulo, no entanto, como o pensamento deles se organiza a fim de compor um instrumental de análise da política de defesa. Selecionamos os autores que tivessem escritos mais abrangentes do que os contextos de conflitos específicos, obras que

discutissem conceitualmente a guerra, a estratégia e a defesa, no caso, as obras de Hart, Beaufre e Aron.

Dos três autores, apenas Raymond Aron era civil, filósofo e professor. Os demais eram militares, estudiosos da guerra e da estratégia e serviram aos governos de França e Inglaterra na formulação de suas políticas estratégicas, ademais de terem ensinado em escolas de alto comando. O papel de Aron foi o de atualizar o pensamento de Clausewitz para o contexto contemporâneo e de refinar a interpretação do pensamento do militar prussiano no sentido de eximi-lo de ser o teórico da ineficiência dos meios nucleares de atingir os objetivos da política ou mesmo de ser o arauto da guerra como um fim em si próprio. Liddel Hart e Beaufre, cada um com sua linguagem, foram defensores de estratégias indiretas, de desgaste do inimigo e de adiamento do momento do combate como formas de melhor atingir os fins políticos da estratégia.

Considerando nossa abordagem, que busca pensar a política de defesa como uma política pública, governamental e institucional, os três pensadores preconizam apenas quanto a sua função fim. A perspectiva aroniana, fortemente embasada no pensamento de Clausewitz, tem na determinação material da política sobre a guerra e a estratégia o seu foco: “Ei-nos aqui de volta do absoluto do conceito às probabilidades do mundo real e, daí, obrigados a dar à política, aos motivos do conflito, aos fins visados, sua importância exata” (ARON, 1986, p. 107). Em outras palavras, o autor afirma, junto com Clausewitz, que todo entendimento sobre a guerra, a estratégia e por conseguinte aquilo que hoje chamamos de política de defesa, naturalmente atende a imperativos práticos da política, tanto como programa quanto por relação entre coletivos humanos.

O mesmo acontece com André Beaufre, que considera em seus escritos apenas a função final da política de defesa. Seu pensamento é articulado em torno do conceito de estratégia, em contraste com o do conjunto Aron-Clausewitz, centrado na política. Para ele, a estratégia é uma “dialética das vontades” (BEAUFRE, 1998, p. 29), e a finalidade de uma boa estratégia é mobilizar os seus meios de maneira a fazer cessar a vontade do oponente, restringindo sua margem de manobra, seja de maneira direta, fazendo uso do conflito, ou indiretamente, fazendo uso da dissuasão.

Basil Henry Liddel Hart compartilha da noção de estratégia como dialética das vontades, e centra nesse nível de análise seu pensamento sobre as grandes guerras da história. O autor faz uma divisão teórica da “grande estratégia” e da “pequena estratégia”, sendo que na primeira é que se concentram as definições mais abrangentes de seu objetivo, sua finalidade e seus meios. É sobre uma visão específica dos meios da estratégia que o autor

define seus parâmetros teóricos de análise contextual, pois de acordo com ele, a estratégia indireta tem precedência sobre a direta. O autor chega a afirmar que a ação indireta seria uma “verdade filosófica” (LIDELL HART, 1982, p. 20) em vários setores da vida social em que haja conflito de vontades. Temos aqui, portanto, uma terceira perspectiva que organiza todas as características daquilo que nós entendemos por política de defesa atualmente aos fins da linguagem estratégica.

Ao se considerar a posição histórica dos autores e os instrumentos que as teorias propostas por eles oferecem, ficamos sem meios de qualificar, com base neles, a presença de programas sociais na política de defesa fica com poucos parâmetros de análise. Com base nas perspectivas apresentadas, podemos afirmar apenas que os programas sociais não fazem parte da função fim da política de defesa aos olhos do pensamento estratégico. Isso por si só nos garante um elemento de avaliação, porém, algo limitado no sentido de explicar o fato de que os programas sociais da defesa existem, estão presentes na estrutura institucional da política de defesa brasileira e motivaram nossa curiosidade científica.

3.1.2 Estudos de segurança e os Programas Sociais da Defesa

Seguindo na perspectiva de se pensar a defesa como parte das relações internacionais de uma entidade política, exploraremos o que o estudos de segurança têm a contribuir em termos teóricos e metodológicos a este trabalho. Inicial e brevemente, diferenciaremos o conceito de segurança internacional e como a política do Estado estrutura sua visão de segurança particular face às demais esferas da política (doméstica, nacional e internacional). Procederemos, a seguir, a uma exposição de como a área articula suas ferramentas de análise e veremos como enquadra nosso tema e as características que o material empírico nos apresentou.

Entendemos aqui por segurança a situação em que um ente político ou aquilo que entende como essencial para sua existência se veem como livre de ameaças, reais ou percebidas⁷. Para definir sua visão de estudos de segurança, Buzan e Hansen (2009), estabelecem quatro pilares que estruturariam a área, mostrando que a perspectiva dá alguns

⁷ Reafirmamos aqui a perspectiva já apresentada no capítulo 01, de Saint-Pierre (2003), da segurança como uma percepção. Emma Rotchild (1995) faz uma revisão extensa sobre o conceito de segurança ao longo da história ocidental moderna, relacionando-o com grandes conflitos e a imposição de um acordo de segurança por seus vencedores.

passos a mais em direção às características de nosso objeto de estudo. O primeiro pilar trata da centralidade do debate sobre o Estado como objeto da segurança, o segundo gira em torno da inclusão de assuntos internos e externos ao Estado na agenda de segurança, o terceiro debate a circunscrição dos estudos de segurança à esfera estratégica e, finalmente, o quarto, avalia se a segurança tem a ver com urgência, ameaças ou perigo (BUZAN; HANSEN, 2009, ps. 10-13).

Os pilares mencionados acima se configuram como linhas contínuas sobre as quais podemos posicionar um estudo de interesse. Utilizando os Programas Sociais da Defesa como exemplo e de maneira resumida, poderíamos dizer que, quanto ao primeiro pilar, o objeto da segurança seria a sociedade brasileira. Considerando, no entanto, o fato de que quem concebe e elabora a política de defesa como resposta a uma certa visão de segurança é o governo, abre-se a possibilidade de que sociedade e Estado estejam incluídos nessa categoria.

Quanto ao segundo debate, centrado na inclusão de assuntos de política interna à agenda de segurança, o posicionamento dos Programas Sociais da Defesa parece ser mais fácil de ser encontrado, pois nota-se que a grande maioria de assuntos abarcados por eles são de natureza interna: educação profissional, infra-estrutura, saúde, dentre outros. Dependendo da perspectiva que escolhamos para analisar o assunto, não poderemos afirmá-lo como uma questão de defesa ou mesmo de segurança. A questão levantada, no entanto, não se limita a afirmar se é apropriado ter assuntos de política interna na agenda de segurança, mas sim sobre qual é a abordagem com que eles são tratados. Para darmos um exemplo hipotético e simples, podemos citar a pobreza, tanto da sociedade quanto de sua infraestrutura. Considerando o senso comum, ela pode ser encarada como uma fragilidade à segurança de uma nação por diminuir sua capacidade de responder a uma ameaça externa ou ser vista pelo Estado como uma fonte de ameaças a essa sociedade, pois muitas vezes se associa pobreza e desigualdade social ao aumento da violência e da criminalidade.

Acompanhando a terceira linha estruturante dos estudos de segurança, temos a discussão sobre o viés estratégico, seja como definidor estrito do que pode compor a agenda de segurança ou como elemento de distinção de prioridades e abordagens sobre temas de segurança não convencionais. Em outras palavras, queremos dizer, junto com Buzan e Hansen (2009, ps. 12-13) e Tagarev (2006, ps. 16-19), que a área de segurança tradicionalmente é tributária da guerra e da organização das Forças Armadas, e num primeiro momento, apenas questões que tratassem exclusivamente disso faziam parte da agenda. Posteriormente, com o alargamento dos temas que poderiam ser securitizados, o viés estratégico passou a afiançar quais deles poderiam compor a agenda de segurança. A fronteira atual dos estudos, com as

críticas construtivista e pós-moderna, situam a fronteira da discussão da segurança e de sua agenda justamente no papel de “afiançador” dos estudos estratégicos. Esses três focos de discussão sobre o papel da finalidade militar e estratégica na determinação da agenda de segurança serão muito férteis para a análise dos Programas Sociais da Defesa, pois vão ao cerne do problema prático que motivou essa pesquisa.

O quarto pilar de debates nos estudos de segurança situa-se na questão da urgência, do perigo e das ameaças. Grande parte da discussão em torno da importância desses conceitos para a agenda de segurança acompanha o espectro da discussão sobre a prevalência do viés estratégico descrita brevemente acima. Quanto maior a importância do viés estratégico, maior a ênfase na dinâmica da urgência, do perigo e das ameaças. Essa linha de análise também esclarecerá diversos elementos da presença de programas sociais na política de defesa brasileira e sua alocação administrativa no Ministério da Defesa.

Tal como foram aqui apresentados, os estudos de segurança, ainda que retratados de maneira resumida, nos deixam elementos mais elaborados para pensarmos o desenho geral da defesa. Compartilhamos da visão de Saint-Pierre (2003), que percebe a segurança como uma percepção e a defesa como uma atividade, perspectiva esta também expressa nos documentos basilares da defesa, especialmente a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. Essa visão também está contida no pensamento geral de Buzan, Waeber e Hansen (BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; HANSEN, 2009), Rotschild (1995) e Kaldor (2011), apenas para citar mais algumas referências, e dessa forma, os estudos de segurança, como conjunto de teorias diversas, preveem vários tipos de agendas de segurança concretas, posicionadas, cada uma, dentro de um dos quatro contínuos ilustrados nos parágrafos acima.

Em nosso esforço de identificar como os estudos de segurança constroem uma ferramenta de análise da defesa, observamos um padrão. Ao considerar agendas de segurança ampliadas, não focadas no Estado, aproximadas de uma definição “menos estratégica”, com temas de política interna e menos embasadas na urgência e na percepção de ameaças, perceberemos que a atividade de defesa estará ligada apenas a um rol delimitado de questões. Em contraste, uma agenda de segurança que atenda mais exclusivamente à soberania do Estado, com foco apurado na concepção estratégica, voltada apenas para o sistema internacional e pautada por uma percepção de ameaças específica, fará coincidir mais as abrangências e a extensão de seu programa e o programa das atividades de defesa.

Os estudos de segurança, como área relativamente autônoma das relações internacionais, iniciou seu processo de identificação nos anos 1980 e se fortaleceu com as dinâmicas de corrosão do mundo bipolar da Guerra Fria e da globalização, em seguida. Por

conta disso, não são eles apenas contemporâneos do recorte histórico desta pesquisa, mas muito da visão de segurança e defesa expressos na construção do Ministério da Defesa brasileiro e da política de defesa brasileira, que compõem seus problemas práticos e de pesquisa⁸, referenciaram-se em seu ambiente.

Um dos objetivos de fazermos uma revisão de teorias da guerra, da estratégia e do par “relações internacionais – ciência política” é compor parâmetros de avaliação qualitativa da política de defesa, com ênfase para os programas sociais da defesa. Aproveitaremos os quatro contínuos propostos por Buzan e Hansen para distribuir os escritos da área de segurança como um conjunto de quatro réguas, sobre as quais enquadraremos o todo empírico que reunimos na pesquisa.

Outro interesse importante desta pesquisa é situar de maneira clara como seu mecanismo de produção de verdades falseáveis sobre o objeto a que se dedica. A motivação de passar em revista alguns conjuntos teóricos é observar possibilidades de aproveitamento de experiências e categorias frente a um fenômeno que consideramos como ainda não estudado. A determinação empírica do trabalho é assumida aqui e por este motivo, temos como indicativo que a vertente de matriz construtivista de parte significativa do *mainstream* dos estudos de segurança será de grande importância em nossa análise.

Ainda que o conceito de construtivismo varie de autor para autor, Wendt (1999) afirma que a perspectiva construtivista entende que os atores sociais e políticos, sendo o Estado e o governo alguns deles, constroem a realidade a partir da ideia que fazem dela, e da mesma forma, sua identidade e interesses estruturam-se a partir do mesmo processo (WENDT, 1999, p. xiii). Dessa forma, o que o construtivismo nos oferece como ferramenta de análise do assunto aqui abordado é localizar conceitos chave presentes na política oficial brasileira quanto aos Programas Sociais da defesa, que indiquem como o governo interpreta sua política de defesa, seu contexto, e neles se constitui como ator social e político. A presença dos documentos estruturantes da defesa entre nossas fontes (PDN, END e LBDN) e o acompanhamento da rotina do Ministério da Defesa por meio de documentos oficiais menores e também pela cobertura da imprensa darão base à análise.

Não existe no construtivismo uma metodologia específica que delimite o enquadramento da política ou da caracterização do governo, sendo livre a recorrência a teorias e metodologias auxiliares que permitam leituras apropriadas, afirmativas e consistentes sobre o objeto estudado. A corrente teórica construtivista é ela própria plural: tem vertentes

⁸ As definições de problema prático e de pesquisa aqui expressos buscam ser tributários da visão de Booth et al, (2005, ps. 63-84).

feminista, modernista e pós-moderna (WENDT, 1999, p. 03). Mas como atingir a consistência e saber se estamos produzindo uma leitura científica sobre o objeto estudado, sem incorrer em um indutivismo infrutífero?

3.1.3 A contribuição dos estudos de caso, do institucionalismo histórico e do rastreamento de processos para o estudo dos Programas Sociais da Defesa

Nosso estudo baseia-se em compreender a existência de programas sociais no repertório de políticas do Ministério da Defesa do Brasil. Houve uma escolha deliberada de executá-lo dessa maneira por uma gama de questões, dentre elas o passado autoritário do país, o fato de os militares terem ocupado o governo e a máquina estatal e a preservação de prerrogativas militares fora da defesa nas instituições democráticas. Além disso, chama-nos a atenção a persistência da utilização das Forças Armadas na segurança pública, a persistência desta pauta nas prerrogativas oficiais da instituição e mesmo sua estrapolação para o emprego em questões civis de natureza não coercitiva, como parece ser o caso dos Programas Sociais da Defesa.

Configura-se aqui, portanto, um estudo de caso, sobre o qual se pretendemos fazer um estudo de caso, em apoio metodológico às teorias já apresentadas acima que tratam também do assunto. No estudo preliminar, como já dito acima, houve a compilação de documentos oficiais e acompanhamos a cobertura jornalística da política de defesa em periódicos de grande circulação, colhidos de uma fonte secundária, e todo o material foi organizado em sua base cronológica. Tendo feito isso inicialmente de maneira instintiva, encontramos em Van Evera (1997, p. 55) a afirmação de que este é um dos primeiros passos da organização de um estudo de caso. A metodologia foi apontada pelo autor como uma boa forma de explicar como um evento impacta sobre outro em um contexto específico, configurando-se num nexos causal ou condicional. Seus escritos vêm ao encontro de nosso estudo, que procura compreender a presença dos Programas Sociais da Defesa no repertório do Ministério da Defesa no período de 2003 a 2014, bem como se houve ineditismo, ampliação ou continuidade de seu enquadramento institucional face a períodos anteriores. Quanto à preocupação deste capítulo, que é a de compor ferramentas para o estudo do tema, seu texto é de extrema importância, pois trata de formas de estabelecer um método de produzir afirmações substanciais e falseáveis em estudos de caso.

De acordo com Van Evera (1997), os estudos de caso servem para “testar teorias, criar teorias, identificar condições antecedentes, testar a importância das condições antecedentes e explicar casos de importância intrínseca” (VAN EVERA, 1997, p. 55, tradução nossa). Gostaríamos de ressaltar que a apregoada antecedência que os estudos de caso permitem avaliar não tem exclusivamente o sentido dado pelo senso comum, de ser um evento que se situa antes de outro. A antecedência de um fato ou de conceito empregado na política coloca-se como uma condicionante dos eventos posteriores, agregando, para além do tempo, uma compreensão adicional sobre nexos causais. Isso ocorre, no entanto, por meio de métodos de testagem de teorias, podendo ser elas a comparação controlada, congruência de procedimentos e o rastreamento de processos (Idem, p. 56).

Considerando a característica de nosso trabalho, que é de caso único, temos na congruência de procedimentos e no rastreamento de processos a possibilidade de construir uma análise a partir de “dentro”, ou seja, sem comparar com outros casos. Na congruência de procedimentos, o pesquisador avalia padrões de congruência de valores observados nas variáveis independente e dependente (Idem, p. 58). No rastreamento de processos, o pesquisador analisa cadeias de eventos, processos de tomada de decisão e nexos consequenciais entre dois eventos, com foco para a compreensão das relações de causa e efeito (Idem, p. 64). O rastreamento de processos apresentou-se como o método que melhor se afinou com os propósitos dessa pesquisa, que é o de avaliar a presença dos programas sociais na defesa, seu desenvolvimento no lapso temporal no qual ela foca e as consequências disso para a política de defesa como um todo.

Além de se caracterizar por um estudo de caso, nosso trabalho estabelece uma interlocução com o institucionalismo, especialmente com o de matriz histórico. Essa perspectiva é afim com o estudo de caso tal como foi apresentado acima, podendo ser utilizada em complementação em sua leitura. Nossa base documental fornece uma justificativa importante. A atual política de defesa brasileira, em termos institucionais, foi ineditamente organizada em documentos fundamentais a partir de 1996. A estrutura institucional da defesa só tomou corpo, no entanto, após a fundação do próprio Ministério da Defesa, em 1999, e o lançamento de documentos mais completos que a enquadrava, em 2005, 2008 e 2012. Os Programas Sociais da Defesa assim apareceram, enunciados, delimitados e reunidos apenas no documento de 2012. Percebemos, portanto, que o assunto sobre o qual elaboramos nossa análise acompanha a própria construção institucional da política de defesa, da organicidade política e administrativa da área, acomodada numa série histórica específica.

Elisabeth Sanders (2006) afirma que o institucionalismo histórico se aplica a estudos em que se entendem as estruturas políticas como construções humanas e de que para entendê-las, devemos olhar para os processos (SANDERS, 2006, ps. 39-40). Entendemos, portanto, que o processo empreende criação, mudança e ruptura de processos e das próprias instituições. A autora, junto com outros pensadores com os quais debate, entende as instituições como estruturas que constroem e moldam as interações humanas. O institucionalismo histórico tem seu foco de análise em “metas [...] e na ação coletiva, seja entre membros do executivo, legisladores ou grupos sociais” (Idem, p. 42. Tradução do autor).

Dentro do institucionalismo histórico há uma corrente teórica pautada em certas relações observadas no quadro empírico, chamada de *path dependence*. A teoria, que muito se aproxima do rastreamento de processos em estudos de caso, que apresentamos na próxima seção, tem como particularidade focar em como as instituições criam, mantêm ou transformam padrões históricos de comportamento de atores ou de políticas. De acordo com Sanders, cabe ao pesquisador entender as condicionantes institucionais de um determinado contexto, tendo em vista a trajetória histórica, e definir sobre quais atores políticos situar sua narrativa. Uns podem focar no topo da estrutura institucional de uma sociedade (presidentes, ministros, ministérios), outros na base (movimentos sociais, grupos organizados) e outros buscarão atores multi variados (Idem, p. 44).

Uma das maneiras comuns de se compor a base empírica dos estudos de *path dependence* se assemelha em muito à maneira pela qual se estruturaram as fontes de nosso estudo. Ainda de acordo com Sanders, “A escolha do foco tem implicações metodológicas, porque no topo [*institucional*] existem poucos atores, e se tende a analisar documentos, decisões, discursos, memórias e relatos da imprensa sobre ações e eventos” (Idem, p. 44”. Tradução do autor).

Para evitar um excessivo ecletismo de abordagens, sem mencionar eventuais confusões de método, procedemos a um resumo de como se pretendem articular as duas linguagens da ciência política apresentadas até aqui. Em seguida, inauguramos duas pequenas seções no texto em que explicamos como as aplicaremos sobre nosso objeto.

Considerando o tema do trabalho, o foco na política institucional de caráter estratégico, nos aproxima em muito do institucionalismo histórico. O tipo de material de que dispomos como fontes primárias, documentos base da política de defesa, relatórios ministeriais, discursos ministeriais, dentre outros, também nos levam na mesma direção. Essa perspectiva nos articula com um movimento mais amplo de compreensão de processos e

políticas, especialmente aquelas que se pretendem construtoras ou reformadoras institucionais de uma estrutura de defesa do Brasil, como é o caso. Impõe-se, no entanto, a necessidade de um método mais rigoroso que nos ampare.

A escolha do objeto situada nos Programas Sociais da Defesa do Brasil nos leva, ademais do que foi ora exposto, executar um estudo de caso. Não é nossa intenção afiliar-nos de maneira radical a uma única teoria ou metodologia sobre o assunto, mesmo porque julgamos que cada uma das áreas abordadas nesse texto tem uma contribuição a fazer quanto a seu entendimento. O estudo de caso nos fornece uma linha argumentativa em torno da qual podemos articular as visões teóricas já apresentadas e ainda situar, por meio do rastreamento de processos, uma forma de testar argumentos científicos elaborados a partir da observação das fontes.

3.1.3.1 *O caso dos Programas Sociais da Defesa associado ao institucionalismo histórico de path dependence*

Em primeiro lugar, como o institucionalismo histórico enquadra nosso objeto de estudo? Governo, segurança e defesa, conceitos chave deste trabalho, são instituições e estão situadas no tempo. Embora óbvia, a afirmação é importante como pontapé inicial, e coloca o debate de nosso trabalho no centro das atenções dessa linha de argumentação teórica.

De acordo com Mahoney (2000), estudos baseados em *path dependence* não apenas indicam que fenômenos presentes ou futuros têm origem no passado ou que a história importa para explicar fenômenos. Mais do que isso, o autor afirma que o “... *path dependence* caracteriza especificamente as sequências históricas nas quais os eventos contingentes estabelecem-se em padrões institucionais ou cadeias de eventos que têm propriedades determinísticas”. (MAHONEY, 2000, p. 507. Tradução do autor).

As propriedades determinísticas percebidas por Mahoney podem ser de dois tipos. A primeira delas seria a tendência de autoconfirmação: os eventos em ação continuada geram recompensas, que por sua vez constituem-se em padrões institucionais. A segunda seriam as sequências reativas, por meio das quais os eventos ocorrem em reação a um primário, situado no passado, gerando uma série de respostas reflexivas, que precisam ter um padrão, não sendo apenas sucessivas no tempo. O último evento na cadeia deve ser interpretado como resultado (*outcome*) dos demais. É necessário haver contingência entre eles, é necessário, portanto,

haver uma estratégia de apresentar alguma estrutura contrafactual a eventuais explicações preliminares. (Idem, ps. 208-210).

Considerando as afirmações feitas acima, a institucionalização do Ministério da Defesa e dos Programas Sociais da Defesa em si faz parte de um processo de construção institucional. São eles muito importantes, porque são eventos fundantes do processo e determinam os trilhos em que os demais eventos se encaixam posteriormente. Para refutar esse ponto de vista, só observando se há padrões de ruptura institucional em algum ponto.

Temos estudos brasileiros que permitem avaliar, junto à observação das características das fontes documentais colhidas em nosso trabalho, com o institucionalismo e os estudos de *path dependence*, a construção institucional do Ministério da Defesa e da política de defesa brasileira do século XXI. Alguns deles podem ser confirmados por nossa análise ou servir a ela como tese contrafactual. O processo de construção do Ministério da Defesa tem a ver com a modernização do Estado brasileiro face à globalização e a pressões sistêmicas externas (ver EASTON, 1957; SILVA, 2012; CERVO, 2003), às demandas regionais de padronização institucional da defesa (ver SAINT-PIERRE, WINAND, 2010; BUZAN, WAEVER, 2003) e fatores domésticos de consolidação da democracia (ver FUCCILLE, 2006; OLIVEIRA, 1994).

As ferramentas que o institucionalismo de *path dependence* exige para avaliarmos fontes e teorias sobre um determinado caso ou contexto de interesse são os conceitos de suficiência e necessidade. Continuando a recorrer a Mahoney, suficiência refere-se ao efeito de um evento anterior sobre um posterior, ao passo que a necessidade refere-se a um posterior que só poderia ter ocorrido por conta de um anterior específico, e não de seus concorrentes, teóricos ou históricos (MAHONEY, 2000, p. 531). Com base numa utilização crítica destes critérios é possível estabelecer uma sequencialidade explicativa de fenômenos e seus contextos, enriquecendo uma análise que se queira realizar.

Paul Pierson (2000) entende o institucionalismo de *path dependence* a partir de uma analogia com o papel da tecnologia na vida econômica tal como ela é pensada em termos ocidentais. Para ele, uma vez que uma nova tecnologia é inserida num ambiente econômico e ela se torna mais viável do que a velha maneira de se fazer algo, é difícil reverter o processo ou impedir uma adesão ampliada a ela. (PIERSON, 2000, p. 254). Considerando nosso objeto de estudo, a construção de um ministério e consequente aprofundamento de sua estrutura institucional poderia significar um retorno positivo (*positive feedback*) quanto a maior institucionalidade, previsibilidade ou eficiência de uma política.

O autor entende que a função da política é a melhor provisão de bens públicos, sendo estes necessariamente não excludentes e com unidade de provisão, dificilmente passíveis de serem relegados ao mercado (Idem, p. 257). Considerando a maneira da política de trabalhar de acordo com a lógica de *path dependence*, de acordo com Pierson, a ação coletiva produz bens públicos, não é um “mercado aberto”, porque é dotada de autoridade. Além disso, as instituições disciplinam a ação coletiva e existem hierarquia e assimetrias de poder: instituições tenderiam a esconder as assimetrias com o tempo. Um elemento teórico importante para empregarmos em nosso estudo são suas considerações sobre a opacidade e complexidade da política. Para ele, existe uma dificuldade de medir e uma incapacidade de “aprender” política, ela não seria uma técnica (Idem, ps. 257-261).

Finalmente, para o institucionalismo histórico, especialmente para o de estudos de *path dependence*, deve-se considerar que a eficiência institucional de uma política ou de um órgão burocrático pode levar a múltiplos equilíbrios, sendo uma condicionante relativamente aberta. Por conta disso, a contingência não é um conteúdo desabonador ou invalidador da teoria tendo papel importante como conjuntura crítica para as instituições. É conferido ainda um papel importante para o tempo e o sequenciamento na teoria, considerando o último, como já explicado acima, não apenas como sucessão, mas também como condicionante. Por fim, a inércia é um fator previsto pela teoria, pois uma vez que um retorno positivo se repita muitas vezes no tempo e na sequencia, ele tende a se autorreferendar e persistir (Idem, p. 263).

Como vimos, o acompanhamento de fatos políticos em série histórica pode engendrar uma trajetória de construção institucional, que acreditamos ser o caso da política de defesa do Brasil no período estudado. Numa observação preliminar do quadro de documentos e da cobertura jornalística entre os anos de 2003 e 2014, percebemos a institucionalização de uma política de defesa que se abre em uma ramificação complexa. Um dos eixos principais dessa ramificação é a de aprofundar a estrutura do Ministério da Defesa, outro é o de compor os documentos estruturantes da defesa, em torno de esclarecer políticas e os processos que as compõem, com vistas a garantir transparência e modernização.

Dentro do segundo eixo comentado acima é que se encontra nossa discussão sobre os Programas Sociais da Defesa, que afirmamos ser parte de um processo de *path dependence*, por obedecer a critérios de ordenação temporal, de sequencialidade, estar em torno de uma política pública e fazer parte de um movimento político brasileiro de acompanhar um padrão institucional da área. Seguiremos adiante para verificar se a metodologia de estudos de caso, e especialmente o *process tracing*, podem nos oferecer ferramentas adicionais de análise sobre

o quadro, especialmente como forma de detalhar fatos observados e as cadeias causais que os envolvem.

3.1.3.2 Os Programas Sociais da Defesa abordado pelo rastreamento de processos

Assumimos, a partir do que referenciamos acima, de Van Evera (1997), que um dos objetivos teóricos de nosso trabalho é estabelecer condições de antecedência no processo de construção da política de defesa no período estudado, com centralidade no enquadramento dos Programas Sociais da Defesa. Além disso, nos afinamos com o propósito de explicar a importância intrínseca desta componente na política de defesa e no repertório do Ministério da Defesa. Pelas características de ser um estudo de caso único, também optamos por centralizar nossa reflexão em ferramentas metodológicas que melhor se adequem ao tipo de material com que contamos em nossas fontes. Aqui tratamos do rastreamento de processos (*process tracing*).

O rastreamento de processos é uma metodologia emprestada dos estudos de psicologia cognitiva. De acordo com Bennet e Checkel (2015), seu uso começou a ser realizado por estudiosos da sociologia e da política por volta de 1979, nos Estados Unidos. O objetivo era aprofundar a capacidade das últimas de se aprofundar dentro de estudos de caso, buscando produzir inferências e explicações históricas. A ideia era elaborar leituras a partir de uma noção de passos ou etapas intermediários de um processo como forma de testar hipóteses, especialmente nas questões de como e quando estes processos se manifestaram, e de que resultados produziram. A centralidade da leitura estava na condição estruturante do processo enquanto tal (BENNETT; CHECKEL, 2015, ps. 05-06).

Como metodologia de ciência política, Bennett e Checkel caracterizam o *process tracing* como “... a análise de evidências em processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso para os propósitos de desenvolver ou testar hipóteses de mecanismos causais que poderiam explicá-lo.” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 07. Tradução do autor). Para os autores, os casos são instâncias de uma classe de eventos, e por isso a metodologia de estudos de caso é interessante como forma de realizar leituras sobre a realidade. Além disso, os autores detalham que a noção de características inerentes ao caso (*within-case*) são aquelas de matrizes temporal, espacial ou tópica que o definem (Idem, ps. 07-08). Wildner (2015)

afirma que o processo é um conjunto de ligações intermediárias entre causa e efeito (WILDNER, 2015, p. 128).

A metodologia parece ser adequada para nosso estudo também por não termos encontrado em nossas pesquisas trabalhos antecedentes que tratem dos Programas Sociais da Defesa em conjunto como política do Ministério da Defesa. “For phenomena on which there is little prior knowledge and for cases that are not well explained by extant theories, process tracing proceeds primarily through inductive study.” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 18). O ponto positivo de um trabalho que se apresenta como novo é gerar conhecimento sobre um fenômeno do qual se conhece pouco dentro da comunidade científica, tendo, no entanto, uma fragilidade que é a falta de referências anteriores de como fazê-lo.

De acordo com Bennett e Checkel, todo pesquisador, ao se deparar com um caso “novo”, agrupa uma quantidade expressiva de informações a respeito do caso e de suas hipóteses de explicação, numa fase que chama de tatear no escuro. Depois disso, a pesquisa se aprofunda e já desnuda as primeiras hipóteses a serem descartadas e aquelas que se mostram promissoras de serem levadas a diante como programas. O rol de explicações possíveis deve ser mantido sempre o maior possível considerando as evidências trazidas pelas fontes, e aquelas devem ser confrontadas até que se revelem as hipóteses mais promissoras de passarem por testes (Idem, p. 18).

A partir de então, cabe a nós apresentarmos as características de um trabalho de *process tracing* metodologicamente consistente. Em termos teóricos, ele deve estar de acordo com os mecanismos típicos de sua área de estudo, o que no nosso caso é a ciência política, considerando a pluralidade de abordagens que engendra. A pluralidade de discursos científicos serve para traduzir em termos teóricos e hipotéticos a realidade observada, bem como de revelar nexos causais do contexto tornado presente pelo trabalho, em quadros diferentes, que podem inclusive ser concorrentes entre si. O crivo da efetividade vem da metodologia, que leva em conta todas as teses de explicação possíveis para os resultados de interesse observados (Idem, p. 21).

Mas como realizar um bom estudo de *process tracing*? A tabela abaixo apresenta as recomendações de Bennett e Checkel para efetivar um estudo com neutralidade axiológica e eficiência explicativa. Aqui as apresentamos literalmente por acharmos que estabelecem um programa consistente e que atendem a nosso problema de pesquisa.

Tabela 2 - Melhores práticas em rastreamento de processos

-
- i. Elenque a rede [*de evidências*] amplamente para explicações alternativas
 - ii. Seja igualmente rigoroso nas explicações alternativas
 - iii. Considere os vieses potenciais de fontes de evidências
 - iv. Leve em conta se o caso tende mais ou menos para explicações alternativas
 - v. Justifique a decisão de quando começar
 - vi. Seja incansável em colher evidências diversas e relevantes, mas decida justificadamente quando parar
 - vii. Combine o rastreamento de processos quando útil e possível para os objetivos da pesquisa
 - viii. Esteja aberto a ideias indutivas
 - ix. Use a dedução para questionar “se minha explicação é verdadeira, qual seria o processo específico que leva ao resultado”?
 - x. Lembre-se que um rastreamento de processos conclusivo é bom, mas nem todo bom rastreamento de processos é conclusivo
-

Fonte: BENNET; CHECKEL, 2015, p. 21.

Como forma de resumir e aplicar as dez recomendações feitas acima, Wildner propõe que o estudioso que busque afirmar algo via *process tracing* obedeça a um gráfico causal. Em outras palavras, cada argumento científico deve corresponder a um elemento de um gráfico causal simples, exposto a seguir: $X \rightarrow M1 \rightarrow M2 \rightarrow Y$, onde X seria a variável independente, Y a dependente e M1 e M2 as variáveis interativas ou mediadoras (WILDNER, 2015, p. 131). É importante lembrar, que de acordo com o autor, os vetores do gráfico significam relações causais, e que X e Y são considerados nodos, que iniciam e terminam um dado processo, sendo as demais letras do gráfico variáveis aleatórias que o compõem, mas não o encerram. O gráfico deve ser construído a partir de um mapa histórico de eventos, e o pesquisador tem a tarefa de apreender corretamente quais deles podem ocupar a posição de nodos e qual é a relação dos demais com eles. As noções de suficiência e necessidade, já apresentadas acima neste capítulo, são retomadas pelo autor para a orientação quanto ao uso do método (Idem, p. 132).

O *process tracing* foi utilizado em nosso caso como linha condutora do plano de trabalho. O método nos permitiu organizar historicamente eventos e documentos que fundamentam nosso estudo, e ainda organizar as perspectivas teóricas mais abrangentes apresentadas acima neste capítulo em torno de hipóteses de trabalho a serem testadas. Além disso, o método torna possível incluir teorias menos abrangentes e mais contextuais, apresentadas nos capítulos seguintes, geradas ao longo do trabalho empírico, em torno de sua estrutura teórica. A seguir, apresentaremos como as perspectivas consideradas neste artigo compuseram a estrutura do plano de trabalho da tese.

3.2 A ARTICULAÇÃO DE PARADIGMAS EXPLICATIVOS PARA ENTENDER OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA

Para a execução de nosso estudo, cujo objetivo é entender o papel dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira, foi necessário primeiramente mapeá-la de maneira cronológica e sistemática. A área carece de sistematização ostensiva de dados relativos a si, e portanto, a oportunidade que se apresenta para nós é justamente a de criar uma descrição dos Programas Sociais da Defesa no período estudado, em conjunto com o levantamento da cobertura jornalística de grande circulação nacional sobre a defesa. Apenas com o quadro empírico completo e detalhado é que será possível testar hipóteses de trabalho.

Como vimos neste capítulo, os estudos estratégicos e da guerra fornecem-nos categorias de análise abrangentes e generalistas sobre a presença de programas sociais no repertório de políticas do Ministério da Defesa. Não se propõem ali metodologias de trabalho para avaliarmos a realidade que confronta o fato de não haver considerações sobre a política de defesa como política institucional de Estado, ainda mais sobre estarem nela contidos programas sociais. No plano de trabalho criado a partir das leituras aqui apresentadas, a perspectiva estratégica apenas gerou um conceito binário de análise da presença de programas sociais na defesa: inadequada ou adequada, faz parte da política de defesa ou não faz.

Quanto aos estudos de segurança como fonte de análise dos Programas Sociais da Defesa, as possibilidades se mostraram mais diversas e versáteis. Considerando que também ocupam a posição de estruturadores de hipóteses explicativas para os eventos reunidos na narrativa dos processos por nós reunidos no período desta pesquisa, abrem-se duas frentes, uma dependente da outra. A primeira delas é de avaliar os programas sociais como parte de um movimento de ampliação da agenda de segurança dos governos analisados, de maneira binária, sim ou não. A segunda frente é possível a partir de uma perspectiva que entende os programas sociais como parte de uma ampliação da agenda de segurança. Nela, são avaliados os programas sociais de maneira não binária a partir da centralidade do Estado, da dinâmica da urgência, da presença de temas de política interna na agenda de segurança e da prevalência dos meios de emprego da violência como definidor da segurança.

Por fim, temos o institucionalismo histórico de *path dependence* e o rastreamento de processos como estruturas do estudo aqui realizado. Em comum, têm as duas correntes a centralidade na narrativa histórica como encadeamento causal entre eventos e variáveis de

interesse. Incluem-se aí a questão do sequenciamento temporal e fatos críticos que inauguram e encerram ciclos sobre os quais se aplicam as teorias auxiliares na testagem de hipóteses de trabalho. A diferença que o institucionalismo traz é sua perspectiva de construção institucional como hipótese explicativa, que foi considerada em nossa análise, em conjunto com as duas anteriores, apresentadas acima. O rastreamento de processos se compromete em termos de estrutura teórico-metodológica do estudo, organizando fontes, hipóteses e teorias auxiliares para a compreensão da presença dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira no período 2003-2014.

4 INSTITUIÇÕES DE DEFESA BRASILEIRAS E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA: TEMPO E ESTRUTURAS POLÍTICAS, BUROCRÁTICAS E INSTITUCIONAIS COMO CONDICIONANTES POLÍTICOS

Como vimos nos capítulos anteriores, estudar a política de defesa brasileira no período entre 2003 e 2014, como pretendido nesta pesquisa, é ainda falar sobre a construção do Ministério da Defesa. Se o órgão passou, no período, por etapas mais avançadas de sua construção burocrática, o mesmo quadro pode ser estendido à própria política de defesa. No caso da última, seria natural esperar que a cada sucessão presidencial houvesse um programa político a dar-lhe contornos a cada ciclo de quatro anos. Acrescentamos que além da renovação cíclica, houve no período um vetor de consolidação institucional do Ministério da Defesa e da política de defesa brasileira.

Considerando as progressões no tempo e no aprofundamento da institucionalidade da defesa brasileira, pudemos reunir uma série de documentos, fontes primárias deste trabalho, que aqui serão trabalhados. Sua apresentação será ordenada por tempo, níveis hierárquicos de seus emissores do poder executivo brasileiro e por sua posição no organograma institucional dos Programas Sociais da Defesa no Ministério em que estão alocados. Fora isso, consideraremos na linha temporal do trabalho as sucessões presidenciais e ministeriais da pasta da defesa. A ideia é de apresentar os eventos em ordem cronológica e burocrática, a partir das fontes, controlando ao máximo eventuais interferências de nossa narrativa, algo já inevitável pela necessidade de se trabalhar as informações e apresentá-las de maneira sintética e compreensível. Pretende-se, com esse esforço, descrever o caso dos Programas Sociais da Defesa entre 2003 e 2014, e apurar como foi seu desenvolvimento no período.

Além dos documentos oficiais, base de nossa análise, recorreremos a uma contextualização histórica da política de defesa dos governos Lula da Silva e Rousseff. Por conta do caráter recente do recorte histórico, as fontes bibliográficas especializadas são limitadas. Em adição à revisão especializada, houve um trabalho de acompanhar o histórico destes governos por meio da cobertura jornalística de circulação nacional como estrutura secundária de contextualização. Abaixo, neste capítulo, são apresentadas as fontes jornalísticas e a maneira que este trabalho as utiliza como apoio.

Os documentos primários relativos à política de governo e à política de defesa do período de 2003 a 2014 serão apresentados em três níveis. O primeiro deles situa-se no enquadramento constitucional da defesa brasileira e de suas modificações e emendas na área de interesse. Ao fazer um enquadramento dirigido da Constituição Federal, exporemos a

definição de defesa e exploraremos o enquadramento das funções subsidiárias das Forças Armadas, dividindo-as em coercitivas, não coercitivas e vendo se ocorrem menções a programas sociais entre elas. O recuo histórico até a constituição também nos oferece a possibilidade de compor um prólogo e estabelecer antecedentes aos documentos que seguirão em nosso trabalho.

O segundo privilegiará os documentos base da defesa brasileira no período estudado, a Política de Defesa Nacional, de 2005, a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, e o Livro Branco da Defesa Nacional, de 2012. Estes documentos contêm informações preciosas sobre como a defesa nacional foi organizada no período e enquadram os Programas Sociais da Defesa, especialmente o livro branco. Discorreremos sobre o assunto de acordo com a disposição de fontes documentais contextuais os processos de elaboração e tramitação de cada um deles, com foco para os papéis de presidentes e ministros da defesa.

O terceiro tratará dos Programas Sociais da Defesa propriamente ditos, a saber o Projeto Rondon, o Programa Calha Norte, o Programa Forças no Esporte, o Programa Soldado Cidadão e as Ações Subsidiárias e Complementares. Como será mostrado no momento oportuno, alguns deles já existiam ou tiveram edições anteriores, que podem remontar à década de 1960. O recuo histórico ocorrerá exclusivamente no que concerne o programa em questão e de como se inseriu em cada contexto de sua existência.

A escolha de se acompanhar o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa cronologicamente tem a ver com nossa opção teórico metodológica de ver como eles acompanharam o processo de crescente institucionalização da defesa no Brasil. Além disso, fazem parte de nossa análise algumas categorias teóricas dos estudos estratégicos e dos estudos de segurança internacional. A partir das primeiras elaboramos elementos de comparação de conceitos expressos nas fontes primárias, como política de defesa, guerra, dissuasão, etc., além de avaliar se abarcam teoricamente, como parte da defesa, programas sociais ou algo parecido. No caso dos estudos de segurança, sabemos que questões sociais ou relacionadas ao desenvolvimento fazem parte de perspectivas da área, e veremos se alguma dessas abordagens enquadra a perspectiva brasileira de programas sociais na defesa.

O texto terá três partes respectivas a cada tipo de documento abordado: estrutura constitucional da defesa, documentos base da defesa e documentos relativos a cada um dos Programas Sociais da Defesa, nessa ordem. As análises teóricas mencionadas no parágrafo anterior estarão presentes em cada uma delas.

4.1 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DA DEFESA E OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA

Na leitura que fizemos da Constituição Federal, buscamos delinear os contornos que o documento prevê para a defesa nacional, o Ministério da Defesa, o papel das instituições federais na organização da defesa e se há referências aos Programas Sociais da Defesa.

Considerando os desígnios constitucionais da abordagem brasileira da política internacional e da guerra, em torno das quais deve se estruturar a defesa, temos a primeira referência em seus princípios fundamentais. No artigo 4º., a República Federativa do Brasil pauta suas relações internacionais pela independência nacional, defende os direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre Estados, a paz e a solução pacífica dos conflitos, a cooperação entre os povos, a concessão de asilo político e repudia o racismo e o terrorismo (BRASIL, 1988).

Ao caracterizar a União, no artigo 21, a Constituição Federal afirma que cabe a ela declarar a guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional, a defesa contra desastres naturais, decidir sobre a presença estrangeira temporária no território nacional, declarar os estados de sítio, de defesa e de intervenção federal, bem como de autorizar e fiscalizar a produção de material bélico (Idem). Para fazer a guerra, de acordo com os artigos 49 e 84, o presidente depende de autorização ou referendo do Congresso Nacional. No capítulo 91, dedicado a regulamentar o Conselho de Defesa Nacional, a Constituição estabelece como suas responsabilidades a soberania nacional e o estado democrático (Idem).

Os contornos constitucionais da defesa brasileira também podem ser apreendidos pelos capítulos 136 a 141, que tratam dos estados de defesa e de sítio. No estado de defesa, por exemplo, o presidente pode decretá-lo, ouvidos os conselhos da república e da defesa, em episódios localizados e que signifiquem grave crise institucional. O estado de sítio, por ser um quadro reflexo do agravamento das justificativas do estado de defesa, tem as mesmas características, acrescida da justificativa de ameaça ou declaração de ataque estrangeiro ao território nacional (Idem).

Quanto à caracterização constitucional das Forças Armadas, no artigo 142, estabelece-se que são instituições permanentes do Estado e que “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Idem). Na busca por referências ao Ministério da Defesa, percebe-se que não é estabelecido pela Constituição, havendo apenas referência ao fato de o cargo de ministro da pasta ser privativo a brasileiros, natos ou naturalizados, incluído por emenda, em 1999. O ministério

também é mencionado por conta de seu titular tomar parte no Conselho de Defesa (artigos 12 e 91).

Com base no texto constitucional, elaboramos algumas afirmações hermenêuticas simples:

i. A defesa brasileira é não intervencionista, “defensiva” (organizada em torno de repelir ameaças ou ataques externos) e defende a resolução pacífica de conflitos;

ii. A defesa e o esforço de guerra são da União e tem um sistema compartilhado de responsabilidades entre presidente, Congresso Nacional e conselhos da República e de Defesa;

iii. Ao colocar a defesa do estado democrático como uma das atribuições da defesa, abre-se a possibilidade de aplicação de algum de seus aparatos em questões internas. O quadro é reforçado com a caracterização relativamente aberta das situações que permitem a declaração de estados de defesa e de sítio, por conta da indefinição do que seria grave crise institucional;

iv. Considerando o papel das Forças Armadas, notamos que além de serem responsáveis por defender o país de ameaças externas, devem defender também os poderes constitucionais, a lei e a ordem. A situação, por permitir o emprego dual do aparato coercitivo do Estado, para a defesa externa e para garantir a lei e a ordem, possibilita o emprego das Forças Armadas na defesa e na segurança interna.

Dois dos elementos apontados acima motivaram leis complementares que se dirigem à organização da defesa brasileira desde a Constituição: um foi a organização burocrática da área, que passou por reestruturação com a criação do Ministério da Defesa, que ocorreria em 1999 e a regulamentação do emprego das Forças Armadas em segurança interna. Por conta disso, os próximos documentos aqui apresentados tratarão destes temas, e estão localizados entre a 1988 e 2002, período anterior ao foco da discussão desta pesquisa.

Diversas leis previstas na Constituição Federal deveriam passar por processos legislativos ou regulamentação executiva para ser colocadas em operação. É o caso da defesa, especialmente no tema delicado do emprego em segurança interna ou em garantia à lei e a ordem, que teve diversos episódios malfadados. Alguns deles tiveram problemas por indefinição na cadeia hierárquica para que fosse empregada, por ocorrência de violência excessiva e óbitos de civis (Volta Redonda, 1988), por banalizar as situações de emprego ou mesmo por questões eleitoreiras (Operação Rio, 1994)⁹. Ocasões como essas se configuram

⁹ Para detalhes sobre a Operação Rio ver Fuccille (2006, 1999), sobre a greve da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, ver Oliveira (1994).

como problemas por conta de as Forças Armadas serem uma instituição de Estado e voltadas para o aniquilamento inimigos políticos de Estado e sociedade brasileiros.

Em esforços para evitar situações como as mencionadas acima, em 1991, o presidente Fernando Collor de Mello propôs lei complementar que disciplinava o emprego das Forças Armadas, com especial atenção a tarefas subsidiárias, aprovada pelo Congresso Nacional, que comentamos a seguir.

Na seção II do documento, o presidente é reafirmado como o comandante último das Forças Armadas, assessorado pelo Comandante do Estado-Maior das Forças Armadas, salvo as questões de política militar, relegadas aos comandos das forças singulares (BRASIL, 1991). Na ocasião da promulgação da lei, havia ainda os ministérios militares das forças, em torno dos quais se organizava a defesa brasileira, e por este motivo não se faz aqui necessário detalhar as questões administrativas do momento, uma vez que foram extintos em 1999. A seção pertinente ao emprego efetivo das forças, bastante sucinto, resolve o problema da cadeia de comando quanto à decisão de empregá-las, que fica privativo ao presidente. Outros poderes da república, ou instâncias governamentais dos estados podem apenas requisitar a intervenção militar. A lei complementa que o presidente deve autorizar a ação militar apenas quando todos os recursos e instituições da segurança pública tiverem sido esgotados.

O que se percebe a partir da leitura do texto é que o escasso detalhamento de parâmetros para se decidir sobre o esgotamento dos recursos tradicionais da segurança pública continuaria permitindo uma utilização pouco delimitada das Forças Armadas na área. Permanece uma indistinção entre o emprego banal de forças militares de Estado em questões de segurança interna, aquilo que poderia ser uma crise institucional de Estado, guerra civil ou o que quer que Garantia da Lei e da Ordem poderia significar. Acompanhando a indefinição institucional apontada acima, segue a ausência de indicações práticas de como as Forças Armadas podem operar na segurança interna. Referências a programas sociais ou respostas a eventuais vulnerabilidades sociais brasileiras, são inexistentes.

Como já mencionado no capítulo 01, a segunda metade da década de 1990 foi cenário de diversas mudanças institucionais para a defesa nacional. O governo Fernando Henrique Cardoso criou a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no Conselho de Governo, em 1996 (BRASIL, 1996a), lançou a primeira Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996b), no mesmo ano. Em 1999, no ambiente de criação do Ministério da Defesa, de extinção dos antigos ministérios militares, de retirada de status ministerial da Casa Militar, uma nova lei sobre o emprego das Forças Armadas seria promulgada em substituição à lei 69, de 1991 (BRASIL, 1991, 1999).

Por meio dessa lei, reafirma-se o presidente como comandante supremo das Forças Armadas, resguardando a ele exclusivamente a competência sobre o emprego dos meios militares. Nas demais atribuições, ele é sucedido pelo Ministro da Defesa, à frente do ministério que foi criado também pelo mesmo ato legislativo. No artigo 3º., as três forças ficam oficialmente subordinadas ao ministro da defesa (BRASIL, 1999). Nos capítulos seguintes, disciplinam-se cargos, hierarquia e postos, especialmente aqueles de comando. O artigo 15 determina que o emprego das Forças Armadas pode ser em ações de defesa, em Garantia à Lei e a Ordem e em missões de paz, e estabelece a cadeia de comando em situações de adestramento e de emprego direto (Idem). O artigo seguinte garante o emprego em defesa civil. Os artigos seguintes tratam de questões administrativas transitórias (Idem).

Considerando a construção da estrutura de defesa e a organização das Forças Armadas e de seu emprego por meio da Constituição e de leis complementares a ela no período anterior a nosso recorte de pesquisa, percebemos um relativo dinamismo. Este conceito é empregado aqui com o sentido de comportar bastante movimento institucional, com a edição de três leis complementares diferentes e um decreto presidencial, nos anos de 1991, 1996 e 1999, que se dividem em dois eixos. O primeiro deles tem a ver com a estrutura hierárquica da defesa, de afirmar a posição do presidente como comandante supremo e de dotá-lo de órgãos administrativos que o auxiliem nessa tarefa, a exemplo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e do Ministério da Defesa. O segundo concerne adestramento e emprego das forças, garantindo ao Estado e ao governo empregá-las em ações de defesa, missões de paz e em garantia à lei e a ordem, neste último caso com regulamentação especial para limitar a discricionariedade do presidente quanto a situações de emprego e de tipo de ações eventualmente empreendidas.

Considerando a bibliografia apresentada anteriormente e a revisão documental feita, percebe-se que dois elementos contextuais são a tônica deste momento histórico da defesa: o aprofundamento institucional e o refinamento do elemento democrático das instituições de defesa. Considerando o aprofundamento institucional, nota-se que o movimento foi o de guarnecer e centralizar os instrumentos de planejamento e comando das Forças Armadas, tanto por meio de criação de órgãos vinculados à presidência quanto por meio da criação de um ministério que centraliza política e administrativamente num cargo civil subordinado ao presidente a defesa brasileira. Fora isso, foram extintas quaisquer possibilidades de estados federais ou membros do judiciário de quaisquer instâncias de autorizarem eles próprios o emprego das Forças Armadas em segurança pública.

Considerando o apuramento do aspecto democrático das instituições de defesa, temos a tentativa de se limitar a eventualidade do emprego das Forças Armadas em Garantia à Lei e a Ordem tanto na lei no. 69, de 1991, quanto na lei no. 97, de 1999. Dizemos que isso faz parte de uma situação de apuramento democrático porque essas leis foram elaboradas em contextos de falhas de comando e desenho de operações ocorridas que reprimiram movimentos sociais, exageraram no uso da força e no respeito às leis nacionais na repressão a cidadãos brasileiros.

Ao considerarmos ações subsidiárias das Forças Armadas, elencadas nas leis reunidas até aqui, observamos existirem entre as que podem fazer uso da força, as de policiamento por ar (e espaço supra-atmosférico) e águas nacionais, e as de garantia da lei da ordem. Entre as não coercitivas, temos as de defesa civil. Prevalece, neste momento ainda, a inexistência de referências a programas sociais ou ações de outros tipos que as já mencionadas.

4.2 DOCUMENTOS BASE DA DEFESA E SEU CONTEXTO POLÍTICO NO PERÍODO 2003-2014

Não repetiremos a discussão sobre os contornos gerais da política de defesa presentes nos documentos basilares da defesa nos governos Lula da Silva e Rousseff. Retomaremos rapidamente o ponto de vista que estes documentos têm sobre os conceitos de defesa, segurança, desenvolvimento, problemas sociais e se há referências aos Programas Sociais da Defesa. Outra característica desta seção do texto será a apresentação de aspectos gerais das realizações dos governos estudados na área da defesa, de maneira a compor um contexto mais abrangente, que permita observar relações entre os conceitos mais amplos da política de defesa e seus eventos mais localizados.

4.2.1 Período Luiz Inácio Lula da Silva e a Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008)

Tratamos neste trabalho da política de defesa com ênfase em seus programas sociais no período de 2003 a 2014, e considerando que este se inicia apenas doze anos após a primeira eleição direta para presidente do Brasil, veremos que ela não se constitui apenas num

produto de órgãos públicos consolidados institucionalmente, sendo ainda parte de um processo. Um exemplo prático e independente de interpretações intermediárias deste argumento é a data de criação do Ministério da Defesa, que remonta a junho de 1999, posterior à emissão de um primeiro documento público que reunisse propostas governamentais sobre a defesa, o Documento da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996b), de setembro de 1996, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

A fim de constituir o marco para um pequeno e necessário recuo histórico sobre a política de defesa no período apontado acima, adotamos o governo Collor. Este governo foi o primeiro eleito diretamente pelo povo brasileiro após a ditadura e a promulgação de uma nova Constituição, e apresentou mudanças importantes para a institucionalidade e a política de defesa brasileiras, tanto no sentido de restringir a atuação militar em esferas civis do Estado como de caminhar no estabelecimento do poder civil sobre os militares. Dentre as respostas do governo Collor aos militares sobre a política de defesa, no que tange ao estabelecimento do controle civil, estiveram o contingenciamento a demandas orçamentárias aos planos econômicos do governo, a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a redução do *status* ministerial do Gabinete Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) (FUCCILLE, 2006; OLIVEIRA, 1994). De acordo com Oliveira, numa análise do perfil do governo Collor, houve uma quebra no padrão de tutela militar que até então se empregava nos negócios do Estado brasileiro, que para além das medidas ora apresentadas, ainda se inclui o abandono da parcela militar do programa nuclear brasileiro. Teria carecido a este governo, de acordo com o autor, ainda, reformular as hipóteses de emprego e o perfil das Forças Armadas, bem como houve um adiamento da criação do Ministério da Defesa (OLIVEIRA, 1996, ps. 200-210).

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcante especialmente por conta da criação de diversas instituições da defesa, o que já seria um valor em si próprio quanto à especialização do trato do tema pelo governo. Para além disso, essas novas instituições foram pautadas por criação, sistematização e reprodução de políticas que compuseram as bases da defesa de todos os governos que seguiriam. A mais importante delas, sem dúvida é o Ministério da Defesa, que foi antecedido por reformas administrativas que enxugaram ministérios militares e reviram o estatuto de outros órgãos de natureza militar. O Ministério, como já afirmado na seção anterior deste capítulo, foi pensado a partir da criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo em 1996. Data do mesmo ano o Documento para uma Política de Defesa (1996b), com a finalidade de estabelecer um “consenso sobre o planejamento de defesa, bem como centralizar a

administração da Defesa do Brasil sob o controle civil” (SAINT-PIERRE; WINAND, 2012, p. 04). De acordo com os analistas, no entanto, o órgão foi desenhado no âmbito do antigo Estado Maior das Forças Armadas, e preservou uma série de prerrogativas militares livres do controle civil, dentre elas o foro privilegiado dos comandantes das forças e o fato de que quase todos os postos de trabalho que não o de ministro e seu chefe de gabinete eram ocupados por militares (Idem, ps. 04-06).

O período Fernando Henrique Cardoso também consagrou a Amazônia como o novo foco estratégico da política de defesa brasileira, ainda que fornecendo meios precários para efetuar materialmente a mudança de seu “sul estratégico” – as Forças passaram por restrições orçamentárias e salariais. Além disso, no que concerne à separação da defesa e a segurança pública, o presidente aumentou as atribuições das Forças Armadas dentro da segunda área, o que teria aumentado insatisfação e frustração nos meios intelectuais e castrenses, tendo como marco a Operação Rio, ocorrida em seu governo. Outro elemento marcante da gestão Cardoso para a defesa foi a conservação de parâmetros formativos e conceituais sobre as novas características da profissão militar no século XXI (SAINT-PIERRE; WINAND, 2012, p. 13). O pano de fundo destas reformas foi o ambiente neoliberal que predominou no pós-Guerra Fria, que culminou numa crise de identidade das Forças Armadas, tendo se apresentado nos governos Collor, Franco e Cardoso, saindo de casos eventuais e paulatinamente se conformando em políticas de governo (SAINT-PIERRE; WINAND, 2012; FUCCILLE, 2006, ps. 72-79).

O saldo que o governo Lula da Silva recebeu de seu antecessor foi, portanto, um Ministério da Defesa criado em 1999, e uma primeira versão da Política Nacional de Defesa. Neste documento, como já afirmado no primeiro capítulo deste trabalho, não se conceituou a defesa, a segurança ou a inserção das tarefas subsidiárias das Forças Armadas nestas linhas de atuação. Configurou-se ele mais como uma leitura geopolítica dos entornos locais, regionais e globais do Brasil (BRASIL, 1996b, ps. 04-06) e como uma declaração de intenções da política de defesa brasileira, de se reafirmar nos princípios da guerra defensiva e da resolução pacífica de controvérsias. (Idem, ps. 06-09).

O documento, que frustrou a comunidade civil interessada na área quanto ao tema do controle civil sobre as Forças Armadas, não levou a esclarecimentos ou aperfeiçoamento do desenho institucional de políticas existentes ou mesmo de diretrizes futuras para a área, permanecendo relativa nebulosidade. Registramos aqui, que dentre orientações diplomáticas, de caráter estratégico de ações de defesa, segurança e defesa civil presentes nas diretrizes do documento, consta “sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar

uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio de incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria” (BRASIL, 1996b, p. 11).

O primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se em torno de expectativas da retomada de investimentos e do desenvolvimento do setor de defesa. O programa eleitoral de viés desenvolvimentista encontrou nos setores militares algum apoio e passou a concorrer com sua tradicional desconfiança de setores da esquerda brasileira, à qual se incluía o partido do novo presidente (LIMA, 2015, ps. 61- 62). O plano de campanha enfrentou um início de governo que não dispunha de meios necessários para implementá-lo, visto que a política econômica se manteve ortodoxa em seus primeiros anos. Talvez, por conta da relativa escassez de receitas para levar a cabo as propostas de campanha que impunham gastos, houve, por parte do Ministro da Defesa de Lula da Silva, o diplomata José Viegas Filho, ênfase nas pautas de transformação do serviço militar obrigatório em serviço civil obrigatório e ainda a proposta de se implementar um conceito de segurança cidadã como molde para as atividades de defesa. Este conceito, embora não se limitando apenas a isso, previa a mobilização das Forças Armadas inclusive em ações do programa social Fome Zero, o que fragilizou a posição do governo como promotor do controle civil perante a sociedade brasileira (especialmente o público especializado) e ainda gerou desconfianças na caserna (SAINT-PIERRE; WINAND, 2012, p. 15).

Os desafios assumidos pelo governo Lula da Silva eram múltiplos. No cenário pós atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, com o endurecimento da política externa norte-americana e a crescente complexidade do cenário estratégico global, era necessário melhorar o conceito estratégico brasileiro, como novos valores e ameaças postos no horizonte. Em decorrência disso, o governo reafirmou a tendência iniciada no governo anterior de dar mais atenção à defesa da Amazônia brasileira. Paralelamente a isso, com uma inovação deste período, o Brasil também se lançaria como base para maior integração regional em matéria de defesa, em especial em termos de infraestrutura. Previu-se ainda a intensificação da participação brasileira na mediação de conflitos internacionais com previsão de se organizar uma força para atuar em missões de paz externas. Considerando a infraestrutura das Forças Armadas, o governo pretendia projetar a imagem profissional da instituição perante a sociedade brasileira, valorizar a profissão militar, modernizar os órgãos militares, tanto burocrática quanto tecnologicamente, com previsão de ampliar a combinação e a coordenação de forças, comprar materiais militares e ampliar a produção nacional e regional de materiais de defesa, com vistas a minimizar a dependência estratégica do exterior.

Além disso, impunham-se ainda como tarefas elaborar uma grande estratégia de defesa para o país e modernizar a aviação civil (Idem, ps. 16-17).

Durante o período Lula da Silva ocuparam a pasta da defesa quatro ministros diferentes, na seguinte ordem: José Viegas Filho, José Alencar, Waldir Pires e Nelson Jobim. Okado (2012), fazendo referência a entrevista do ex-ministro Nelson Jobim a um órgão da imprensa, associa a passagem de cada um dos ministros com um contexto institucional da defesa, iniciando com o período de “reformismo moderado”, de Viegas, seguido de uma “acomodação estratégica” promovida por Alencar, com um forte “interregno turbulento” vivido por Pires, finalizando com um “freio de arrumação” exercido por Jobim a fim de implementar a necessária “transformação da defesa”, a partir de agosto de 2010 (OKADO, 2012, ps. 60-61).

O período chamado de reformismo moderado é de suma importância para este trabalho. A forte vocação “social” de algumas medidas adotadas pelo ministério, como o já mencionado emprego das forças no combate à fome e em ações subsidiárias à profissionalização de jovens, por exemplo, surtiram efeitos não apenas no período, como ainda foram impressas no texto da Política Nacional de Defesa, de 2005. Elas foram uma das diretrizes do documento e geraram um rol de políticas de defesa do governo, uma novidade em comparação com os anteriores, que persistem até a atualidade e serão avaliadas mais adiante neste trabalho. Este fato, associado ao aprofundamento do emprego das Forças Armadas em ações de segurança pública e da manutenção de sua atuação em obras de infraestrutura no país, elementos de continuidade em relação a governos anteriores (inclusive do período ditatorial), apontam para a persistência de uma característica institucional da história brasileira de má definição do papel do elemento militar, utilizando-o para além da defesa.

A gestão de José Viegas Filho teve características reformistas bastante fortes, apesar do quadro de restrição orçamentária. Dentre as ações que nos permitem afirmar tal característica, estão o aprofundamento da transparência das políticas de defesa e o aprofundamento do trabalho conjunto do Ministério da Defesa com outros ministérios e agências do governo. Um dos exemplos dessas atividades foi o Ciclo de Debates em Matéria de Defesa e Segurança, que resultaram na publicação de uma coleção de livros sobre o tema, nos quais trabalharam militares, diplomatas, jornalistas, acadêmicos e parlamentares, que elencaram prioridades e críticas à política de defesa do Brasil no período, a serem utilizadas como base para a reestruturação da área tanto em setores do governo (executivo e legislativo) quanto na indústria (DAGNINO, 2010, ps. 15-16; LIMA, 2015, p. 63-64). Em seguida, o

ministro coordenou a reformulação da Política de Defesa Nacional, que seria publicada apenas em 2005. Figuram ainda entre as realizações do ministério no período as criações da força militar encarregada de chefiar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), em 2004, e da Brigada Especial para a Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2004; LIMA, 2015, ps. 64-65).

As características da política de defesa da gestão de Viegas no Ministério da Defesa foram “centrífugas”, pois o viés da modernização institucional avançou e algumas de suas diretrizes iniciais foram cumpridas com algum êxito, com apoio na formulação da Política de Defesa Nacional e na implementação da Minustah. O aprofundamento da utilização das Forças Armadas para a atuação interna, no entanto, foi realizado à revelia de sua vontade e foi um dos motivos de seu desgaste para com os comandos das forças. O quadro orçamentário também foi um obstáculo para maiores realizações no período, o que aliado a diversos momentos de quebra da hierarquia funcional por parte dos comandantes das Forças Armadas, em especial do Exército por ocasião do vazamento de fotos de tortura e morte de Vladimir Herzog durante a ditadura, fizeram com que o ministro renunciasse em novembro de 2004 (SAINT-PIERRE, 2012, p. 06; LIMA, 2015, p. 67; OKADO, 2012, p. 66).

A indicação do vice-presidente José Alencar para ocupar a pasta da defesa foi uma maneira de apaziguar o enfrentamento entre o comando civil e o militar, seja pela autoridade presente em sua posição na presidência ou por seu baixo conhecimento em assuntos militares. As realizações deste ministro foram basicamente dar cabo a ações desenvolvidas ao longo do período Viegas, e teve perfil fortemente declaratório (LIMA, 2015, ps. 69-70; OKADO, 2012, ps. 66-67). Em 2005, Alencar lançou a Política de Defesa Nacional e a Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID), materiais desenvolvidos a partir de debates com a sociedade civil e órgãos públicos, como mostrado acima. Em decorrência dessas políticas foi criada a Comissão Mista de Indústria de Defesa (CMID), órgão que reúne governo e representantes industriais para organizar estratégias de abastecimento de desenvolvimento de materiais de defesa.

No período Alencar ainda foi implantada a Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPEM), cujo objetivo era articular ações práticas no mais alto nível da organização militar, com vistas às novas organicidade e diretrizes da política de defesa. Além disso, em 2006, foi retomado o Programa Calha Norte (PCN), conjunto de políticas para a região da Calha Norte dos Rios Amazonas e Solimões, que teve sua primeira versão lançada em 1985 pelo governo Sarney. Este programa, que tinha como um de seus principais objetivos ocupar a região mencionada com efetivos militares para garantir a defesa de suas fronteiras, tornou-se

algo mais amplo já por ocasião de sua criação, e mais ainda quando do relançamento pelo governo Lula da Silva (LIMA, 2015; OKADO, 2012; SILVA, 2004). Suas características serão melhor exploradas em seção mais adiante neste capítulo por conta do conjunto de políticas não propriamente militares que prevê, e por ser um dos Programas Sociais da Defesa.

A gestão de José Alencar, pensada para ser breve, de fato o foi. O ministro e vice-presidente resignou-se do primeiro cargo no primeiro trimestre de 2006, depois de um ano e cinco meses à frente da pasta a fim de se preparar para concorrer à reeleição. Em seu lugar, assumiu Waldir Pires, ex-governador da Bahia, deputado federal e anteriormente ministro da Controladoria-Geral da União. Sua escolha manteve a tendência inaugurada com Alencar de se posicionar um ministro que não tinha intimidade com a pasta e que, portanto, não teria tantas chances de se chocar com a autonomia militar presente na estrutura do Ministério da Defesa (LIMA, 2015; OKADO, 2012; ROCHA, 2008).

A gestão Pires foi marcada, como já mencionado acima, por muitas turbulências, pois dois grandes acidentes aéreos ocorridos no país forçaram mudanças há muito esperadas na aviação civil brasileira, que era gerida inteiramente pela Força Aérea. Os ocorridos, um de setembro de 2006 e outro de julho de 2007, expuseram fortemente o governo e colocariam o ministro em choque com o Comando da Força Aérea em diversos momentos. Os fatos decorrentes do segundo acidente levaram o presidente Lula a criar uma força-tarefa com outros ministros para mediar os conflitos dentro da hierarquia do ministério. A decisão acabou por esvaziar ainda mais o papel do ministro, que vinha organizando a reestruturação do sistema de controle de voo, por colocar os ministros do planejamento e do trabalho em negociação direta com controladores de voo e o comando militar (LIMA, 2015, p. 75).

Ainda assim, acompanhando periódicos noticiando as ações do ministério durante a chefia de Pires, vemos que houve tentativa de aprofundar acordos comerciais de armamentos entre Brasil e França, o que também foi feito em relação à Colômbia, por conta de estreitamento da cooperação regional em defesa. A questão salarial dos militares esteve presente durante parte de seu mandato, culminando em concessão de aumento. A crise aérea, a despeito das questões de autonomia militar e da militarização da aviação civil, expôs ainda a necessidade de se eliminarem “buracos negros” na cobertura de radares do espaço aéreo nacional. Na transição para o segundo governo Lula, evidenciou-se o baixo interesse dos políticos brasileiros sobre o tema da defesa: os jornais denunciaram a rejeição da pasta da defesa por “ministeriáveis”. Por fim, em meio a tantos problemas, é deste período os primeiros sinais do governo Lula de retomada dos projetos de compra de caças para o Brasil e

do programa nuclear (OBSERVATORIO SUDAMERICANO DE DEFENZA Y FUERZAS ARMADAS [OSDFA], 2006, no. 212; no. 213, no. 216, no. 217, no. 235, no. 237, no. 240, no. 245, no. 251, no. 255, no. 256).

Após a crise aérea ter tomado proporções para além de preocupantes para o governo brasileiro, não apenas por conta dos acidentes aéreos e dos problemas de administração da aviação civil, mas ainda por conta do choque entre a autonomia militar e a chefia do ministério, sua postura mudou para dar cabo à situação. O Ministério da Defesa, que no início do segundo governo teria sido a pasta menos desejada, receberia do governo maior dotação orçamentária e a missão de resolver as graves pendências de modernizar a área de aviação civil e também continuar a reestruturação material das Forças, que apenas começara. A cúpula do governo reforçou o convite a Nelson Jobim, para assumir o posto de ministro, uma vez que as condições exigidas por este em oportunidade anterior de ocupar o cargo seriam finalmente atendidas.

De acordo com Okado, a escolha de Jobim significaria, durante todo o período em que esteve frente à Defesa durante o governo Lula, um melhor “contorno à autonomia castrense” (OKADO, 2012, p. 70), numa avaliação positiva do contexto histórico do ministério. Esta afirmação também vem acompanhada de comentários de que o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal também gozaria de maior prestígio frente aos comandos militares. Não é possível afirmar a preponderância dos fatores de não enfrentamento, da autoridade do ministro nos desfechos de suas ações gerindo a pasta ou mesmo da maior dotação orçamentária conferida a ele no período. O fato é que, de acordo com o próprio Jobim, sua gestão foi marcada por um “freio de arrumação” e uma “integração transformadora” da Defesa (Idem, ps. 70-73).

Para Lima (2015), em acordo com a perspectiva ora apresentada, o período Jobim significou a real materialização do Ministério da Defesa para além das reformas burocráticas que foram empreendidas desde antes de sua criação. O autor informa que a indicação do ministro foi digna de nota pela representação diplomática estadunidense no Brasil em comunicação confidencial com seu governo em 2010. A materialização do órgão teria a ver com leis que alteram processos administrativos, realocando funções, criando cargos, órgãos e alterando rotinas administrativas e de direção hierárquica. Para dar exemplos da efetividade das mudanças, são citadas a reestruturação da aviação civil, tanto na Infraero quanto na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), fato que aumentou a autoridade do Ministro da Defesa sobre as compras de materiais das três Forças, pois as centraliza e coloca sob sua discricionariedade. O único

senão da avaliação do autor sobre a gestão de Jobim foi de não impedir a crescente atuação das Forças Armadas como polícia, algo que teria sido mais combatido pelos ex-ministros Viegas e Pires (LIMA, 2015, ps. 74-83).

Numa revisão do período estudado com base no Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas (citado aqui como Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas), que acompanhou à época quatro jornais de circulação nacional, nota-se que Jobim recebeu um ministério com baixa dotação orçamentária. As atividades do ministério, no entanto, não se resumiam à crise: o Brasil firmava ao mesmo tempo um acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos para enriquecer urânio (OSDFA, 2007, no. 259). Jobim anunciou, logo no início de sua gestão, a retomada do programa nuclear brasileiro e a reformulação da Infraero, com mais de cem demissões e reestruturação de cargos (OSDFA, 2007, no. 300). As decisões do ministro eram vistas como relativamente centralizadoras, pois buscou sanar a crise da aviação civil diretamente com as empresas aéreas, controladores de voo e administradores de aeroportos, prescindindo dos intermediários do ministério, da Agência Nacional de Aviação Civil ou da Infraero (OSDFA, 2007, no. 301).

A missão de paz do Haiti, uma das credenciais do governo Lula na política externa, passou a ser utilizada também como justificativa para a realização de treinamentos de forças militares em favelas no Rio de Janeiro. De acordo com a posição do Ministério da Defesa para os jornais, as características do conflito haitiano se pareciam com o quadro de violência urbana nas periferias cariocas, o que permitiria a capacitação profissional dos soldados (OSDFA, 2007, no. 262). Este quadro, em setembro de 2007 levou Jobim a declarar que a legislação brasileira deveria se adaptar para expandir ainda mais a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem nacionais, posição controversa, não apenas porque já existia previsão constitucional e portaria regulatória que disciplinavam a questão, mas também porque mesmo a atuação militar no Haiti recebeu críticas de abuso de violência da parte de uma comissão da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que lá esteve (OSDFA, 2007, no. 264).

O reaparelhamento das Forças e a expansão orçamentária da defesa também foram anunciados em 2007. Foram prometidos à época 10 bilhões de reais em incremento ao orçamento da defesa, a serem divididos às forças singulares e ainda ao Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), que seria criado futuramente, com o objetivo de encaminhar a modernização e o reequipamento de materiais militares em geral. Foi noticiada ainda a formulação da Estratégia Nacional de Defesa, que teria o apoio do Ministério do

Planejamento, na articulação com os comandantes militares e o próprio Ministério da Defesa (OSDFA, 2007, no. 264).

Durante o período Jobim, houve mudanças na política nuclear brasileira. No mesmo momento o Brasil iniciou um programa de cooperação nuclear com a Índia e a África do Sul para fins pacíficos com a anuência da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O acordo firmou-se na cúpula do grupo IBAS, formado por Índia, Brasil e África do Sul, e além de fomentar o desenvolvimento de tecnologia nos dois últimos, previa ainda aproximar a primeira de possíveis protocolos para controle e desarmamento nuclear (OSDFA, 2007, no. 270). O comandante da Marinha, em outubro de 2007, afirmou que provavelmente, até 2020, o Brasil teria um submarino de propulsão nuclear se a dotação orçamentária prevista fosse empenhada, em torno de um bilhão de reais (OSDFA, 2007, no. 271). A descoberta de reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos, em novembro de 2007, foi utilizada como argumento estratégico para a importância de se reformular o programa nuclear brasileiro (OSDFA, 2007, no. 274). As recorrentes declarações de Nelson Jobim aos jornais sobre o assunto gerou debate de especialistas e representantes do terceiro setor, contrários ou favoráveis a sua posição (OSDFA, 2007, no. 276). A Agência Internacional de Energia Atômica, via secretário-geral, afirmou que o Brasil respeitava os protocolos de desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos (OSDFA, 2007, no. 277).

Acordos nucleares de cooperação, compra de materiais e tecnologias com o Brasil foram “regateados” no início de 2008, entre Estados Unidos e Alemanha (OSDFA, 2008, no. 281). Em setembro de 2008, o Brasil firmou um convênio com a França para a compra com transferência de tecnologia de quatro submarinos convencionais, um de propulsão nuclear e helicópteros. A empresa brasileira a executar o projeto seria a Helibrás (OSDFA, 2008, no. 306). O projeto, para ter sua execução realizada, buscou desde 2008 e ao longo de 2009 fontes financiadoras, externas tanto ao Brasil quanto à França, uma vez que nestes países não lograra consegui-las (OSDFA, 2009, no. 319).

O Brasil deu segmento, em 2007, a projetos binacionais de lançamento de satélites com a China. Pouco depois da posse de Jobim, o CBERS-2B teve um envio bem-sucedido ao espaço (OSDFA, 2008, nos. 266, 268), parte de cooperação iniciada em 1988. A composição da Estratégia Nacional de Defesa tomou corpo, sempre associada à reestruturação da indústria bélica, com declarações públicas do presidente Lula sobre a retomada de uma projeção passada que o país teria tido em certos setores de produção, como do de blindados terrestres. Industriais brasileiros também manifestaram suas demandas publicamente, as Forças

noticiaram o encaminhamento de projetos de aquisição de materiais bélicos, seja via projeto nuclear (Marinha) ou de desenho de blindados (Exército) (OSDFA, 2008, nos. 266, 267).

Iniciativas de um projeto de cooperação em defesa na América do Sul apareceram a fins de setembro de 2007 por meio de declarações do presidente venezuelano Hugo Chávez, sobre a criação de um conselho regional (OSDFA, 2008, no. 267). Acordos de cooperação com a Argentina na Antártica foram realizados, com prestação de serviços de abastecimento pelo Brasil à base do país vizinho. Em sabatina diante do Congresso Nacional, o ministro Nelson Jobim afirmou, ao ser inquirido sobre compras de armamentos pela Venezuela, que a política de defesa brasileira não deveria ser pautada em corrida armamentista, e que iniciaria em breve uma série de visitas a países da América do Sul para realizar um tipo de “diplomacia militar no âmbito regional” (OSDFA, 2007, no. 271). Em dezembro o ministro estava assinando, acompanhado do comandante do Exército, um acordo de cooperação em defesa com o Chile, de intercâmbio de militares, experiências em matéria de defesa naval e também em relação à Antártica (OSDFA, 2007, no. 277). Em fevereiro, de 2008, acordo parecido foi celebrado pelo presidente Lula e a presidente da Argentina, Cristina Fernandez de Kirchner, prevendo a construção conjunta de um veículo terrestre de guerra, cooperação aeroespacial e nuclear (OSDFA, 2008, nos. 280, 281).

O quadro de aproximação aos demais países da América do Sul, associado às promessas de reaparelhamento das Forças Armadas, nem sempre foi retratado no período como uma iniciativa de caracteres propositivo e positivo pelo Brasil. Com frequência os jornais associavam os recorrentes alertas do governo ao sucateamento da defesa brasileira e os incentivos à cooperação regional como formas de responder a uma eventual corrida armamentista na região, com especial foco na Venezuela (OSDFA, 273). Ainda assim, no início de 2008, Nelson Jobim falava da criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano como um dos programas da política de defesa brasileira (OSDFA, 2008, no. 281), recorrentemente evocado, como na ação brasileira pela resolução da crise militar entre Equador e Colômbia. O território do primeiro foi invadido por forças da segunda, que buscavam capturar guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) atuantes na fronteira entre os dois países, o que iniciou uma escalada de tensões e mútuas ameaças de ataque militar. A intermediação brasileira foi evocada especialmente pelo presidente equatoriano, Rafael Correa (OSDFA, 2008, no. 282). Em adição a este contexto, o ministro Jobim, em viagem aos Estados Unidos, procurou apoio deste governo à ideia do Conselho e ainda encaminhou comunicação à Organização dos Estados Americanos (OEA) e à Junta Interamericana de Defesa (JID) sobre a composição do órgão, explicando sua provável

estrutura (OSDFA, 2008, no. 284). No final de 2008, Nelson Jobim, em viagem à Argentina, afirmou que o órgão só não havia sido criado ainda por conta de desacordos entre Bolívia, Colômbia e Venezuela, mas que a discussão se encaminhava para um resultado positivo logo em 2009 (OSDFA, 2008, no. 314).

O projeto de se criar um conselho de defesa na América do Sul foi recepcionado com cautela dentro da região e fora dela. Os Estados Unidos posicionavam-se a favor de arranjos nacionais, mas afirmava que as Américas já tinham instâncias para se articularem defesa e segurança dentro na Organização dos Estados Americanos na Junta Interamericana de Defesa. A Colômbia manifestou-se quando do início das viagens do ministro Nelson Jobim pela região, colocando-se fora do projeto e repetindo a referência hemisférica do governo estadunidense, especialmente por conta de suas divergências especiais com Equador e Venezuela. A posição colombiana foi reiterada num primeiro ensaio de se institucionalizar o conselho em Brasília, em maio de 2008, com um acréscimo de desacordo na medida em que seu governo propôs que as FARC's fossem enquadradas como terroristas. Além disso, a proposta brasileira, acompanhada do apoio chileno, baseava-se num modelo de cúpula política de ministros de defesa e relações exteriores, ao passo que outros países, como Venezuela e Colômbia, desejavam um órgão mais “operacional” (OSDFA, 2008, nos. 293, 294).

A primeira reunião oficial do Conselho de Defesa Sulamericano (CDS) ocorreu em 09 de março de 2009, paralela a reunião da Unasul (OSDFA, 2009, no. 321). De acordo com Rezende, o país idealizador do Conselho teria sido o Chile, ainda em 2007, mas tem no Brasil o principal entusiasta e articulador, tanto financeiro quanto político (REZENDE, 2015, ps. 236-241). Quando de sua fundação, ficaram acertados quatro eixos de trabalho na composição da cooperação dos países participantes do Conselho de Defesa Sulamericano e também tarefas específicas delegadas a determinados países para compor braços institucionais do órgão. Caberia ao Brasil acompanhar a implementação das ações em conjunto do conselho, ao passo que a Argentina organizaria um banco de dados sobre os perfis estratégicos e inventários de defesa dos países envolvidos. A Venezuela, por sua vez, aglutinaria instituições de pesquisa e centros de estudos de defesa para compor uma rede sul-americana de formação na área, e o Equador faria um relatório sobre o estado das indústrias de defesa da região (OSDFA, 2009, nos. 321, 323).

Uma questão contextual que aqueceu a aproximação entre os países do Conselho de Defesa Sul-Americano, em associação à reativação da 4^a. Frota da Marinha Americana, foi a liberação da Colômbia de acesso a três de suas bases militares aéreas aos Estados Unidos. Brasil e Chile revelaram preocupações com o fato, acordaram o assunto como pauta para uma

reunião do Conselho, estabeleceram conversas oficiais com a Colômbia a respeito do assunto, e por fim, Nelson Jobim fez uma viagem excepcional ao país com fins de acompanhar o processo (OSDFA, 2009, nos. 341, 345). No último ano do governo Lula, 2010, o Brasil aprofundou a cooperação com a Argentina na construção de centrífugas nucleares multipropósito, tanto para aumentar a viabilidade do projeto como para diminuir a polêmica internacional em torno do projeto nuclear brasileiro (OSDFA, 2010, no. 392).

No ano de 2007, o ministro Jobim realizou visita ao Pantanal e a algumas localidades na Amazônia, divulgando e reforçando a retomada do Programa Calha Norte, após lançar portaria que restringia a execução de emendas parlamentares vinculados a ele. Até então, empenhos orçamentários do projeto estariam sendo implementados sem contemplar a contento suas diretrizes, gerando uma deturpação de seu conceito. O ministro ainda comentou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), que pedia restrições à ação militar em suas áreas, dizendo que os indígenas seriam usufrutuários de terras da União e que a presença militar continuaria (OSDFA, 2007, no. 270; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008). Foi noticiada a construção de uma pista de pouso na tríplice fronteira entre Roraima, Venezuela e Guiana, em território Ianomâmi, associada a eventual resposta de presença aérea venezuelana (OSDFA, 2007, nos. 271, 276).

Em abril de 2008, a presença de não indígenas em áreas demarcadas ao norte de Roraima, na região de Raposa/Serra do Sol passou a suscitar a atenção nacional, com relativo clamor pela intervenção das Forças Armadas na retirada dos proscritos. De acordo com o *Jornal do Brasil*, o Exército era favorável à manutenção de não indígenas na região como forma de proteger a soberania brasileira sobre o território (OSDFA, 2008, nos. 286, 287). O embate de diversos atores locais sobre o assunto, associado à contestação de demarcação e homologação da terra indígena, que foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), teve como uma das respostas governamentais a instalação de cinco pelotões de fronteira adicionais pelo Exército na região da tríplice fronteira entre Brasil, Guiana e Venezuela (OSDFA, 2008, no. 291). A ação buscava dissociar a demarcação de terras indígenas a ameaças à soberania sobre o território nacional, argumento largamente utilizado por atores sociais e políticos locais contrários a ela, mostrando que o trabalho dos militares na defesa não é prejudicado quando ocorre.

Numa ação coordenada do Ministério da Defesa e do conselho ministerial de planejamento estratégico e defesa, as primeiras diretrizes estratégicas brasileiras começavam a se delinear. Maiores efetivos militares passaram a ser deslocados para a Amazônia, que passou a se caracterizar como o foco das atenções da defesa brasileira em terra. Os ministros

Jobim e Mangabeira Unger, Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, afirmaram que as hipóteses de conflito do conceito estratégico não se dirigiam a repelir outros Estados, e sim a responder a conflitos assimétricos (OSDFA, 2008, no. 284). Ao final de 2008, doze helicópteros e patrulhamento, modelo Mi-35M, foram comprados da Rússia para realizar o patrulhamento da região amazônica (OSDFA, 2008, no. 315). Foi lançado, no escopo da Estratégia Nacional de Defesa, a ser comentada de forma mais profunda à frente, o Projeto Amazônia Protegida, que construiria 28 novos pelotões de fronteira e aumentaria o contingente de militares na defesa da Amazônia de 25.000 para 30.000 (OSDFA, 2009, no. 331). Em outubro de 2009, uma frota de caças F-5M foi deslocada do Rio Grande do Norte para o Amazonas, em Manaus, para compor a defesa amazônica (OSDFA, 2009, no. 353).

A boa disposição do ministro em movimentar a agenda da defesa estendeu-se até o uso das Forças Armadas como força policial. Em declaração a jornalistas, afirmou que a presença de militares na segurança pública aumenta na sociedade a percepção de que está segura. Em dezembro de 2007, o Exército iniciou operação no Morro da Providência, na cidade do Rio de Janeiro, pretensamente como apoio a “ações sociais”, com um efetivo de duzentos integrantes, sendo parte deles ex-combatentes no Haiti. A ação foi apoiada financeiramente pelo Ministério das Cidades (OSDFA, 2007, no. 278). Militares do Exército passaram a atuar, em 2008, no combate à epidemia de dengue ou nas eleições, no Rio de Janeiro, e em obras de infraestrutura no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como as obras de transposição do Rio São Francisco, em escala nacional. A utilização de efetivos e órgãos especializados das Forças Armadas, especialmente do Exército, em obras de infraestrutura cresceu 900% entre 2006 e 2009, sendo estendida inclusive a reformas de grandes aeroportos do país, como o de Cumbica, em Guarulhos, São Paulo (OSDFA, 2008, nos. 286, 300, 302; OSDFA, 2009, nos. 336, 341).

A cultura de se militarizar a função de polícia não se restringe às grandes cidades em ações contra a violência urbana. O Ministério de Minas e Energia, tendo a sua frente Edison Lobão, requisitou efetivos do Exército para fazer a segurança de áreas ocupadas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), nas proximidades da Usina Hidrelétrica de Xingó, em Sergipe, em abril de 2008 (OSDFA, 2008, no. 287). O Ministro do Meio-Ambiente, Carlos Minc, sugeriu em meados de 2008 a utilização de efetivos das Forças Armadas na vigilância e na segurança de parques e reservas naturais nacionais. A presidência defendeu que se destacasse uma seção da Força Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, criado em 2004, para realizar tais tarefas (OSDFA, 2008, no. 293). A recorrência da atuação dos militares como polícia chegou ao ápice em junho de

2008, com a divulgação de que o Ministro da Defesa estava preparando um documento oficial que regulamentaria a ação policial das Forças Armadas para o combate à violência urbana, mantendo na experiência haitiana do Exército como uma das justificativas (OSDFA, 2008, no. 296).

Uma das ações militares de policiamento no Rio de Janeiro culminou em episódio grave de violência. Militares que ocupavam o Morro da Providência, desde setembro de 2007, participaram dos assassinatos de três jovens habitantes da comunidade. Os últimos teriam sido detidos por desacatarem militares da missão de policiamento e, após interrogatório não revertido em alguma penalidade pelos superiores militares, foram entregues por cerca de 11 militares de diferentes patentes a criminosos de uma comunidade vizinha àquela em que viviam, que por sua vez, os executaram. O Ministério da Defesa e o Comando do Exército se explicaram à opinião pública, informando que a decisão de entregar os jovens a seus assassinos não foi institucional. Defensorias públicas, Ministério Público e diversas ONGs se manifestaram contra o caso e reiteraram as fragilidades do emprego das Forças Armadas sobre a sociedade civil (OSDFA, 2008, no. 297). Uma das controvérsias adicionais da presença militar na referida comunidade era a proximidade das eleições municipais, sendo que as obras públicas alegadamente defendidas por eles associavam-se à imagem de um dos candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella. Nas investigações criminais do caso, a polícia civil apontou evidências sobre corrupção em meio ao comando militar responsável pelo efetivo, ligada ao tráfico de drogas. A comunidade do Morro da Providência pediu à presidência que retirasse prontamente qualquer força militar excepcional, referindo-se tanto às Forças Armadas quanto a Força Nacional de Segurança (OSDFA, 2008, no. 297). Do total de onze militares indiciados na justiça comum, apenas dois foram efetivamente incriminados pelo inquérito e julgados por júri popular por homicídio triplamente qualificado (OSDFA, 2008, no. 378).

Mesmo com todo o ocorrido no Rio de Janeiro, o ministro Nelson Jobim continuou a desenhar nova regulamentação das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ao longo de 2009, alterando a Lei Complementar no. 97, de 1999 (OSDFA, 2009, no. 347). Além de organizar burocraticamente o processo, entre maio e junho de 2009, foram realizadas simulações deste tipo de ação militar em onze cidades do interior de São Paulo (OSDFA, 2009, nos. 330, 333). A lei complementar tramitou ao longo de todo o ano de 2010, passando pela Câmara dos Deputados, Senado, sendo sancionada pelo presidente Lula em agosto daquele ano. A lei complementar reeditava todo o papel das Forças Armadas e criava oficialmente o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, mas no que concerne o papel de polícia das

Forças, o condicionava, oficialmente, a ações nas fronteiras e na Garantia da Lei e da Ordem públicas, mantendo o mesmo espaço nebuloso em que não se define expressamente se repressão a crimes comuns se incluem nesse quesito. A Lei Complementar 136, de 2010 (BRASIL, 2010), reforçou a discricionariedade do Executivo em utilizar as Forças Armadas para além de sua missão precípua e não a limitou (OSDFA, 2009, no. 356; OSDFA, 2010 nos. 383, 389, 391).

As ações do Exército como polícia, embora ocorridas diversas vezes durante o governo Lula, não necessariamente se configuraram como ações de cooperação interinstitucional com forças policiais comuns. A Força Aérea, por conta das características institucionais da regulação do espaço aéreo brasileiro, age em cooperação com a Polícia Federal em prevenção e repressão de ilícitos por meio dele. Até meados de 2008, mais de uma tonelada de drogas ilícitas foram apreendidas pela cooperação entre militares e polícia (OSDFA, 2008, no. 293). O governo criou, por conta disso, uma agência de integração entre as Forças Armadas, a Polícia Federal e os órgãos de inteligência do Estado, entre eles a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), para a repressão ao tráfico de drogas em áreas de fronteira (OSDFA, 2010, no. 383). Em preparação a este quadro, meses antes, o Congresso estendia o poder de polícia, antes conferido apenas ao Exército, para a Marinha e a Aeronáutica (OSDFA, 2010, no. 367).

A cobertura da imprensa escrita sobre o orçamento da defesa ocorreu como apresentamos a seguir. A necessidade modernização e o reaparelhamento das Forças Armadas foram pauta presente em todos os governos a partir da crise dos anos 1990 pela qual passou o Brasil. O pano de fundo da questão estaria associado à adoção de um patamar de investimento mais alto do PIB brasileiro em defesa, o que naturalmente geraria discussões na sociedade e na classe política. O Ministro da Defesa, Nelson Jobim, defendeu em seu mandato durante o governo Lula que o patamar de investimento, naquele momento alocado em 1,5% do PIB subisse para 2,5%, cujo principal foco seria equipar e manter o patamar de prontidão das Forças Armadas do Brasil (OSDFA, 2008, no. 302). De acordo com análise feita pelo Instituto de Estudos para a Paz de Estocolmo (Sipri), o Brasil foi o terceiro maior comprador de materiais de defesa da América do Sul, ficando atrás apenas de Venezuela e Chile (OSDFA, 2010, no. 368). De acordo com informações oficiais do Ministério da Defesa veiculadas em jornais em abril de 2010, no intervalo entre 2005 e aquele momento, seu orçamento havia aumentado em 44,54% (OSDFA, 2010, no. 374).

O mau estado da estrutura de aviões de combate e defesa da Força Aérea e o Programa FX de compra de caças pelo governo brasileiro esteve presente durante todo o período da

gestão de Jobim no governo Lula da Silva (OSDFA, 2007, nos. 270, 271). O estado da frota da Marinha, em 2008, não se encontrava em boas condições: apenas dois caças operantes, ainda que com avarias, e metade da frota naval inoperante, com necessidades de substituição, reposição ou reparo (OSDFA, 2008, no. 284). Em maio de 2008, o Programa FX, de desenvolvimento e modernização de caças para reaparelhar a Força Aérea, orçado em 2 bilhões de dólares foi suspenso, em favor de um novo programa, o FX-2. O orçamento do Programa FX foi utilizado para recondicionar caças do efetivo brasileiro e adquirir material usado como paliativo até que o FX-2 se concretizasse. O objetivo da medida, de acordo com o anunciado pelo governo à época, era iniciar um novo programa de aparelhamento de caças pelo Brasil, com desenvolvimento tecnológico local futuramente, em cooperação com algum país que acordasse um acordo de transferência de tecnologia, algo orçado entre 20 e 100 bilhões de dólares (OSDFA, 2008, no. 293). A fins de agosto de 2011, chegavam ao Brasil as últimas duas unidades de Mirage 2000, caça francês da década de 1980, com características originais da época, comprados pelo Programa FX (OSDFA, 2008, no. 301).

Em contrapartida aos fatores que apontavam para um cenário ruim no quadro de produção industrial e tecnológica de defesa no Brasil, observamos que no governo Lula da Silva houve movimentação nessas áreas. Além das compras de Super Tucanos pela Colômbia, a Guatemala adquiriu seis aeronaves do modelo, nos valores de 54 milhões de reais em abril de 2008 e declarou interesse em comprar ainda algumas unidades de lanchas rápidas (OSDFA, 2008, no. 287). O Equador, por sua vez, iniciou processo de compra de 24 unidades do mesmo avião, junto com dois jatos de vigilância alerta, no mês de maio do mesmo ano, e terminaria por reacomodar o acordo de venda em 18 aeronaves em 2010 (OSDFA, 2008, no. 290; OSDFA, 2010, no. 382). Os perfis de consumo e de capacidade bélica do material produzido no Brasil encontrava espaço nos mercados sul-americano e caribenho por conta do baixo custo dos combustíveis e de armamentos que empregavam. Em abril de 2008, o governo federal concedeu aumento salarial aos militares em até 47%, a depender da patente, com a concessão dos maiores aumentos às patentes inferiores (OSDFA, 2008, no. 289).

A descoberta de reservas de petróleo e gás *offshore*, na Bacia de Campos no Rio de Janeiro, e a reativação da 4ª Frota da Marinha dos Estados Unidos, posicionada estrategicamente próxima à América do Sul e o Caribe motivaram seguidas manifestações do Comandante da Marinha sobre incapacidade, em termos de material, de sua força de defender a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil. Em agosto de 2008, as Forças Armadas realizaram operação conjunta de treinamento para defender a costa brasileira e a Marinha adquiriu a corveta Barroso, com 57% de tecnologia nacional. O orçamento para a finalização

do desenvolvimento da embarcação proveio do empenho de royalties da produção de petróleo, encaminhados pelo governo à Marinha no primeiro semestre de 2008. O ministro Nelson Jobim afirmou que o reaparelhamento da Marinha seria financiado com a renda do petróleo em projetos que durariam até o ano de 2025 (OSDFA, 2008, nos. 298, 299, 300, 301). Além disso, a Marinha realizou em 2008 a Operação Atlântico I, e em 2010, a Operação Atlântico II, em conjunto com a Força Aérea e o Exército, simulando guerra no mar em defesa da bacia petrolífera. A ação foi vista como uma medida dissuasória frente aos Estados Unidos (OSDFA, 2008, nos. 303, 304, 305; OSDFA, 2010, no. 387).

O Senado brasileiro aprovou, entre agosto e setembro de 2009, uma proposta governamental de realização de empréstimos para a aquisição de materiais de defesa para as Forças Armadas.. Dentre eles estavam os fundos necessários para o início da construção dos quatro submarinos convencionais, de um estaleiro no Rio de Janeiro e de um reator nuclear, acertados por tratado celebrado entre Brasil e França, já mencionado acima. No mesmo período, a Força Aérea adquiriu nove aeronaves P-3Br dos Estados Unidos em conjunto com a empresa Lockheed, para a patrulha oceânica, com capacidade de artilharia e com autonomia de voo até a costa africana. A Marinha, no mesmo período, terminou a revitalização do porta-aviões São Paulo, com aquisição de quatro aeronaves para equipá-lo. (OSDFA, 2009, nos. 339, 341, 346, 351). Em dezembro do mesmo ano, o Congresso aprovou, a pedido do governo, um aumento em 3,6% do efetivo da Marinha e investiu 400 milhões de reais na construção de um centro de tecnologia para a fabricação de centrífugas nucleares (OSDFA, 2009, nos. 359, 360).

No campo extra-regional de movimentação da indústria de defesa brasileira, o Brasil firmou convênio de compra de materiais de defesa com a Argélia em agosto de 2008. O acordo resultou de visita do presidente Lula ao país dois anos antes, e envolveriam sistemas, veículos, aeronaves e armas (OSDFA, 2008, no. 297). O Brasil realizou transação comercial com o Paquistão vendendo ao país cem mísseis, provavelmente graças à aproximação estratégica com a Rússia, também parceira paquistanesa (OSDFA, 2008, no. 316) Convênio “guarda-chuva” foi firmado entre o Brasil e São Tomé e Príncipe para cooperação em defesa, com base em interesses comerciais brasileiros (OSDFA, 2009, no. 322). Cooperação em assuntos nucleares com o Irã também foi desenvolvida entre 2009 e 2010 (OSDFA, 2009, no. 358). Protocolos adicionais de cooperação em defesa com a China foram assinados também em 2010, ano em que também se estudou comprar um modelo de defesa anti-aérea da Rússia (OSDFA, 2009, nos. 357, 358).

Quanto ao desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais, a retomada do projeto brasileiro de ter uma base de lançamento de veículos ou de satélites foi seguidamente adiada. Desde 2003, quando ocorreu um acidente que destruiu toda a estrutura da plataforma de lançamento de Alcântara, no Maranhão, com a morte de diversos cientistas, militares e servidores do local, houve previsão de fundos para o projeto que não foi executada durante o governo Lula (OSDFA, 2008, no. 301). A construção de um veículo lançador de satélites (VLS), foi transferida para o Centro de Tecnologia da Aeronáutica (CTA), e realizou testes bem sucedidos em fins de 2008 (OSDFA, 2008, no. 310). Um convênio foi firmado com a Rússia e a França, no mesmo período para a construção conjunta de um satélite geoestacionário (OSDFA, 2008, no. 312).

No campo da segurança global, o presidente Lula da Silva sugeriu à ONU, em reunião com o Secretário-Geral, Ban-ki-Moon, em 2007, a criação de um fórum informal de segurança internacional, paralelo ao CSNU, formado também por países emergentes, que buscasse saídas para conflitos internacionais (OSDFA, 2007, no. 274). Além disso, em conjunto com outros países produtores do material, o Brasil rejeitou a adesão a um tratado para a proscricção das bombas de dispersão, as chamadas *cluster bombs*. As Nações Unidas têm alegado interesse em limitar o uso deste tipo de armamento por conta de sua baixa capacidade de direcionamento exclusivo a alvos militares, mas o Brasil condicionou sua adesão a uma discussão mais ampla e detalhada sobre o assunto. (OSDFA, 2008, no. 316). Em 2009, a aproximação brasileira com o Irã para a cooperação em assuntos nucleares criou polêmica internacionalmente. Estados Unidos e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) criticaram a não adesão do Brasil ao protocolo adicional do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e associaram a postura do país à iraniana, que não renunciou ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins militares. O Brasil reafirmou os fins pacíficos de seu programa nuclear e da cooperação com Teerã reforçou que tem suas instalações franqueadas à AIEA de acordo com seu tratado de adesão à agência (OSDFA, 2009, no. 358).

Finalmente, no campo das mais novas fronteiras da defesa na contemporaneidade, ao fim do governo Lula, no último trimestre de 2010, foi celebrado convênio entre o Exército e a empresa Panda Security, na Espanha, para a elaboração de uma política de defesa cibernética. No mesmo período, a mesma força realizou o primeiro teste de um veículo aeromotor não tripulado, a ser utilizado no monitoramento do território brasileiro em diversas escalas (OSDFA, 2010, no. 394).

A seguir, realizaremos uma análise mais detida da Política de Defesa Nacional, de 2005, e da Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, documentos basilares das ações de defesa mais importantes do governo Lula da Silva, bem como da inserção do foco deste trabalho, os Programas Sociais da Defesa. O objetivo é evidenciar as particularidades do governo Lula no tratamento do tema e criar uma plataforma para confrontar com documentos específicos dos programas estudados na última seção deste trabalho.

4.2.1.1 *Política de Defesa Nacional (2005)*

Podemos dizer, a partir do que foi apresentando no capítulo 01 e nas seções iniciais deste capítulo, que a Política Nacional de Defesa foi uma realização marcante do primeiro mandato Lula da Silva. Como argumentado, o primeiro governo Lula foi marcado, especialmente em seus dois primeiros anos, pela ortodoxia econômica e baixa disponibilidade de receitas para a defesa, o que, somado a algumas pautas de campanha do presidente, movimentaram a caserna e suscitaram conflitos entre os comandos militares e os ministros da defesa.

A autonomia militar na organização da defesa brasileira foi mencionada por todos os autores referenciados acima, e embora não problematizada pelos jornais de circulação nacional compilados pelo Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas, foi noticiada por meio de cada um deles. Exemplos disso são o episódio da renúncia do Ministro da Defesa José Viegas e a inconformidade do ministro Waldir Pires frente às crises do sistema aéreo civil e do uso das Forças Armadas em segurança pública.

A Política de Defesa Nacional, de junho de 2005, que utilizamos como fonte deste estudo é aquela decretada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, disponível no site oficial da presidência (BRASIL, 2005f). Procedemos, a seguir, a uma análise mais direta do documento a conceitos chave para a compreensão da presença dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira. Considerando o conceito de defesa em geral, ela é vista como parte da política exterior do Brasil, regida pelos mesmos princípios constitucionais e à resolução pacífica de controvérsias no meio internacional. Ela teria, de acordo com o documento, uma porção política e uma porção estratégica, a primeira vista como algo mais abrangente e relacionada a conceitos e a segunda a diretrizes e prescrições de ações e estruturas. Faz parte da política de defesa nacional, ainda, a educação para a defesa, tanto da

sociedade como da elite política. A defesa é associada à manutenção do monopólio da violência pelo Estado brasileiro, seu território, suas leis e sua soberania externa e interna e caracteriza-se por uma atividade (BRASIL, 2005f, item 1.4).

A segurança é vista como uma das tarefas da defesa, como a educação, e a defesa dos conceitos enunciados acima. Além de ser vista como algo a ser provido pela defesa, a segurança teria, para o documento, uma origem tradicional, de ser dependente da existência de uma confrontação bélica entre Estados nacionais, o que era visto como ameaça. O conceito, no entanto, teria passado por uma ampliação, passando a abranger “defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares” (BRASIL, 2005f, item 1.3). A noção de segurança expressa no documento mostra claramente sua filiação a elaborações conceituais da academia e de organizações internacionais especializadas. O documento a estabelece como uma percepção ou um entendimento de Estado, sociedade nacional ou indivíduo de que ao estar seguro, está livre para desenvolver-se e progredir social e economicamente (Idem).

Em seguida, o documento segue numa leitura sobre o cenário global contemporâneo e de como suas características podem comportar ameaças ao Brasil, reunidas em torno de alguns eixos. A supremacia militar norte-americana no campo militar é uma fonte de ameaças assim como as assimetrias de poder estratégico entre Estados nacionais, a intensificação de fluxos transnacionais, problemas ambientais, as novas tecnologias informacionais, e o choque entre nacionalismos, comunitarismos e a ordem global (Idem).

A perspectiva regional da segurança brasileira abrange a América do Sul e o Oceano Atlântico como ponto de contato com a África. A região aí desenhada pelo documento é vista como predominantemente pacífica no que tange conflitos tradicionais entre países. Com ênfase nas fronteiras terrestres brasileiras, a Política de Defesa Nacional privilegia ilícitos transnacionais como a principal ameaça ao território nacional e seus vizinhos (Idem, item 3.5).

Ainda considerando o cenário regional, chamamos a atenção para afirmações sobre o desenvolvimento e de como se articula como a segurança: “é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (Idem, item 3.6). Em nossa percepção, o desenvolvimento regional é visto, embora não de maneira exclusiva, como uma questão de segurança para a política de defesa brasileira. Menores desigualdades

socioeconômicas e maior integração de recursos e fluxos são elementos de segurança para o documento e para o governo Lula da Silva naquele momento.

Ao considerar o território nacional isoladamente como plataforma de defesa e segurança, a política de defesa elegeu as características fisiográficas como eixos em torno dos quais se articulam os elementos estratégicos de seu planejamento, especialmente focado numa noção de cobiça internacional em torno de recursos energéticos. O Brasil é dividido em macrorregiões que condicionam a defesa. Não passaremos todas em revista detalhada, continuando a articular a leitura em torno das definições de defesa, segurança e questões sociais ou os Programas Sociais da Defesa. Por conta disso, chamou-nos a atenção a macrorregião amazônica, que além de ser vista como um dos principais focos da cobiça internacional por recursos nacionais, tem no elemento social uma fonte de instabilidade. Um dos fatores que nos permitem afirmá-lo é a percepção de que a região amazônica tem baixa densidade demográfica, o que pede como resposta, de acordo com a Política Nacional de Defesa, uma “política indigenista adequada”, adensamento e “vivificação” das fronteiras (Idem, item 4.4). Esse tipo de argumento tem fortes raízes no pensamento geopolítico tradicional, base do pensamento espacial ensinado e defendido nas academias militares e historicamente defendido pelo estamento militar brasileiro, tendo sido conceito de muitas das políticas empreendidas pela ditadura brasileira para a região (BECKER, 2001, 2005; MIYAMOTO, 1981, 1995). A visão de “vazios demográficos” na Amazônia é bastante questionável pelos meios especializados, e ainda que não fossem, cabem reflexões sobre a medida em que se tornariam ameaças ao Brasil. Em adição, a presença de uma política indigenista no cenário político de um documento que se pretende “de defesa” aponta para uma percepção de que as populações nativas do Brasil podem se configurar como possíveis ameaças.

Embora na Política de Defesa Nacional não haja menções aos Programas Sociais da Defesa, ressaltaremos pontos que podem comportar coberturas institucionais que eventualmente permitam sua inclusão entre as atividades da defesa, ao escopo das áreas da segurança ou ainda a outra classe de atividades subsidiárias que surjam neste documento ou em posteriores. Nos objetivos da política de defesa, consta, dentre outros, “a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais” (BRASIL, 2005f, seção 5). Na carência de maiores detalhamentos sobre o que este objetivo empreende, o conceito institucional criado permite que se interprete a previsão de ações de defesa em prevenção a uma guerra civil, passando por problemas mais brandos que estejam presentes na agenda de segurança ou

mesmo ações mais abrangentes que visem promover coesão e unidade nacionais, via cultura ou sociedade, por exemplo.

Recolhemos ainda mais referências à componente social da defesa na seção sobre orientações estratégicas da Política de Defesa Nacional. Referências são feitas à Amazônia como área de atenção, colocando-a como um dos dois pilares estratégicos brasileiros, juntamente com o Atlântico. Além do reforço do conceito de presença militar, há uma declaração expressa do papel da defesa na “efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente” (Idem, item 6.13). Nesse trecho fica evidente a vinculação da política de defesa à questão social, restando a reflexão sobre a forma em que ela ocorre. Isso poderá ser aferido a partir de detalhes que recolhemos nos demais documentos base da defesa dos anos subsequentes e nos Programas Sociais da Defesa.

Uma última orientação estratégica refere-se ao desenvolvimento de uma “mentalidade de defesa” na sociedade brasileira (Idem, item 6.20). Embora se esclareça que a mentalidade se refere à preservação da soberania brasileira, aos interesses nacionais e à integridade territorial do país, não há detalhamentos de como isso pode ser feito. Não há referências a ações de educação coordenadas ou delegadas a algum dos poderes da república ou a ministérios mais envolvidos com a educação, cultura ou desenvolvimento social para que se efetive esta orientação. As preocupações com a educação para a defesa e à presença militar na Amazônia se repetem ainda na seção “diretrizes” do documento, sem acréscimos às linhas gerais aqui expostas (Idem, seção 7).

4.2.1.2 *Estratégia Nacional de Defesa (2008)*

Os contextos de formulação, divulgação e implementação da Política Nacional de Defesa (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008) foram bastante diferentes. Uma diferença fundamental foi a decisão do governo de delegar a pasta da defesa a um ministro que tivesse um perfil “mais político”, tanto em capacidade executiva quanto a ser bem aceito pelo estamento militar brasileiro. Nelson Jobim contava com o primeiro fator por conta de cargos políticos importantes que havia ocupado antes de ser ministro, e pela mesma razão contava com a aprovação castrense. A segunda questão decisiva para a mudança de contexto foi orçamentária, que teria dotação maior nos anos que se seguiriam, acompanhada da

resolução governamental de responder aos problemas estruturais da defesa que vinham se acumulando desde a década de 1990.

Informações e notícias sobre um novo documento sobre política de defesa foram recorrentes desde o início da gestão de Nelson Jobim à frente do Ministério da Defesa. O lançamento do documento foi noticiado a partir de julho de 2008, mas o surgimento de críticas ao projeto, que teve algumas de suas diretrizes divulgadas na imprensa pelos ministérios da Defesa e do Planejamento, fez com que o presidente Lula o encaminhasse para o Conselho de Defesa Nacional para auferir maior legitimidade, o que foi visto pela imprensa como algo positivo (OSDFA, 2008, no. 304). No percurso de negociação sobre o documento, foi divulgado que seu nome oficial seria Estratégia Nacional de Defesa (END), com algumas de suas diretrizes principais anunciadas à imprensa de maneira genérica.

Algumas referências se fizeram sobre necessidade de se aumentar o percentual do PIB dedicado ao orçamento da defesa para executar reaparelhamento, modernização e retomada da produção brasileira da indústria de defesa. O Ministro do Planejamento, Roberto Mangabeira Unger, chegou a cogitar o aumento do então 1,5% para 2,5% do PIB, como já havia sido defendido por Nelson Jobim em outras ocasiões (OSDFA, 2008, no. 303). Falou-se ainda da mudança da sede da Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro para Brasília, sobre a criação de uma carreira civil para atuar na defesa, o especialista em defesa, sobre o incremento da articulação entre o Estado e a indústria bélica nacional para desenvolver a política de defesa em geral e revalorização e modernização da carreira militar (OSDFA, 2008, no. 313, 2009, no. 320).

A Estratégia Nacional de Defesa oficializou-se no dia 18 de dezembro de 2008, via decreto presidencial (BRASIL, 2008a). Mesmo depois de passar pelo Conselho de Defesa Nacional e ser lançada pelo governo, gerou controvérsias no meio militar. Alguns oficiais gerais próximos à reforma e com cargos no segundo escalão militar manifestaram-se contra o documento, tanto por conta de verem nele perspectivas ambiciosas e ludibriantes da opinião pública quanto por acharem que as reformas previstas atentavam contra a neutralidade das Forças Armadas como órgão do Estado. Para eles, estaria havendo uma ideologização da política de defesa, especialmente na criação de um Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (OSDFA, 2009, no. 320).

No campo do reaparelhamento das forças, logo após o lançamento do documento, os comandos das três forças tiveram alguns meses para elaborar um inventário de necessidades a serem preenchidas (OSDFA, 2009, no. 332). A etapa seguinte foi a de viabilizar materialmente as diretivas mais gerais da Estratégia Nacional de Defesa quanto ao

reaparelhamento e readequação das Forças. Ao final de agosto de 2009 foi criado o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), já mencionado acima e previsto no decreto que instituiu a estratégia nacional, que teria a tarefa de unificação doutrinária, estratégica e operacional das três forças e centralizar o processo de compra e reaparelhamento de seus efetivos e patrimônio (OSDFA, 2009, no. 345). Em 2010, o Congresso referendou a criação do Estado-maior e estabeleceu que a Estratégia Nacional de Defesa deveria ser referendada pelo legislativo uma vez a cada quatro anos, de maneira a torná-la, além de uma política de governo, uma política de Estado (OSDFA, 2010, no. 367).

Passaremos a revisar, a seguir, os elementos básicos da Estratégia Nacional de Defesa com foco para o conceito de defesa, segurança e eventuais menções aos Programas Sociais da Defesa ou à questão social em geral como motivadora de políticas do Ministério da Defesa.

O documento inicia-se com uma introdução relativamente extensa sobre as históricas relações pacíficas do país em relação a seus vizinhos, associando esta característica à relativa desatenção que a sociedade brasileira dá aos assuntos de defesa. O papel de uma estratégia de defesa brasileira seria justamente o de coordenar políticas abrangentes e reestruturar a área no país, firmando um eixo indissociável entre defesa e desenvolvimento com vistas a manter a independência nacional no presente e ao longo prazo (BRASIL, 2008a, ps. 1-2).

A implementação da estratégia deveria ocorrer, de acordo com o documento, em três eixos. O primeiro seria as próprias Forças Armadas, o segundo, a indústria de material de defesa nacional, e o terceiro, o serviço militar obrigatório. O último, considera o documento, deveria passar por um aprofundamento republicano, para que representasse melhor um reflexo da composição social brasileira, “acima das classes sociais” (Idem, p. 02).

Refunda-se, por meio da Estratégia Nacional de Defesa, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, e os cargos e postos criados a partir desta mudança são descritos. A partir disso, é relevante para nossa leitura que o foco sobre a Amazônia se reafirma na Estratégia Nacional Defesa como ocorrido também na Política de Defesa Nacional, com uma ênfase maior na questão fronteiriça do espaço nacional, dentro da perspectiva da presença. Referências à promoção do desenvolvimento sustentável na região ocorrem (Idem, ps. 03-04).

O documento é composto de uma série de diretrizes estratégicas quanto a presença, mobilidade e interoperabilidade das Forças Armadas sobre todo território nacional, considerado em seu aspecto mais amplo possível. As características de cada força são expostas e suas atribuições e as formas de articulação prática entre elas são desenvolvidas. Diversos pontos da Estratégia Nacional de Defesa tratam da articulação da política industrial de defesa e do sistema de compras e investimento público na área. Na seção que explicita

quais são as hipóteses de emprego das Forças Armadas, constam ações militares de defesa a ataques externos por Estados, operações de paz, em Garantia à Lei e a Ordem em território nacional. Não há menções a atividades das forças em questões sociais, infraestrutura ou mesmo defesa civil (Idem, p. 19).

A questão social aparece na Estratégia Nacional de Defesa na seção direcionada ao pessoal das Forças Armadas. Trata-se ali de recrutamento, extratos sociais de origem de recrutas e profissionais, da valorização da profissão militar, do ensino, e, finalmente, da possibilidade de se criar uma carreira civil de administração da defesa (Idem, p. 25). Não ocorre, até o fim do documento alguma menção aos Programas Sociais da Defesa ou mesmo de aspectos mais gerais que poderiam contê-los, como ocorrido na Política de Defesa Nacional.

Com a revisão histórica feita dos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a exposição das linhas gerais dos principais documentos da defesa lançados no período, passaremos a repetir o processo com a presidenta Dilma Vana Rousseff. Informamos que o método de revisão e cobertura dos periódicos de circulação nacional veiculados pelo Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas quanto a este período mudou de apresentação na internet, fazendo com que nossa forma de citá-lo acompanhasse o novo formato.

4.2.2 A política de defesa de Dilma Vana Rousseff, o lançamento do Livro Branco da Defesa Nacional e os Programas Sociais da Defesa

É notável a escassez de análises sistemáticas sobre a política de defesa do primeiro governo de Dilma Rousseff, havendo apenas ensaios e artigos de aspectos particulares do assunto. Comporemos neste trabalho uma análise geral, englobando o período de seu governo a partir da soma destes artigos particulares, de adaptações de bibliografia sobre a política externa naquilo que tangencia a segurança e a defesa e também sobre informações captadas de jornais do período, especialmente por meio do Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas (OBDFFA).

A primeira análise a que recorreremos, a fim de elaborar um panorama, é a de Lessa e Cervo (2014), sobre a política externa do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Os autores entendem que o período foi marcado por um declínio da projeção internacional do Brasil em

várias frentes, chegando a chamar a atitude internacional do país de “letargia externa” (LESSA; CERVO, 2014, p. 141). A principal razão interna para o ocorrido seria a desarticulação das capacidades logísticas de gestão pelo governo, que não conseguiu agregá-las em torno de diretrizes que atores sociais e econômicos chave na política brasileira compreendessem e se associassem. A máquina pública nas três esferas administrativas teria inchado, o dinamismo da competitividade econômica brasileira no mercado internacional caiu e a ação combinada de atores públicos e privados na política internacional não compôs ou afirmou uma pauta. A maturidade da posição sistêmica do Brasil, construída no período anterior ao governo é vista como elemento complicador de fatores com os quais teria que lidar (Idem, p. 139).

Cornelet (2014), ao avaliar o governo Rousseff a partir da perspectiva comparada de Hermann (1990), entende que a característica mais geral do conjunto de sua política externa foi a “contenção na continuidade” dos governos Lula da Silva. Os elementos fundamentais que teriam condicionado a contenção por parte de Rousseff das diretrizes políticas mantidas em seu governo seriam seu perfil “administrativo” em contraste com o perfil político de carreira de Lula e o acirramento da crise econômica internacional, cujos maiores efeitos foram sentidos em seu governo (CORNELET, 2014, p. 128). Como exemplos dos argumentos do autor, no governo Dilma houve menos viagens presidenciais cobrindo menos países e regiões do globo, congelamento da expansão de efetivos do Ministério das Relações Internacionais e menor crescimento de abertura de postos diplomáticos no exterior (Idem, ps. 118-119).

Considerando os aspectos de segurança e defesa presentes nos autores apenas citados, temos que a defesa esteve fortemente ligada com a cooperação tecnológica externa (por conta de programas de compra de armamentos e sistemas de defesa), a atenção ao Atlântico Sul, cooperação com países da África e a defesa na América do Sul, mas com alguma descoordenação de ações (LESSA; CERVO, 2014, ps. 147-149).

Alguns fatores adicionais às características gerais percebidas pelos autores mencionados acima fizeram com que o perfil da política de defesa do primeiro governo Dilma Rousseff fosse menos proeminente em termos de contato com o exterior e a perspectiva estratégica em geral. Ao fazer uma revisão da cobertura de seu governo pela imprensa escrita brasileira, nota-se que os grandes eventos esportivos e religiosos do período e composição e desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade dominaram grande parte da atividade no Ministério da Defesa. Associados a isso, o processo de intensificação do emprego das Forças Armadas em tarefas de polícia, de prevenção de epidemias, patrulha e execução de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) concorreram

fortemente em presença com as pautas tipicamente “de defesa” do repertório do ministério sob Rousseff.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi um projeto iniciado ainda no governo Lula da Silva com um projeto de lei enviado ao Congresso em 2010, e desde sua gestação sofreu duras críticas da parte dos militares, tanto na ativa quanto na reserva. O espectro de insatisfações na caserna ia desde a possibilidade de se rever a Lei da Anistia (BRASIL, 1979), de maneira a penalizar o setor castrense por crimes da ditadura, como também a desaprovação de se compor uma memória oficial a respeito do regime que contrariasse pontos de vista difundidos nos meios militares. Uma crítica adicional, dentre outras, era a de se reacender antigas rivalidades entre movimentos sociais e o meio militar ou mesmo de se manchar a imagem da instituição castrense no período democrático. O debate sobre a instauração da Comissão quase custou a permanência de Nelson Jobim na passagem entre os governos Lula da Silva e Rousseff (OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS [OBDFA], 10/03/2011, 12/03/2011).

A tramitação do projeto de lei que redundaria na comissão durou mais de um ano, entre maio de 2010 e novembro de 2011, quando foi oficialmente criada (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Como pano de fundo às negociações mencionadas acima, houve a descoberta de cemitérios clandestinos de assassinados e desaparecidos políticos em São Paulo, Rio de Janeiro e também na região do Rio Araguaia, o que acelerou o processo de aprovação tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. A Comissão entrou oficialmente em atividade em maio de 2012, e seu relatório final foi apresentado no final do primeiro governo de Dilma Rousseff, em dezembro de 2014 (OBDFA, 15/06/2011, 21/09/2011, 27/10/2011; COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014).

A implementação da Comissão Nacional da Verdade, independentemente de críticas de opositores ou apoiadores, é indicativo de um esforço para se profissionalizar as Forças Armadas do país de acordo com sua missão precípua¹⁰. Em contrapartida, a recorrência de políticas governamentais utilizando-as como polícia caminha na direção contrária. A tendência, que já estava presente nos governos Lula da Silva, manteve-se no governo Rousseff.

Em 2011, o Exército atuou como apoio à tentativa de se controlar a epidemia de dengue no Piauí e executou obras e fez a segurança patrimonial de diversas obras do Programa de Aceleração do Crescimento pelo país. Foi utilizado como polícia em conflitos

¹⁰ Sobre controle civil sobre as forças armadas, ver Fuccille (2006), Huntington (1996) e Janowitz (1960).

fundiários em Rondônia, Amazonas e Pará, inclusive investigando assassinatos (OBDFa, 19/04/2011, 04/05/2011, 08 a 10/06/2011). A Marinha e o Exército apoiaram diversas ações de ocupação de favelas no Rio de Janeiro, em apoio a implementação de Unidades da Polícia Pacificadora (UPP), realizando campanhas de conscientização contra o consumo e o tráfico de drogas. Na Bahia e no Maranhão, contingentes das Forças Armadas foram utilizados para monitorar greves de policiais (Idem, 20/06/2011, 05/08/2011, 25/11/2011).

Em 2012, ações de ocupação em favelas continuaram sistematicamente, algumas delas se encerraram depois de vinte meses de exercício, como na Comunidade da Penha e do Alemão (OBDFa, 26-29/06/12). A atuação policial das Forças Armadas estendeu-se para garantir o transporte de milho entre as regiões do país e assim controlar o preço da carne bovina (idem, 05/09/2012). A segurança de urnas eletrônicas e postos de votação durante as eleições municipais daquele ano também foram feitas por contingentes militares no Rio de Janeiro e outros locais das regiões norte e nordeste brasileiras (idem, 07/10/2012). Em ações interagências com a Polícia Federal e polícias estaduais, as três forças realizaram mais uma edição da Operação Ágata, de vigilância das fronteiras amazônicas do país na repressão de ilícitos internacionais (idem, 10-31/10/2012). A presidente estudou, naquele ano, institucionalizar a atuação castrense na segurança de áreas de proteção ambiental contra o desmatamento (idem, 10/11/12).

A partir de 2012, a referência a grandes eventos esportivos, visitas de autoridades como o Papa ou o presidente dos Estados Unidos e o consequente uso das Forças Armadas como forças de segurança se tornaram mais frequentes. O quadro tem referências à prevenção do terrorismo transnacional, mas as rondas extensivas também foram utilizadas (OBDFa, 24/02/2012, 11/07/2013). A atuação militar em apoio à implantação das Unidades da Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro prosseguiram, nas comunidades do Caju e do Lins, bem como de apoio à integração regional para o fornecimento de insumos à população, como no caso da água em municípios do semi-árido nordestino (Idem, 01 a 04/06/2012, 26/06/2012, 07/10/2012). O Exército monitorou, via ações de inteligência, atividades da internet quando dos protestos por melhores serviços públicos e de crítica à classe política brasileira, de junho de 2013, que se espalharam pelo território nacional (idem, 23/06/2012). No Rio de Janeiro, a pedido do governador do estado, o Exército assegurou a realização dos leilões de concessão à exploração de petróleo do Pré-Sal e do Campo de Libra, que à época também suscitavam protestos da sociedade civil (idem, 18, 19-22/10/13).

Por fim, no ano de 2014, a Copa do Mundo FIFA contou com contingentes das Forças Armadas para monitoramento, prevenção, alerta e policiamento, consideradas, oficialmente,

como operações de Garantia da Lei e da Ordem, de acordo com interpretação da Constituição Federal e legislação associada (idem, 08/02/2014). Mais uma vez, neste ano, o Exército mediou conflitos fundiários na Bahia (idem, 15/02/2014) e apoiou a polícia carioca na ocupação no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro (idem, 31/03/2012).

O Plano Estratégico para as Fronteiras, lançado em junho de 2011, vinculado à vice-presidência do Brasil, reuniu uma série de ações de cooperação interagências para reprimir a ocorrência de ilícitos nas fronteiras brasileiras, estruturado em torno das operações Ágata e Sentinela, em suas diversas edições. Por meio do Plano, articulavam-se diversos ministérios da União e os poderes locais (PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS, 2016), com foco em ações policiais tocadas pelas polícias estaduais, Polícia Federal e as Forças Armadas. A criação do plano, noticiada em junho de 2011, associada à dotação orçamentária de 120 milhões de reais por ano, teve previsão de cortes em sua receita cinco meses depois (OBDF, 19/07/2011, 25/11/2011).

A região amazônica teve forte inserção na política de defesa do primeiro governo Rousseff por meio do Plano Estratégico de Fronteiras, como seu alvo preferencial. Em 2012, foram realizadas duas edições da Operação Ágata sob a vigência do Plano, a quarta delas, na fronteira norte do país, e a sexta, na fronteira brasileira com o Peru e a Bolívia (OBDF, 29/05/2012, 09/05/2012, 10/10/2012, 30/10/2012). Em 2013, a região foi incluída no conjuntos das ações da Operação Ágata 7, que não se restringiu apenas a ela, atingindo mais de dezesseis mil quilômetros de fronteira (Idem, 19/05/2013). Além disso, a região foi vista como um espaço em que o Estado brasileiro teria abrangência relativa, o que fez com que houvesse algumas ocorrências de ações policiais pelas Forças Armadas em conflitos rurais (OBDF, 08/06/2011, 10/06/2011). Em 2013 foi criado o Comando Militar do Norte, sediado em Belém – PA, oficialmente declarado ter por vocação ações de Garantia da Lei e da Ordem, proteção de infraestruturas e combate à exploração de recursos naturais (Idem, 23/03/13).

O quadro apresentado, de forte presença policial das Forças Armadas na região, tem várias justificativas governamentais. De acordo com periódicos da época, em 2010, 25 por cento dos equipamentos de defesa estavam no sul do Brasil, e 50 por cento deles estava inutilizado. A migração para a Amazônia teria como tarefa superar este quadro. Daí uma das respostas institucionais ter sido sistematizar ordenamento jurídico que remonta à Lei Complementar 97, de 1999, que conferiu poder de polícia às Forças Armadas em faixa de fronteira, como afirmado pelo Comandante do Exército à imprensa (OBDF, 20/10/2013). Havia ainda visão de que a Amazônia tem diversos espaços não ocupados pelo poder público brasileiro, seja por “vazios demográficos” ou pelo acesso difícil a diversas áreas, o que

tornaria as Forças Armadas o melhor instrumento para sanar o problema. A última delas seria a memória institucional brasileira de se confundir defesa e segurança pública, algo também já apontado acima neste trabalho.

O período Rousseff foi marcado por uma crescente de cortes de gastos públicos, associada a uma piora da posição relativa da economia brasileira no mercado internacional, que impactaram os planos de modernização da defesa brasileira, presentes nos documentos estratégicos lançados desde o primeiro governo Lula da Silva. A seguir, passamos em revista em que áreas o governo efetuou cortes e privilegiou gastos de modernização e reequipamento.

Em abril de 2011, o acordo de compras de helicópteros russos pelo Brasil sofreu uma redução quanto à aquisição de aeronaves (OBDFa, 09/04/2011). A Marinha, em maio do mesmo ano, pleiteou comprar navios multipropósitos. O Exército, em julho, realizou compra de materiais de defesa, dentre eles lançadores de foguetes, veículos militares e blindados, dentro de seu programa de modernização, o Astros 2020 (Idem, 15/05/2013, 22/07/2011, 26/08/2011). O governo desonerou a indústria nacional de defesa do pagamento de diversos impostos (IPI, PIS, PASEP e Cofins), como forma de facilitar, na demanda e na oferta de preços, a compra de materiais de defesa pelo Brasil e ainda melhorar a condição da indústria nacional no comércio internacional (Idem, 30/09/2011). A Força Aérea fez teste bem sucedido na retomada de seu programa de lançamento de satélites, em reconstrução desde o incidente da Base de Alcântara em 2003 (Idem, 04/11/2011).

Em 2012 o programa de modernização da defesa brasileira foi incluído na dotação orçamentária do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), num pacote com previsão orçamentária de aproximadamente 1,5 bilhão de reais (OBDFa, 27/06/2012, 28/06/2012). Dentro deste movimento, foi lançado o ProSub, programa de desenvolvimento, recondicionamento e aquisição de submarinos para a Marinha brasileira, com custo de 20 bilhões de reais, com a previsão de se dotar a Força com seis submarinos nucleares, 15 convencionais e recondicionamento de cinco submarinos convencionais (Idem, 08/07/2012).

Em 2013 foi noticiado o corte de 919 milhões de reais para a defesa (OBDFa, 31/07/2013, 01/08/2013). No mesmo, ano, testes de lançamento de mísseis de cruzeiro do Astros 2020, do Exército, com fundos do Programa de Aceleração do Crescimento, foram bem sucedidos (Idem, 19/10/2013). Desde então, com continuidade ao longo de 2014, diversos materiais de defesa e armamentos foram entregues às Forças Armadas: um avião cargueiro, helicópteros e blindados Guarani para a Força Aérea entre 2013 e fevereiro de 2014, a empresa Saab e a Rússia entregaram mísseis ao Exército em março. No mesmo mês, 13 blindados Guarani foram entregues pela Iveco ao Exército (Idem, 25/02/2014, 17/03/2014).

Ainda em 2014, realizou-se a compra de 20 mísseis Harpoon AGM-84L para a defesa das águas brasileiras pela Força Aérea (Idem, 10/05/2014). Até o fim do primeiro mandato Rousseff foram realizados testes de lançamento de foguetes com combustível líquido, e novas unidades de blindados e lançadores de foguetes foram recebidas pelo governo (Idem, 03/09/2014).

Quanto ao perfil estratégico da estrutura de defesa brasileira, buscaram-se formas de modernizá-la quanto a reformas institucionais e de responder a novas ameaças que se tornariam prementes no período Rousseff. Uma das reformas institucionais foi a criação em 2011 da Secretaria de Aviação Civil, vinculada diretamente à Presidência da República que unia institucionalmente sob sua jurisdição a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Infraero e desoneraria o Ministério da Defesa do gerenciamento da área (OBDFa, 16/03/2011; 21/03/2011). Além disso, foi criado no âmbito da defesa um conjunto de ações que posteriormente se plasmaria na criação de um novo comando no Exército: a defesa cibernética. Um ataque cibernético ao sítio oficial do Ministério da Defesa, em junho de 2011, expôs a fragilidade do governo quanto à atenção a esta área estratégica, o que redundou na criação do Comando de Defesa Cibernética (CDCiber) do Exército no mês subsequente (Idem, 28/06/2011; 04/07/2011).

Quanto à inserção multilateral do Brasil no âmbito da defesa, tanto em escala global quanto regional, houve uma série de eventos. Regionalmente, entre 2009 e 2010, a América do Sul foi qualificada pelo observatório do Instituto de Investigação Sobre a Paz da Universidade de Estocolmo (SIPRI, em inglês) como a região do globo em que mais se aumentaram os gastos com defesa, da ordem de 9,3 por cento. (OBDFa, 11/04/2011; 12/04/2011). Uma maneira de responder ao contexto descrito foi aumentar os laços cooperativos com países vizinhos: novos acordos a respeito das fronteiras foram celebrados com a Colômbia e a Bolívia (Idem, 24/06/2011; 30/06/2011; 04/07/2011; 30/10/2011). Em abril de 2012 o Brasil atuou em auxílio a acordos entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia com o governo deste país, para a liberação de reféns. (Idem, 02/04/12). Em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro apoiou a reestruturação da defesa de Guiana e Surinami, com equipamentos e formação de pessoal (Idem, 12/09/2012). Em 2013, conversações foram iniciadas com a Argentina para avaliar a viabilidade de um acordo de cooperação em torno da defesa cibernética dos dois países, com posição privilegiada para o país platino, que contava à época com mais estruturas empregadas na área. (Idem, 17/09/2013).

Considerando a escala global, o Brasil, produtor de bombas de fragmentação, exportadas a diversos compradores pelo globo, continuou a questionar tentativas de se criar regulamentação restritiva desse material no âmbito da Organização das Nações Unidas (OBDFa, 16/04/2011). Em 2012, os Estados Unidos comunicaram oficialmente que deixariam de pressionar unilateralmente o Brasil sobre aderir ao protocolo adicional do Tratado de Não-proliferação (TNP), posição que o país mantém desde fins da década de 1990 (Idem, 05/03/2012). Paralelamente a isso, manteve-se ativa a participação do país em exercícios militares conjuntos com países das Américas, da Europa e do Atlântico Sul (Idem, 10/11/2012; 18/11/2012).

Um elemento importante a se considerar na inserção global do Brasil no período Rouseff quanto ao campo estratégico global é o tratamento do programa nuclear do país. O tema atrai a atenção da sociedade internacional e tem estrutura normativa internacional consistente quanto ao acompanhamento de desenvolvimento, produção e gerenciamento de arsenais e projetos nucleares para fins pacíficos e militares. Foram parte das ações de defesa neste período o já mencionado projeto de construção de seis submarinos de propulsão nuclear em 2012 (OBDFa, 08/07/2012). Em 2013, o Brasil, em cooperação com a Noruega, realizou testes de combustível nuclear a ser utilizado em seus submarinos, com participação de laboratórios civis e militares de ambos os países (Idem, 12/05/2013).

No campo das relações bilaterais do país, um tema bastante expressivo foram as tratativas do Programa FX-2 de compra de caças para a Força Aérea Brasileira. As negociações do programa, que remontam ao governo Lula da Silva e com um antecessor do período Fernando Henrique Cardoso, duraram todo o primeiro governo Rouseff, tendo um fechamento com a escolha do convênio sueco no fim de 2014. Em março 2011, o presidente estadunidense Barack Obama refez propostas de venda de caças. Em setembro do mesmo ano, o processo de compra passou por um adiamento, retomado apenas com nova tentativa estadunidense de celebrar um contrato amplo na área de defesa aérea, do qual os caças eram apenas parte das trocas entre os países, em abril de 2012. Em setembro de 2012, como parte das negociações do programa, as empresas interessadas passaram a oferecer diversas bolsas de estudo a acadêmicos brasileiros por meio do Programa Ciência sem Fronteiras. Em dezembro de 2013 a presidência, com apoio da Aeronáutica decidiu pela Suécia como país parceiro na produção dos caças. (OBDFa, 18-22/03/2011; 23/09/2011; 19/04/2012; 21-24/04/2012; 10/09/2012, 18/12/2013).

O Brasil, em 2011, adquiriu caças da Jordânia, recondicionados para repor unidades brasileiras que saíram de operação (OBDFa, 18/04/11). No campo do intercâmbio de

materiais, a Embraer, em ação conjunta com o governo brasileiro, vendeu Super Tucanos a Guatemala e Senegal e doou modelos antigos a Moçambique (Idem, 24/10/13). Em 2014, o país estabeleceu cooperação com Honduras para a produção de aeronaves de patrulha com convênio entre BNDES, empresas brasileiras e os governos nacionais (Idem, 02/06/2014). Em junho daquele ano, o governo estabeleceu acordo para a revitalização de materiais de defesa iraquianos por empresas brasileiras e ainda iniciou conversas sobre a possibilidade de firmar cooperação com a Rússia para o desenvolvimento de um escudo anti-aéreo para o Brasil (Idem, 23/06/2014; 15/07/2014).

4.2.2.1 Livro Branco da Defesa Nacional (2012)

O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil remonta à Lei Complementar 136, de 25 de agosto de 2010, que recriou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e redesenhou as atribuições do ministro da defesa, adaptando-as à nova organicidade do ministério, bem como aumentando o grau de delegação de poderes do presidente a seu subordinado (BRASIL, 2010b).

Para Salvador Raza, os livros brancos da defesa são “expressões escritas de políticas de defesa nacionais” (RAZA, 2002, p. 03). O conceito é amplo e abarca diversos tipos de publicações. De acordo com o autor, na América do Sul, lançamentos de documentos desse tipo coincidem com as transições democráticas dos anos 1990 na região. Os primeiros documentos do tipo teriam sido iniciativas de Chile, Argentina, Peru e Bolívia, os quais foram seguidos por outros países posteriormente.

Raza considera haver dois tipos de livros brancos, um que se caracteriza por uma meta-política de defesa consensualmente elaborada e outro, elaborado a partir de grupos mais restritos da elite política e da burocracia, que são mais cartas de intenções e compromissos (RAZA, 2002, p. 03). Sequenciando temporalmente a Política de Defesa Nacional (versões de 1996 e 2005), a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional, podemos dizer que a política de defesa caminhou progressivamente do segundo tipo para o primeiro, em cada um dos documentos. De acordo com a Lei Complementar 136/10, inclusive, o Livro Branco da Defesa Nacional engloba a política e a estratégia de defesa nacionais e deve ser referendada pelo Congresso a cada mandato presidencial (BRASIL, 2010, art. 9º., §2).

Os livros brancos são resultados de processos políticos, sociais e econômicos. Como fenômeno político temos a afirmação de uma política pública e democrática, a composição de um conceito geral que liga os aspectos mais elementares da política de defesa até a organização prática de seus meios de implementação. Como processo social, observamos que a política de defesa é uma das resultantes das relações entre cidadãos, representantes e burocracia, tanto civil quanto militar, e os graus de informação e participação ao elaborá-la e implementá-la variam, de maneiras bastante específicas. Entre os aspectos econômicos de um livro branco podem estar previsões orçamentárias em geral, mas também o desenho de toda a relação entre a produção da defesa e o ente público que dela disporá.

Contextualizando o Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil, em sua versão de 2012, afirmamos que ele acompanha a tendência geral do primeiro governo Dilma Vana Rousseff no que tange a defesa e a política externa em geral, de continuidade relativa em função aos mandatos de Lula da Silva, com contingenciamento de iniciativas. Um indicativo disso foi a manutenção do ministro e dos comandantes militares num primeiro momento, com a substituição de Nelson Jobim por Celso Amorim, que embora tenha sido uma substituição, teve nos quadros do governo anterior a escolha de um sucessor para a pasta (BERTAZZO, 2012, p. 816). O fato de o documento ter sido lançado em 2012, mas ter sua previsão afirmada por lei complementar em 2010, no governo anterior, também confirma o ponto de vista.

Focando a leitura do Livro Branco da Defesa Nacional nos aspectos mais gerais de Defesa, Segurança e das relações destes conceitos com questões sociais ou os Programas Sociais da Defesa, passamos o documento em revisão a seguir.

O documento é estruturado em capítulos, sendo que o primeiro trata do Estado brasileiro e a defesa nacional, o segundo do ambiente estratégico do século XXI, o terceiro sobre a defesa e o instrumento militar, o quarto da defesa e a sociedade, o quinto das transformações da defesa, o sexto e último, da economia da defesa.

No primeiro capítulo, dedicado à defesa e a sua ligação com as características brasileiras, há uma descrição detalhada e bastante institucional de Estado e sociedade brasileiros. Símbolos nacionais, território, características dos recursos naturais, pirâmide etária da população, divisão político administrativa da federação, e patrimônio nacional, como o produto interno bruto relativo a 2012, dentre outros fatores, são tidos como base para a projeção da defesa nacional. Esta, por sua vez, deve estar direcionada a repelir ataques externos ou a se submeter a pressões políticas insuportáveis vindas do meio internacional (BRASIL, 2012, p. 22). A definição de defesa presente no livro branco é a mesma que consta na Política de Defesa Nacional: “o conjunto de medidas e ações do estado, com ênfase na

expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Idem, p. 24). As metas da defesa, por sua vez, são as mesmas que constam na Estratégia Nacional de Defesa, cujo objetivo é “atender as necessidades de equipamento das Forças Armadas, privilegiando o domínio nacional de tecnologias avançadas e maior independência tecnológica” (Idem, p. 25).

O segundo capítulo do documento é dedicado a atualizar os objetivos da defesa de acordo com o ambiente estratégico contemporâneo. Considerando que atualmente o principal vetor de ameaças externas ainda provenha de Estados hostis, a política brasileira inclui “drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei” (Idem, p. 28) como outro vetor, entendido como aspecto transversal da defesa com a segurança internacional. Neste capítulo ainda observamos a recomendação de que a política de defesa observe “a participação efetiva de diversos setores sociais no [...] maior entendimento dessas questões” (Idem, *ibidem*). Além disso, faz parte da leitura estratégica do livro branco a cooperação em defesa na América do Sul, com o reforço do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A estratégia brasileira é entendida com foco na cooperação e na dissuasão (Idem, p. 29).

Ainda no capítulo dois, há uma revisão de todos os acordos internacionais que vinculam o Brasil no âmbito estratégico, tanto na escala global quanto na regional. As áreas dos acordos vão desde os mais gerais, como os tratados constituidores da ONU, da Unasul e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), passando pelos propriamente estratégicos, como os tratados de não-proliferação nuclear, de proscrição de armas químicas, de direito do mar, de exploração da Antártica, do espaço sideral e de regimes de proteção ambiental (Idem, ps. 30-49). As linhas gerais da política e da estratégia de defesa são vetores da articulação entre política externa e a política estratégica, e no Livro Branco da Defesa, a junção destas duas áreas serve de projeção, cooperação e dissuasão internacionais pelo Brasil. Esses fatores seriam trabalhados nas cúpulas dos BRICS, no fórum IBAS, nas relações com países africanos e na América do Sul (Idem, ps. 50-51).

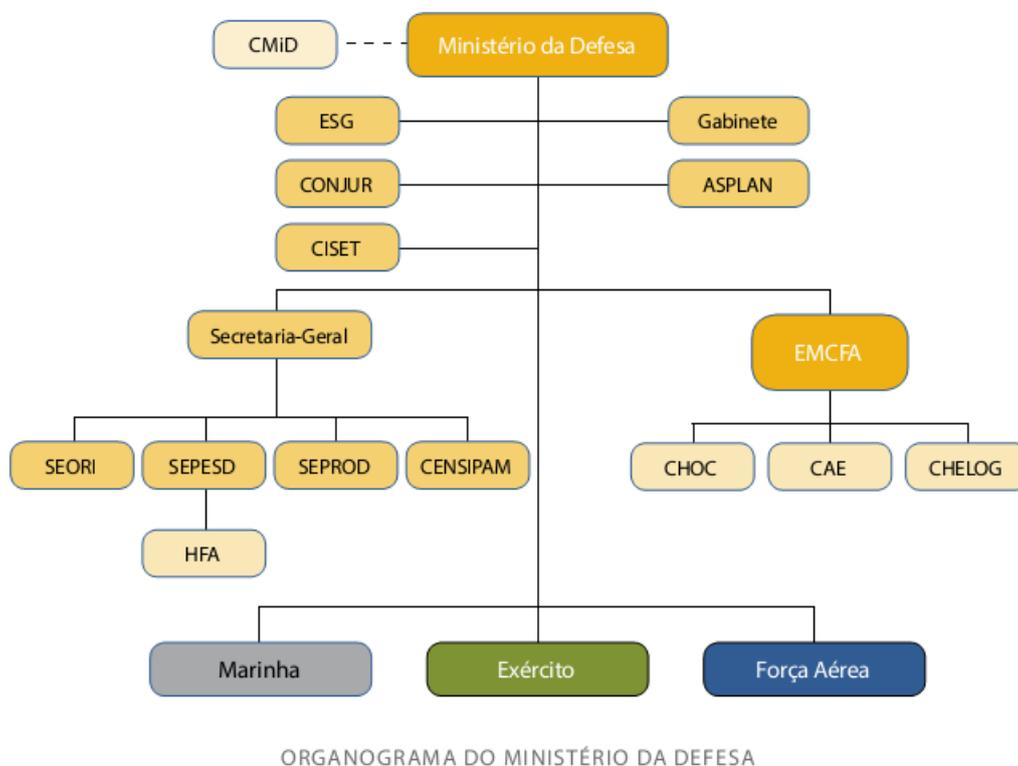
O capítulo três, que trata do instrumento militar da defesa, define o marco legal, a composição das Forças Armadas, organograma e hierarquia do Ministério da Defesa e das três forças. Estratégia e política nacionais de defesa são entendidas como marcos legais para o balizamento de todos os fatores mais específicos e organizacionais. O papel das Forças Armadas é reafirmado em torno da defesa e da Garantia da Lei e da Ordem, nos limites

afixados por leis específicas, já elencados neste capítulo. Além disso, as forças podem atuar como política na faixa de fronteira do país, respeitadas as forças policiais judiciárias (Idem, ps. 53-54).

No capítulo três, quanto ao Ministério da Defesa, se estabelece o papel de coordenação dos esforços da defesa brasileira. Tarefas subsidiárias são elencadas, sem que se mencionem programas sociais, sendo que o documento, neste capítulo, não se propõe a esgotar a descrição de todas elas. É explicitado o organograma do Ministério, que aqui reproduzimos como forma de cumprir com um dos objetivos deste trabalho, de situar onde se encontrariam os Programas Sociais da Defesa institucionalmente.

- Conselho Militar de Defesa (CMiD) – órgão consultivo de defesa;
- Estado-maior Conjunto das forças Armadas (EMCFA);
- Secretaria Geral (SG);
- Gabinete do Ministro da Defesa;
- Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN);
- Escola Superior de guerra (ESG);
- Consultoria Jurídica (CONJUR);
- Secretaria de Controle interno (CISSET);
- Secretaria de Organização Institucional (SEORI);
- Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e desporto (SEPESD);
- Secretaria de Produtos de defesa (SEPROD);
- Centro gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM);
- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA);
- Chefia de Operações Conjuntas (CHOC)
- Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE)
- Chefia de Logística (CHLOG).

Gráfico 3 - Organograma do Ministério da Defesa



Fonte: Livro Branco da Defesa Nacional (2012, p. 56).

O restante do capítulo três é dedicado a descrever não apenas os órgãos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas elencados acima, ademais de mostrar o organograma de cada uma das forças, mas ainda de inventariar materiais de defesa, armamentos, perfis estratégicos e táticos das forças. Fora isso, se descrevem a educação militar, instalações militares, divisões estratégicas para a defesa do território nacional em todas as suas dimensões, intercâmbios e exercícios militares com outros países. Por fim, é dedicada uma seção final à inclusão progressiva da mulher nas Forças Armadas (Idem, ps. 56-152).

Há, depois da seção dedicada à participação da mulher, a descrição da atuação das Forças Armadas em Garantia à Lei e a Ordem. Em termos conceituais, não há desacordos com a definição presente nas leis que as regulam, importando-nos aqui alguns detalhes. É mencionada a Força de Pacificação criada no Comando Militar do Leste do Exército de ação em comunidades carentes do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro. As ações praticadas por ela são mostradas como provisórias, em apoio às forças policiais na criação daquilo que viriam a ser as Unidades da Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro. Chama-nos a atenção a institucionalização de uma força para o cumprimento de ações de garantia da lei e da ordem,

que pelo desenho institucional das leis que as regulam, era para ser algo excepcional. Outro elemento de atenção é a primeira referência no texto do livro branco a um dos programas sociais que estudamos, as Ações Subsidiárias e Complementares, que seria uma atribuição da Força de Pacificação (Idem, ps. 163-164).

As operações Ágata, ocorridas em diversas edições e voltadas ao policiamento das fronteiras também são enquadradas como ações de garantia da lei e da ordem. É-nos informado que fazem parte da cobertura institucional do Plano Nacional de Fronteiras, e até o ano de 2012 teriam ocorrido quatro delas (Idem, ps. 164-165).

4.2.2.2 *Sociedade e Programas Sociais da Defesa no Livro Branco da Defesa Nacional*

Para começarmos, é importante considerar como o livro branco e a política de defesa do governo Dilma Rousseff enquadravam a questão social. O documento conta com um capítulo especial sobre o tema, e a maneira de intitulá-lo foi “Defesa e Sociedade”. Ali, existem ações, previsões e conceitos que norteiam as relações mais abrangentes da sociedade com a defesa, sobre como a primeira poderia ou deveria ver a segunda. Além disso, o livro branco aponta as formas subsidiárias não coercitivas de intervir da defesa sobre a sociedade. Pelas características do capítulo, como veremos a seguir, a intenção é educar a sociedade para a defesa, justificar a manutenção da estrutura de defesa em tempos de paz, ter contato direto com a sociedade, prover bens e serviços públicos civis a ela e implementar um plano de ocupação da Amazônia. Neste texto, nos limitamos a enquadrar as situações acima na fonte primária. Interpretações, análises e eventuais confirmações presentes em documentação adicional ou bibliografia especializada serão discutidas no próximo capítulo.

De acordo com o Livro Branco da Defesa Nacional, a defesa deve se ligar com a sociedade de maneira instrumental, porque as mudanças tecnológicas no ambiente estratégico contemporâneo têm base também em mudanças de “padrões de relacionamentos políticos e humanos” (Idem, p. 167). Podemos dizer que a política de defesa expressa no documento é baseada numa percepção de mudança de cenários, num imperativo instrumental de sua parte de se adaptar a este fato, e expressa uma perspectiva de inclusão da instituição militar aos padrões de relacionamento humanos e políticos da contemporaneidade. O documento afirma ainda que “a interação harmônica entre os órgãos da defesa e a sociedade dá maior dinâmica à ação estatal no provimento da segurança e da defesa do País” (Idem, ibidem). A relação entre

a defesa e a sociedade, com base nesta citação, afirma-se como um dos fins da defesa, não se pretendendo uma política assistencial, de infraestrutura, saúde ou qualquer outra.

A seguir, a política de defesa expressa no livro branco assume a responsabilidade de:

[...] incorporar e processar interesses e demandas amplamente diversificados no âmbito nacional e internacional, compartilhando responsabilidades com a sociedade, tanto no momento de escolher prioridades e estratégias, quanto no acompanhamento e na avaliação da ação política. (Idem, ibidem).

Em outras palavras, o que o documento prevê é que as políticas e ações que serão elencadas posteriormente no capítulo “Defesa e Sociedade” devem ter conteúdos de compartilhamento de responsabilidades e de uma ação comunicativa tanto na expressão de demandas sociais à política de defesa quanto na avaliação das respostas dadas pelo ministério ou as forças. A partir de então, o documento delinea, sucessivamente, os Programas Sociais da Defesa, as relações da defesa com os poderes da República, com os Direitos Humanos, com o acesso à informação, com a academia civil e o desenvolvimento industrial. Além disso, há uma seção dedicada ao pessoal civil da administração central da defesa.

Feita a introdução sobre as relações entre a defesa e a sociedade brasileiras, o livro branco segue para a caracterização dos Programas Sociais da Defesa, que seriam “dispositivos e programas cuja implementação e aplicação contribuem para que haja um aumento de participação social em assuntos de defesa e segurança” (Idem, p. 168). Gostaríamos de realçar a perspectiva da política prevista pelo livro branco como um vetor de aumento da participação social dos assuntos da área.

Em seguida, passaremos rapidamente em revista os Programas Sociais da Defesa, apenas enquadrando-os como partes do livro branco e de como se inserem no todo da política de defesa a partir deste documento. Na próxima seção deste texto, cada um deles será trabalhado individualmente e em detalhe.

O Projeto Rondon, que teve sua primeira edição em 1967, portanto na vigência da ditadura militar, teve uma reelaboração ainda no governo Lula da Silva. No Livro Branco da Defesa, lançado no governo Rousseff, ele é apresentado como um programa do Ministério da Defesa que visa aproximar estudantes das universidades brasileiras de diversas regiões do país a administrações municipais da Amazônia, com vistas a fomentar mudanças sociais e o aumento do bem-estar local. Os estudantes são vistos também como promotores da eficiência da administração municipal das localidades que os recebem (BRASIL, 2012, p. 170).

De acordo com o documento, as Forças Armadas, além de organizadoras do programa, conferem apoio logístico às equipes rondonistas, de acordo com as necessidades da geografia

local. No ano de 2012, foram atendidos 59 municípios da área atendida pelo programa, com a participação de 1.180 estudantes. Contando todas as edições do Projeto Rondon desde sua retomada em 2005, 833 municípios receberam equipes rondonistas e 13.820 estudantes participaram do programa (Idem, p. 171).

O Programa Calha Norte foi criado em 1985, passando por um momento de forte letargia orçamentária e política no período Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No período Cardoso, iniciaram-se estudos para reformulá-lo (SILVA, 2004, ps. 56-57). Uma nova versão do programa seria lançada por Lula da Silva em 2005. De acordo com o livro branco, ele foi criado nos anos 1980 para ocupar ordenadamente a calha norte do Rio Amazonas. Com sua retomada, a área de abrangência se estendeu à Ilha de Marajó e à Bacia do Rio Solimões, chegando aos estados de Rondônia e Mato Grosso. As ações compreendidas pelo programa abrangem “a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, aeródromos, poços de água potável e redes de energia elétrica” (BRASIL, 2012, p. 169). De acordo com o documento, essas ações são vistas como benfeitorias para as comunidades locais. As fontes dos recursos são do próprio Ministério da Defesa ou de convênios com as administrações estaduais e municipais (Idem, *ibidem*).

Como o próprio documento afirma, os interesses do programa não são exclusivamente sociais, são também de natureza defensiva. Mais notável do que isso, em nossa opinião, é o livro branco assumir que o Programa Calha Norte é uma das poucas formas em que o Estado brasileiro se faz presente nas regiões que atende. O programa também é afirmado como de “grande alcance social” (Idem, *ibidem*).

No que tange às Ações Subsidiárias e Complementares, o terceiro programa social explicitado no Livro Branco da Defesa Nacional, o que percebemos foi a conformação de um conceito abrangente que engloba diversos tipos de ações do ministério e das Forças Armadas que prescindem do uso da força, não têm caráter administrativo e estão fora dos demais programas sociais. Dentre elas estão “o emprego da engenharia do Exército na construção de estradas, ferrovias, pontes e açudes; a evacuação aeromédica em regiões longínquas realizada pela Força Aérea; e o apoio de saúde prestado pelos navios-hospitais da Marinha. Cita-se, ainda, o apoio humanitário em ocorrências de sinistros e calamidades, como queda de aeronaves, afundamento de embarcações, enchentes, deslizamentos ou secas prolongadas” (Idem, ps. 171-172).

No geral, as ações subsidiárias elencadas acima, somadas às propriamente de defesa civil, são assumidas pelo livro branco como formas mais rápidas de o governo responder a

contingências (Idem, *ibidem*). Não há detalhamento do que define urgência ou contingência que implique no uso das Forças Armadas no amplo espectro de ações previstas.

Em 2004, o governo Lula da Silva criou o Programa Soldado Cidadão, destinado à desmobilização de recruta que prestaram o serviço militar obrigatório. O livro branco afirma ter conseguido, até sua publicação, qualificar 100 mil jovens por meio do programa, que além de ministrar aulas de empreendedorismo, ética e cidadania, forma os ex-recrutas como técnicos em diversas áreas. Dentre elas, estão “telecomunicações, mecânica, alimentícia, construção civil, artes gráficas, confecção, têxtil, eletricidade, comércio, comunicação, transportes, informática e saúde” (Idem, p. 168).

O Programa Forças no Esporte é retratado no livro branco como um instrumento de “integração social por meio da prática esportiva” (Idem, p. 170). Seu alvo é o público de idades entre 7 e 17 anos, e para além da educação para o esporte, há reforço nos estudos do currículo normal de jovens e crianças, educação para a “prevenção de doenças” e outras atividades educacionais não datalhadas. O programa é realizado por meio de convênio com os ministérios do esporte e do desenvolvimento social e agrário, cabendo a cada um deles algumas atribuições. Figuram entre aquelas do Ministério da Defesa, executadas por meio das Forças Armadas, o fornecimento de “infraestrutura, serviço médico, odontológico e de assistência social, coordenadores, transporte e monitores das organizações militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea” (Idem, *ibidem*).

De acordo com a caracterização dos Programas Sociais da Defesa pelo próprio livro branco, percebemos uma vinculação pouco nítida com os objetivos gerais das relações entre a defesa e a sociedade brasileira. Em termos gerais, o documento afirma que esses programas deveriam agir sobre a composição e a melhora de uma mentalidade de defesa no país, e que haveria uma ligação deles com novos aspectos da defesa contemporânea, de integração do componente civil da sociedade no sistema da defesa. Ademais, seria também uma das atribuições destas políticas o compartilhamento de responsabilidades entre a sociedade e as instituições da defesa, o que o livro branco não aprofunda, seja por não colocar antes da sociedade civil como corresponsáveis pelos programas sociais ou por não explicar como eles poderiam colocá-los nessa posição.

A próxima etapa deste trabalho será o de apresentar, com base em fontes primárias e oficiais e de análises especializadas (quando houver) os Programas Sociais da Defesa. Aqueles que tiverem um histórico anterior ao período 2003-2014 terão uma discussão inicial em que se exporão seus antecedentes, e todos serão escrutinados no que tange a seu desenvolvimento nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. A ordem de apresentação dos

programas estudados foi a cronológica, a partir da criação de cada um. Foram consideradas as datas de criação de cada um deles, contadas a partir de seus primeiros registros de eventos oficiais. Ao fim da caracterização de todos os programas, incluímos ainda como cada um deles foi enquadrado nos planos orçamentários dos governos aqui estudados, buscando mostrar como são vistos no âmbito do planejamento e em sua apresentação para a aprovação legislativa.

4.2.3 Programas Sociais da Defesa: conceitos e análise histórica

Nesta seção do trabalho, procuramos apresentar todo o material documental e de bibliografia especializada sobre os Programas Sociais da Defesa. As informações colhidas podem se referir às origens dos programas sociais na vigência do recorte histórico, mas no caso daqueles que já existiam ou tiveram edições anteriores aos governos Lula da Silva e Rousseff, apresentamos uma revisão mais abrangente.

4.2.3.1 *Projeto Rondon*

O Projeto Rondon, que tem por slogan oficial “Lição de vida e cidadania”, completa em 2017 o quinquagésimo aniversário da chamada “operação zero”, acontecida em 1967. Chama a atenção a antiguidade e o tipo de atenção dada à Amazônia pela defesa brasileira pelo programa social da defesa “Projeto Rondon”, a despeito de governos e regimes políticos que vigeram. As edições do programa foram interrompidas em 1989, mas foram retomadas pelo governo Lula da Silva a partir de 2003.

A chamada Operação Zero do Projeto Rondon foi composta de trinta estudantes de universidades do extinto Estado da Guanabara, que realizaram missão em Rondônia. A experiência, que teria sido bastante proveitosa, motivou a realização de novas edições do programa, que se repetiu em 1968, para a qual se criou um grupo de trabalho que o tornasse mais institucional.

Em 1970, por meio de decreto executivo pelo governo, o projeto se tornou um órgão autônomo do poder executivo, com o objetivo geral de atuar sobre o desenvolvimento e a

integração nacional, com atenção à formação universitária dos participantes do programa e com o objetivo posterior de fomentar a instalação de estruturas educacionais em áreas mais carentes ou de difícil acesso do país (BRASIL, 1970).

Em 1975, o Projeto Rondon foi transformado em uma fundação, que mantinha os mesmos objetivos gerais expressos acima. Foi acrescida a ela uma sede, que a vinculava ao Ministério do Interior, bem como foram criados conselhos e presidência como seus órgãos. Foram previstos meios de financiamento prioritariamente públicos, permitindo também financiamento privado (BRASIL, 1975). Em 1989, com uma lei abrangente a diversos outros órgãos da administração pública, a Fundação Projeto Rondon foi extinta, sem maiores providências externadas em documento oficial (BRASIL, 1989).

Atualmente, o programa, que de acordo com seu sítio oficial na internet é desenvolvido pelo Ministério da Defesa, tem por objetivo contribuir para “... a formação do jovem universitário como cidadão e para o desenvolvimento sustentável nas comunidades carentes” (BRASIL, Ministério da Defesa, 2017b). O programa ainda é visto como “poderosa ferramenta de transformação”, tem como objetivo “o aprimoramento de valores humanitários”, a “intensificação do sentimento de responsabilidade social e coletiva”. Ainda de acordo com a página do programa no sítio do Ministério da Defesa, desde 2005, quando foi retomado pelo governo Lula da Silva, o Projeto Rondon teria realizado 75 operações, distribuídas por 24 estados brasileiros, com a participação de 2.137 instituições de ensino superior, totalizando mais de 21.106 rondonistas, entre professores e alunos universitários (Idem).

Ao realizarmos pesquisa sobre o Projeto Rondon em bases públicas de pesquisa de periódicos científicos, é notável a recorrência de artigos de diversos de seus ex-participantes. Há trabalhos sobre comunicação social, educação e extensão universitária, avaliação de ações desenvolvidas em municípios específicos, cidadania, eco tecnologias, acessibilidade à saúde e urbanismo, dentre outros (SILVA; LOPES; OLIVEIRA, 2012; MUNHOZ; RAMOS; MUNHOZ, 2010). A ligação entre os propósitos oficiais do programa e o ponto de vista dos autores, de promoção da cidadania e da cooperação entre meios universitários e localidades carentes do Brasil, é evidente.

O relançamento oficial do programa foi noticiado em diário oficial em janeiro de 2005, no momento em que o governo criou o Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon (BRASIL, 2005a). O comitê, presidido pelo Ministério da Defesa, contava com a participação dos ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, da Saúde, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, do Esporte, do Desenvolvimento

Agrário e da Secretária-Geral da Presidência da República. Não exporemos aqui o regimento do órgão, nos limitando a apreender quais são as atribuições e conceitos gerais que o animavam. Fazia parte de suas funções colocar em prática as diretrizes do Projeto Rondon, elaborar um plano operacional anual e direcionar esforços no âmbito regional implementando as diversas ações específicas previstas (Idem).

As diretrizes básicas do Projeto Rondon, anexas ao decreto, previam viabilizar a participação de estudantes universitários no desenvolvimento e no fortalecimento da cidadania, contribuir para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes, buscar soluções para problemas sociais da população e fortalecer a formação acadêmica dos rondonistas, com ênfase para a “responsabilidade social e o patriotismo” (Idem). Além disso, o programa ambicionava distribuir recursos de maneira acurada entre entes federativos e outro órgãos da sociedade civil organizada de maneira a harmonizar políticas e esforços de desenvolvimento de áreas carentes, bem como assegurar a participação da população na fiscalização das ações rondonistas. Por fim, determinavam-se os critérios de carência de dificuldade de acesso geográfico como foco da atenção do programa, transparência e perenidade das ações (Idem).

Em fins de 2005, três novos documentos foram lançados pelo Ministério da Defesa para a execução do Projeto Rondon: seus conceitos político e estratégico, bem como as diretrizes estratégicas. Os documentos são apresentados pelo próprio ministério, respectivamente, como o mais geral até o mais específico, que comentaremos a seguir.

Quanto à Concepção Política do Projeto Rondon (BRASIL. Ministério da Defesa, 2005g), ela nada mais foi do que uma adequação formal do conteúdo das diretrizes anexas decreto de janeiro de 2005, expressas acima. O que se nota a partir de sua leitura e dos dois documentos seguintes, é o detalhamento das ações e papéis institucionais dos diversos atores envolvidos no Projeto Rondon. As orientações presentes na Concepção Política são de caráter geral, por isso a ligação entre conteúdo e sua intitulação.

A Concepção Estratégica do Projeto Rondon (BRASIL. Ministério da Defesa, 2005b), por sua vez, tem como pontapé a caracterização institucional do programa. Classifica-o como interministerial e o liga, para além de órgãos governamentais, à Associação Nacional dos Rondonistas, à União Nacional dos Estudantes, a organizações não-governamentais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e de organizações da sociedade civil. Adiante, em campos em que define missão e diretrizes do programa, há reprodução literal de sua concepção política. Em seguida, define-se sua organização, por meio do Comitê de Orientação e Supervisão, e suas comissões, que seriam a coordenação geral, a coordenação

operacional e administrativa, de natureza executiva e com a atribuição de traçar o plano anual de atividades e a comissão regional, ativas de acordo com necessidades especiais (Idem, p. 02).

No campo estratégias, estabelece-se que o Projeto Rondon deva ser implantado de forma progressiva e sólida, criando processos e metodologias. Além disso, prevê-se que os recursos do programa devam ser concentrados, de maneira a produzir mudanças significativas onde executado. A parte de planejamento e estrutura operacional deve ser flexível, de maneira a atender as peculiaridades regionais das edições a serem sucessivamente implementadas. A iniciativa privada deve ser incentivada, bem como a parceira com outros entes públicos, conselhos comunitários, institutos de pesquisa, universidades e ONGs. As necessidades locais devem ser colocadas sob forte consideração, bem como o acompanhamento da implementação das atividades na medida em que os recursos forem liberados (Idem, ps. 02-03).

Como parte da parte operativa das estratégias, determina-se que o Projeto Rondon não pode falar pelo poder público. O financiamento de suas ações, além de contar com recursos públicos, deve procurar por patrocínios, seja em atendimento a operações nacionais, regionais ou especiais. As missões rondonistas podem ser de diagnóstico, de implementação de ações para mudar um quadro diagnosticado, ou mesmo de pesquisa-ação, na qual diagnóstico e ação sobre o quadro observado são simultâneas. Ações de assistência social episódica não fazem parte do programa (Idem, ps. 03-04).

Completando os documentos fundamentais do Projeto Rondon por ocasião de sua refundação, temos a Diretriz Estratégica do Projeto Rondon (BRASIL. Ministério da Defesa, 2005c). O documento caracteriza-se por uma portaria normativa interna ao Ministério da Defesa, assinada pelo então ministro José Alencar, em 30 de junho de 2005, com a finalidade de estabelecer critérios para a criação de missões do projeto, elaboração de orçamento anual e a busca por parcerias públicas e privadas (Idem, p. 01). As áreas prioritárias do programa são apresentadas respectivamente, partindo da Amazônia Legal, seguida do Nordeste, as periferias das grandes metrópoles e outras regiões.

A cada ano o programa deve ter uma edição nacional, com a participação de universitários de todo país atuando em missão, e ocorrendo restrições de recursos, pode-se reduzir a abrangência para a escala regional. Missões especiais podem ocorrer a pedido de entes públicos, apreciados pelo comitê do Projeto Rondon. Os editais e o planejamento de cada operação devem ser feitos com um ano de antecedência, garantindo a igualdade de chances de participação dentro de seu tipo (nacional, regional ou especial). Diversas questões

práticas são previstas, como eventos de abertura, etapas de adaptação dos rondonistas a novos locais de missões, relatórios finais de atividades pelas equipes, avaliação final por equipes e avaliação final da comunidade alvo (Idem, ps. 01-02).

Em julho de 2005, foi publicada uma portaria normativa que delegava funções entre órgãos do Ministério da Defesa referentes ao Projeto Rondon, além de definir as atividades para o ano de 2006. Ao Gabinete do Ministro ficaram designadas as funções de divulgação das atividades do projeto e as relações com o Congresso Nacional. Prevê-se uma assessoria jurídica no ministério, bem como se determina que um Estado-Maior de Defesa divida as atribuições ligadas ao projeto entre as três forças. A Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais fica encarregada de articular o Projeto Rondon com o Programa Calha Norte. A atividade de organização orçamentária e regimental do Projeto Rondon fica a encargo da Secretaria de Organização Institucional, ao passo que cabe à Secretaria de Estudos e de Cooperação todo seu planejamento executivo (Brasil. Ministério da Defesa, 2005d).

Ao fazermos o acompanhamento das atividades oficiais do Projeto Rondon documentadas virtualmente pelo Ministério da Defesa, temos documentos de natureza mais administrativa, como as portarias que nomeiam ocupantes das comissões que aprovam as participações de universidades, alunos e professores em edições do projeto ou em seus congressos nacionais. Além disso, constam documentos sobre as fontes de financiamento, bens, serviços e tipos de convênios que podem ser firmados pelo programa, de acordo com legislação específica firmada no âmbito do Ministério do Planejamento (BRASIL. Ministério da Defesa, 2005e).

Em 2011, as decisões ministeriais sobre o Projeto Rondon foram delegadas à Diretoria do Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação, a fim de descentralizar as decisões sobre uso de recursos (BRASIL. Ministério da Defesa, 2011).

4.2.3.2 *Programa Calha Norte*

O Programa Calha Norte é apresentando em seu sítio oficial como uma política de “manutenção sobre a soberania na Amazônia, contribuindo com a promoção de seu desenvolvimento ordenado e sustentável” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017c). Embora não se explicita a ordem de importância dada a cada um destes fatores, a disposição do texto dispensa maiores questionamentos. Além disso, o Ministério da Defesa afirma que o

programa “busca atender a carências vividas por comunidades locais, por meio de realização de obras estruturantes, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais e poços de água” (idem). O programa abrangeria, em meados de 2017, 8 milhões de pessoas, incluindo parte significativa da população indígena presente em território brasileiro.

Por ter um histórico bem documentado e debatido, e por se tratar de um programa mais abrangente do que o Projeto Rondon, além da documentação oficial que pudemos reunir, faremos uma revisão sobre o período anterior ao recorte desta pesquisa como parâmetro de comparação. Reforçamos que a leitura e a revisão a serem feitas focarão os limites entre políticas da defesa que podem empreender o uso da força e as que não empreendem. Em outras palavras, dividiremos de um lado a política propriamente de defesa e de uso das Forças Armadas em segurança pública, e do outro os Programas Sociais da Defesa.

Para entendermos o Projeto Calha Norte, vale uma menção ao ambiente em que foi formulado. De acordo com Silva, os projetos pensados pela ditadura para a Amazônia eram baseados no binômio segurança e desenvolvimento, pautadas pela Doutrina de Segurança Nacional. Com ênfase numa percepção de ocupação e integração da Amazônia, nascia ali o slogan “integrar para não entregar” (SILVA, 2004, p. 38). Diniz (1994) informa ainda que o projeto teria nascido em contexto sigiloso e que veio a público por conta da instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, motivada por denúncias veiculadas pela mídia impressa de circulação nacional (DINIZ, 1994a, p. 89).

A partir da crescente atenção que a região passou a despertar na comunidade internacional a partir da década de 1970 por conta da preservação do meio ambiente, uma série de políticas foi pensada pelo governo militar. As preocupações com a cobiça internacional pela Amazônia, embora não fossem novas, motivaram, por exemplo, a composição do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. O tratado, depois de arrefecer as desconfianças entre o Brasil e a comunidade internacional, se tornaria inoperante, motivando uma nova leva de cobranças da parte de organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, que condicionavam empréstimos ao país ao compromisso com a preservação da Amazônia (Idem, p. 43).

O Projeto Calha Norte foi criado, portando, em 1985, como forma de conter pressões advindas do meio internacional. Concebido como uma política essencialmente de defesa, sob responsabilidade dos militares, empreendia notadamente ações de infraestruturas civil e militar ainda nos moldes da segurança e o desenvolvimento. Silva (2005, p. 43) percebeu a persistência de elementos soberanistas na forma do programa. Miyamoto (2000), afirma que o binômio segurança e desenvolvimento foi a diretriz norteadora da política de defesa brasileira

entre os anos 1960 e 1980 (Idem, ps. 434-449). Mudanças ocorreriam neste paradigma a partir da segunda metade dos anos 1980, mas sempre relacionadas à manutenção da autonomia institucional dos militares na política de defesa, e em outras áreas (Idem, p. 450).

Por conta do que foi exposto, deve-se levar em conta alguns fatores do ambiente de transição em que o Programa Calha Norte foi concebido: autonomia institucional dos militares, seu interesse de continuarem presentes na Amazônia, as pressões pelo uso sustentável dos recursos da região e a redemocratização. Diniz ressalta que na Exposição de Motivos que criou o projeto, previam-se hipóteses de conflito ainda pautadas no conflito leste-oeste, característicos da Guerra Fria (DINIZ, 1994a, p. 89).

As etapas do programa, tal qual expostas na Exposição de Motivos, foram resumidos mais uma vez por Diniz: incremento das relações bilaterais do Brasil, aumento de presença militar na área, recuperação de marcos limítrofes, definição de uma política indigenista e questões de infraestrutura básica. As questões de infraestrutura, como provimento de energia elétrica, criação de pólos de desenvolvimento econômico e ampliação de serviços públicos em geral faziam parte do documento, mas ficaram sem definição detalhada (Idem, ps. 89-90).

Diniz ainda elabora, com riqueza de detalhes, uma análise histórica e institucional sobre a criação, modificação e extinção de órgãos públicos ligados à Amazônia, às fronteiras, aos indígenas e à mineração. Com base nisso, o autor afirma que na criação do Programa Calha Norte, toda sua estrutura foi gestada por uma coalizão de elite do ideário da Doutrina de Segurança Nacional que se colocava em oposição às populações indígenas, a populações empobrecidas da Amazônia (como pequenos garimpeiros) e bastante próxima de empresários mineradores e fazendeiros (Idem, ps. 112-115).

As diversas críticas que o Programa Calha Norte acumulou, especialmente no que tange à questão indígena e à escassez de recursos que atingiu o Estado brasileiro a partir dos anos 1990, fez com que entrasse em estado de relativa paralisia, especialmente no governo Fernando Collor de Mello. Este presidente estaria associado a maior porosidade às reivindicações locais e internacionais de maior respeito ao meio ambiente, o que o distanciava da perspectiva soberanista do período anterior (SILVA, 2004, p. 55). Além disso, Collor ficaria conhecido pela postura de relativo enfrentamento com os militares e de revisão da burocracia militar no Estado brasileiro.

Com o fim da Guerra Fria, a percepção de segurança sobre a Amazônia paulatinamente deu atenção especial ao tráfico internacional de drogas e armas, para além da tradicional preocupação com grupos políticos armados presentes em territórios vizinhos. Por conta disso, o sucessor de Collor, Itamar Franco, na política de defesa para a Amazônia,

passou a dar mais atenção a outro projeto, o do Sistema de Proteção da Amazônia, dentro do qual seria gestado o Sistema de Vigilância da Amazônia (Idem, ps. 56-57).

Entre os anos de 1995 e 1997, uma comissão especial foi instalada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para avaliar o Programa Calha Norte. De acordo com Silva, houve uma revitalização do programa, com sua posterior inclusão em um plano orçamentário para o segundo mandato do presidente, a ser implementado entre 2000 e 2003 (Idem, p. 56). O Plano Plurianual 2000-2003 dedicou 90.152.502 de reais para as Forças Armadas, contendo identificações genéricas sobre a alocação de recursos, o que impossibilitou avaliar a previsão de gastos específica do Ministério da Defesa com o Programa Calha Norte (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2000, p. 17).

Se, por um lado, a percepção do programa quando de sua fundação até sua fase de revisão evidenciava aspectos estratégicos, inclusive motivando críticas ao descuido com outros aspectos, como o respeito às populações indígenas, hoje seu sítio oficial indica outra perspectiva.

No meio da selva amazônica, comunidades inteiras sofrem do mesmo problema: a escassez. Faltam remédios, escolas, transporte público, médicos, lazer. Para chegar nesses municípios, promovendo o desenvolvimento ordenado e sustentável da região, além de vigiar e proteger nossas fronteiras, é que foi criado, em 1985, o Programa Calha Norte (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017d).

Como nos informa seu sítio oficial, o orçamento do programa é previsto e viabilizado por meio da Lei Orçamentária Anual. Com dados disponíveis entre os anos 2003 a 2014, percebemos que tanto em termos de previsão quanto de liberação a maior parte dos recursos vai para seu componente civil (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017e).

Iniciado o governo Luiz Inácio Lula da Silva, aprofundam-se os trabalhos no relançamento do Programa Calha Norte. Entrando oficialmente em operação a partir de 2005, o programa tem registradas suas diretrizes estratégicas em portaria ministerial em 2007 (BRASIL. Ministério da Defesa, 2007a). Ali podemos apreender definições do perfil do programa a partir de então, buscando por parâmetros de continuidade ou mudança diante de sua versão anterior.

As diretrizes estratégicas afirmam que a ação do Programa Calha Norte anteriormente eram baseadas quase que exclusivamente nas fronteiras, e que devido ao “agravamento de certas tendências” no contexto amazônico. Nos aspectos estratégicos e de defesa, o documento afirma haver um esvaziamento geográfico de certas áreas do território, além de perceber haver “novos e perversos fenômenos sociais” dos quais as populações locais devem

ser defendidas. Há uma divisão mais clara de uma vertente militar e uma vertente civil do programa, sendo que a segunda é definida de acordo com o que segue.

A Dimensão de Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional, ou "vertente civil", objetiva implantar e desenvolver infra-estrutura básica nos municípios da região abrangida pelo Programa. Atuando dessa maneira, o Calha Norte tem contribuído para a maior integração e para o desenvolvimento socioeconômico da região (BRASIL. Ministério da Defesa, 2007a).

A publicação das diretrizes estratégicas do Projeto Calha Norte, que já estavam elaboradas desde 2005, em portaria ministerial no ano de 2007 buscava divulgar e orientar os parlamentares de toda a região abrangida pelo programa sobre como se beneficiarem. As obras do programa, como nos informa o documento, são possibilitadas em grande parte por verbas concedidas diretamente às Forças Singulares. A outra via de recursos são os convênios firmados entre o Ministério da Defesa, estados e municípios. Por este motivo, juntamente com a portaria que carrega a diretrizes do programa, foi publicado um manual para estados e municípios de como firmar parcerias e convênios para se beneficiarem de obras.

O processo de planificação e execução de obras expresso na portaria normativa de 2007 remonta à reforma orçamentária de 2000, que criou diversas categorias formais às quais a política pública precisa ser obedecer para ser implementada. São previstos programa, ações, atividades e projeto, com critérios diferentes para cada um deles, todos condicionados aos objetivos do Programa Calha Norte. O conjunto de atividades cobertas pelo programa e enunciadas pela portaria de 2007 abrange um espectro maior do que as observadas em períodos anteriores. Aqui mencionaremos apenas as adicionais, como construir escolas, equipamentos públicos de lazer e esportes, mercados populares, feiras cobertas, matadouros animais, depósitos de grãos e comprar veículos para órgãos públicos (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017a).

A portaria ainda informa aos parlamentares que, para receberem obras do Projeto Calha Norte, emendas orçamentárias devem ser vinculadas a rubricas específicas vinculadas a ele e apresentadas de acordo com o calendário orçamentário. A partir de abril de 2007, o Programa Calha Norte fica vinculado à Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa e passa a disciplinar todo o processo de firma de convênios e execução de obras e sua consequente fiscalização interna (BRASIL. Ministério da Defesa, 2007b). Em 2009, uma nova versão das diretrizes estratégicas do programa é lançada sem alteração de questões formais de vulto. Em 2010, é criada uma comissão dentro da Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais para avaliar convênios e organizar as obras em escalas de prioridade (BRASIL. Ministério da Defesa, 2010).

No ano de 2011 é lançada mais uma versão das diretrizes estratégicas do Programa Calha Norte, para fins de atualização. Não há mudanças substanciais em sua conceituação, mas na introdução do documento pode-se notar mais um elemento de auto percepção institucional de sua vertente civil. As diretrizes afirmam que o programa se caracteriza por:

um programa governamental arrojado e multidisciplinar, de considerável alcance social para os brasileiros, cuja presença em áreas inóspitas é um fator importante para assegurar a jurisdição brasileira sobre a região, despojada de interesses pessoais ou setoriais, que tenha por objetivo, apenas o desenvolvimento consciente da área abrangida, para engrandecimento, cada vez maior da nação brasileira (BRASIL, Ministério da Defesa, 2011).

A partir de então, os documentos oficiais que se referem ao Programa Calha Norte tratam de um relançamento das diretrizes, sem mudanças de orientação geral, atendendo a procedimentos de rotina ligados ao planejamento orçamentário nacional. Além disso, figuram algumas portarias administrativas relativas a alocação de pessoal e tarefas.

O Programa Calha Norte disponibiliza relatórios anuais de atividades e gastos em seu sítio oficial na internet, entre os anos de 2003 e 2016. Os dados que levamos em consideração para nossa exposição, a seguir, referem-se a orçamento previsto e valores empenhados pelo Ministério da Defesa. Para fins analíticos, distribuímos a exposição dividida entre a vertente militar e a civil do programa. Além disso, relatamos também o percentual de empenho de recursos proporcional às previsões iniciais.

Tabela 3 - Orçamento e empenho do Programa Calha Norte (2003-2016)

Ano	Orçamento total do PCN	Orçamento militar	Orçamento civil	Total empenhado	Vertente Militar	Vertente Civil	Empenho geral	Empenho militar	Empenho civil
2003	42.445.611,00			14.330.430,68			34%	#DIV/0!	#DIV/0!
2004	67.327.280,00			41.606.205,47			62%	#DIV/0!	#DIV/0!
2005	235.694.311,00			132.901.367,70			56%	#DIV/0!	#DIV/0!
2006	191.531.197,00			21.321.875,16			11%	#DIV/0!	#DIV/0!
2007	455.021.000,00	34.000.000,00	421.021.000,00	273.269.927,27	33.830.735,04	239.439.192,23	60%	100%	57%
2008	301.679.114,00	63.850.000,00	237.829.114,00	221.987.955,52	60.235.801,89	161.752.153,63	74%	94%	68%
2009	253.570.000,00	77.550.000,00	176.020.000,00	158.159.623,92	46.879.123,98	111.280.499,94	62%	60%	63%
2010	376.777.792,00	68.000.000,00	308.777.792,00	194.145.209,54	48.352.059,16	145.793.150,38	52%	71%	47%
2011	484.951.546,00	68.000.000,00	416.951.546,00	169.135.558,59	47.811.546,73	121.324.011,86	35%	70%	29%
2012	469.910.174,00	82.130.174,00	387.780.000,00	226.483.490,04	58.200.512,83	168.282.977,21	48%	71%	43%
2013	779.710.310,00	72.000.000,00	707.710.310,00	375.880.644,40	63.800.000,00	312.080.644,40	48%	89%	44%
2014	446.740.755,00	72.000.000,00	374.740.755,00	225.855.534,06	54.936.510,08	170.919.023,98	51%	76%	46%
2015	926.868.050,00	72.000.000,00	854.868.050,00	285.858.570,11	51.162.816,11	234.695.754,00	31%	71%	27%
2016	586.060.664,00	45.530.374,00	540.530.290,00	524.899.699,15	40.453.798,00	484.445.901,15	90%	89%	90%

Fonte: Ministério do Planejamento (BRASIL, Ministério do Planejamento, 2004, 2008), elaboração do autor.

Como se pode ver na tabela, o componente civil do Programa Calha Norte é o que tem maior dotação orçamentária. Como não foi possível em tempo hábil recolher as proporções exatas de cada um deles entre os anos 2003 e 2006, comprometemo-nos com esta afirmação especialmente a partir de 2007. Convém ainda mencionar o quadro crescente de investimentos no programa, especialmente a partir do segundo governo Lula da Silva, quadro observado a

partir da comparação dos valores de previsão orçamentária e de empenho total em todos os anos do intervalo 2003-2014.

Considerando que previsão orçamentária não significa gasto público, chamamos a atenção para os valores de empenho dos componentes civil e militar do programa, dos quais mencionamos o maior e o menor *no intervalo 2007-2014*. O maior empenho no setor militar do Calha Norte foi o referente ao ano de 2013, com o montante de 63,800 milhões de reais, com o menor tendo ocorrido em 2007, no valor de cerca de 33,830 milhões de reais. Quanto ao componente civil, observamos o maior empenho em 2013, contando 312,080 milhões de reais, e o menor empenho em 2011, no valor de 111,280 milhões de reais.

Pudemos observar, portanto, que há um volume bastante maior de recursos conferidos à vertente civil do Programa Calha Norte. Os relatórios nos informam que os recursos são oriundos de emendas parlamentares federais, que inclusive são ali discriminadas por bancadas estaduais e por comissões parlamentares. É importante considerar, portanto, que é possível ao público em geral determinar a origem das emendas, o que pode gerar créditos eleitorais para os parlamentares. Além disso, fica evidente a possibilidade de haver diálogo direto entre estes, as Forças Armadas e o Ministério da Defesa no sentido de promoverem pontos comuns de interesse.

Um fator adicional de análise global é o índice de empenho por previsão orçamentária, por meio do qual se avalia quanto do que foi previsto em termos orçamentários realmente foi colocado à disposição das obras do Programa Calha Norte. Percebe-se que na vertente militar do programa, entre os anos 2007 e 2014, o melhor aproveitamento de recursos foi de 2007, com aproximadamente 100 por cento, com o menor índice registrado em 2009, com 60 por cento. Considerando os oito anos do intervalo, apenas o ano de 2009 teve aproveitamento inferior a 70 por cento. Considerando o componente civil, temos o ano de 2008 com o maior aproveitamento, de 68 por cento, e o ano de 2011 com 29 por cento. Considerando os oito anos do intervalo 2007-2014, apenas três deles, os anos de 2007, 2008 e 2009, tiveram aproveitamentos maiores do que 50 por cento.

Buscamos informações relevantes nos manuais de convênios do Programa Calha Norte, que passaram a ser produzidos a partir de 2012, e também na Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL. Ministério da Defesa, 2012). As normas tem uma versão de 2016, mas usamos a versão anterior, que é da vigência da pesquisa. O texto introdutório, quase idêntico ao das diretrizes estratégicas do programa atualizadas a cada triênio, acrescenta que suas ações buscam “evitar o fluxo migratório e o êxodo desordenado para os grandes centros urbanos da Amazônia e para outras regiões do país” (Idem, p. 14). Posteriormente, o manual é

referenciado em portarias específicas sobre a celebração de convênios entre o governo federal, entes públicos e privados.

Quanto aos critérios para a participação de municípios, o Programa Calha Norte afirma a necessidade de eles estarem presentes na faixa de fronteira delimitada pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração. Municípios com mais de 25 mil habitantes podem receber obras até o montante de 5 milhões de reais e abaixo desse contingente populacional, até 3 milhões de reais (Idem, p. 24). São estabelecidos processos, etapas, modelos e prestação de contas, desde a transferência dos recursos federais do programa até as contrapartidas municipais.

4.2.3.3 *Programa Forças no Esporte*

O Programa Forças no Esporte é assumido, em seu sítio oficial na internet como uma vertente do Programa Segundo Tempo do Governo Federal, desenvolvido pelo Ministério da Defesa. Isso não quer dizer que o primeiro seja contido pelo segundo, indicando, pelo contrário, que dividindo as responsabilidades pelo programa, se preservem as autonomias dos ministérios da Defesa e do Esporte. O Programa Segundo Tempo tem por princípio popularizar a prática de esportes nacionalmente, e facilitar o acesso, especialmente de jovens e crianças a suas diversas modalidades e aparelhos.

Considerando o papel do Programa Forças no Esporte na questão esportiva e social do bem público que veicula, e especialmente o papel das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, observamos a disponibilização de aparelhos esportivos das unidades militares, serviço médico, odontológico, assistência social, coordenadores, monitores e transporte. Dentro das atividades previstas, constam “... ações cívico-sociais, palestras e campanhas educativas, orientações de civismo, de cidadania” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017d). As ações das Forças Armadas não se limitam a faixas de fronteira ou áreas de difícil acesso.

A cooperação entre ministérios por meio do Programa Forças no Esporte remonta a 2003 (BRASIL. Ministério da Defesa, 2015e), mas foi oficializada apenas em 2013, por meio de portaria ministerial conjunta. No documento, os ministérios afirmam que “...a aproximação das Forças Armadas com a sociedade gera empatia institucional, bem como a conscientização do público quanto à relevância do seu papel na preservação e garantia dos valores cívicos e patrióticos, da cultura e da segurança nacional” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2013a). O

documento ainda vincula o bem público que é oferecido ao público alvo do programa à vulnerabilidade social.

Para completarmos a informação que consta no ano corrente sobre o programa a partir de uma documentação de nosso período de pesquisa, aqui resumimos o artigo 5º. da portaria ministerial, sobre as competências do Ministério da Defesa. Competia ao Ministério da Defesa no Programa Forças no Esporte, em 2013, designar e coordenar as unidades participantes, articular o programa com segmentos da sociedade e disponibilizar áreas e equipamentos. Além disso, cabia ao ministério e às Forças Armadas, por conseguinte, incorporar talentos esportivos no quadro militar, distribuir recursos oriundos do Ministério do Esporte para as unidades e alocar recursos humanos civis e militares para o funcionamento do programa (Idem).

4.2.3.4 Programa Soldado Cidadão

Muito parecida com a descrição do Programa Soldado Cidadão no Livro Branco da Defesa Nacional, a descrição do sítio oficial do Ministério da Defesa sobre o Programa Soldado Cidadão afirma que sua missão é “... qualificar profissionalmente os recrutas que prestam o Serviço Militar” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017).

A fundação do programa, de acordo com o sítio oficial do Ministério da Defesa, é de 2004, e conta com a parceira de escolas técnicas e militares para ajudar o ex-recruta a retornar à vida civil. Os cursos são oferecidos de acordo com o mercado de trabalho regional do participante, e mais de 200 mil jovens teriam sido beneficiados. Além da capacitação técnica, o programa oferece “... noções básicas de empreendedorismo, ética e cidadania” (Idem).

Ao consultarmos outras fontes primárias e secundárias disponíveis por informações do Programa Soldado Cidadão, nos informamos de sua participação em um sistema de programas do governo federal para a geração de empregos entre jovens de 18 a 29 anos. Um piloto do programa data de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, com o nome de Plano de Qualificação de Mão-de-Obra, organizado pelo Comando de Operações Terrestres e executado pela Fundação Cultural Exército Brasileiro (FUNCEB) e pelo Instituto de Professores Públicos e Particulares (BREIA, 2008; HONORATO, 2013; AGÊNCIA ESTADO, 2002). Todo o projeto era de autoria de organizações militares, e visava, por meio

de parcerias com instituições públicas, privadas, com fins lucrativos ou não, capacitar profissionalmente ex-recrutas para o mercado de trabalho civil.

Com o início do primeiro governo Lula da Silva, realizaram-se mudanças em políticas públicas voltadas para o emprego no âmbito do Ministério do Trabalho e na política de defesa, no Ministério da Defesa, ligando a desmobilização de recrutas e sua empregabilidade posterior. Da parte do Ministério do Trabalho, foi criado em 2003 o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), dentro do qual se integrou o Plano Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) (BREIA, 2008, p. 52). O Programa Soldado Cidadão, criado em 2004, vinculou-se ao Programa Nacional do Primeiro Emprego. Em 2007, o Plano Nacional do Primeiro Emprego seria convertido no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) (Idem, ps. 53, 50).

Breia (2008) nos informa que o Programa Soldado Cidadão, por volta de 2008, contava com coordenadores estaduais e locais de atividades, que em parceria com as organizações do “Sistema S”, ofereceriam os cursos profissionalizantes. Um exemplo disso seria o caso estudado pela autora, que seriam os recrutas que realizaram uma disciplina específica e comum a todos os participantes do Programa Soldado Cidadão no Rio de Janeiro em 2006 (BREIA, 2008, p. 60). Naquela ocasião, os cursos teriam “... uma carga horária de 160 horas, com duração de 20 dias e atividades diárias de 8 horas, incluindo os seguintes pontos: conteúdos específicos de qualificação profissional (140 horas)” (Idem, p. 53). A autora ainda nos informa que maior parte dos participantes do programa em 2006, no Rio de Janeiro, tinham ensino médio completo ou incompleto, e que o componente curricular sobre ética e cidadania era ministrado por juízes federais voluntários (Idem, p. 54).

Em 2007, o Programa Soldado Cidadão passaria a ser responsabilidade exclusiva do Comando de Operações Terrestres (COTER), e a mediação da Fundação de Cultura Exército Brasileiro (FUNCEB) deixou de fazer parte do trabalho. Cabe o registro da seguinte frase do sítio oficial do Comando de Operações Terrestres sobre o Programa Soldado Cidadão: “Cada militar licenciado que conseguir inserção no mercado de trabalho, é um problema social a menos para o país” (COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES, 2017).

4.2.3.5 *Ações subsidiárias e Complementares*

As chamadas Ações Subsidiárias e Complementares das Forças Armadas foram colocadas em último lugar em nossa análise por comportarem grande heterogeneidade entre os tipos de políticas que empreende. Além disso, é difícil situar na história das Forças Armadas brasileiras se houve um momento em que desempenharam apenas atividades de defesa ou atividades administrativas de suporte a elas.

Na apresentação as Ações Subsidiárias e Complementares, o sítio oficial do Ministério da Defesa as apresenta como atuante “... em diversos segmentos da sociedade, participando da vida da população no apoio de eventos comunitários, ações cívico-sociais, campanhas de saúde pública, e no socorro a vítimas de desastres naturais” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017f). A primeira coisa que ressaltamos, portanto, é a diversidade de ações vistas como subsidiárias e complementares: defesa civil, atendimento de saúde, serviços de infraestrutura e as chamadas cívico-sociais.

Numa revisão sobre as atividades subsidiárias que cada uma das forças desempenha, de acordo com o sítio oficial, destacamos as que seguem. A Marinha Brasileira participa de operações de apoio humanitário, monta hospitais de campanha, fiscaliza legislação do tráfego aquaviário, controla o ensino profissional marítimo e portuário, forma profissionais da Marinha Mercante em todo o País. Além disso, gerencia capitâneas dos portos, delegacias e agências, zelando pela segurança em águas interiores, no controle da poluição hídrica por embarcações, plataformas e instalações de apoio. Por meio dos Navios de Assistência Hospitalar (NASH), atende as populações carentes da Amazônia e do Pantanal Mato-Grossense. Por fim, a Marinha atua na execução de Ações Cívico-Sociais (ACISO) em diversas comunidades carentes do País, por meio de recuperação de escolas e abrigos, da assistência médico-odontológica e da doação de sangue a entidades locais (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017f).

O Exército, por sua vez, fiscaliza a produção e o comércio de produtos controlados, executa obras de engenharia, participando do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Oferece ainda apoio em calamidades públicas, emergências sociais e campanhas de saúde pública. Nos setores de saúde e educação, apoia as comunidades indígenas da região Amazônica, distribui água na região Nordeste, fiscaliza a produção e o comércio de material bélico nacionalmente (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017f).

A Força Aérea executa obras de construção e pavimentação de aeroportos e edificações aeroportuárias, além de vias públicas em municípios de difícil acesso na Amazônia. Realiza Ações Cívico-Sociais (ACISO) em localidades carentes, transportando, médicos, dentistas, enfermeiros, auxiliares, equipamentos e medicamentos. Transporta pessoas, víveres e realiza evacuações aeromédicas para populações carentes ou afetadas por catástrofes naturais. Algumas dessas atividades são realizadas por meio do Correio Aéreo Nacional (CAN), programa que faz parte da força (BRASIL. Ministério da Defesa, 2017f).

Na descrição das atividades acima, buscamos fazer um resumo que ficasse o máximo possível próximo da terminologia utilizada pelo discurso oficial para informar o que são as ações subsidiárias das Forças Armadas. A data da última conferência de informações é de 2017, e percebe-se que não houve modificações substanciais no texto *online* desde 2014. Até o presente momento não conseguimos apurar se houve mudanças conceituais no escopo de atividades subsidiárias e complementares do período desta pesquisa em relação a governos anteriores.

A seguir, apresentamos como os Programas Sociais da Defesa são caracterizados pelos documentos abrangentes do planejamento. Pode-se acompanhar por ali a caracterização particular de cada um deles e ainda seu papel como categoria política dentro da política de defesa e mesmo como política de governo e de Estado.

4.2.4 Os Programas Sociais da Defesa no orçamento

Os planos plurianuais são programações de gastos públicos que o governo tem de apresentar ao legislativo brasileiro trienalmente, sobre os quais as leis orçamentárias anuais subsequentes devem se orientar. Formato e processo legislativo orçamentário sofreram mudanças ao longo do período que estudamos, e as mudanças não serão consideradas como fatores de análise. Aqui buscamos apenas delimitar a caracterização institucional que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff deram aos Programas Sociais da Defesa entre 2003 e 2014. O primeiro governo Lula da Silva iniciou-se concluindo o último plano orçamentário de Fernando Henrique Cardoso, e como não avaliamos aqui a execução orçamentária, e sim a visão de planejamento dos programas sociais como política, iniciaremos com seu primeiro Plano Plurianual.

4.2.4.1 Plano Plurianual (2004-2007)

A política de defesa, no Plano Plurianual de 2004, foi apresentada de maneira relativamente dispersa. Em geral, as rubricas do orçamento relativas à defesa foram: Adestramento e Emprego; Adestramento e Operações; Comunicação, Comando, Controle e Inteligência; Controle de Armamentos, Munições e Explosivos; Desenvolvimento da Aviação Civil; Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroviária; Ensino Profissional; Gestão da Política de Defesa Nacional; Mobilização para a Defesa Nacional; Proantar; Produção de Material Bélico; Proteção ao Voo e ao Tráfego Aéreo; Reparcelamento; Recursos do Mar; Segurança Aquaviária; Serviço de Saúde; tecnologias aeroespacial, naval e terrestre (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2004).

Quanto aos Programas Sociais da Defesa, estão contidos em duas rubricas. A primeira, “Assistência e Cooperação à Sociedade Civil”, é caracterizada como contribuição “com os órgãos responsáveis em ações de defesa civil, assistência social e construção de infraestrutura”. A segunda, “Calha Norte”, é caracterizada no documento como um aumento da “presença do Poder Público na região ao norte do rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região” (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2004).

4.2.4.2 *Plano Plurianual (2008-2011)*

Nesse plano plurianual, percebemos a previsão orçamentária dividida entre recursos ordinários e os cobertos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso são criadas categorias específicas para programas de governo, entre finalísticos e de apoio a políticas públicas e especiais (BRASIL, Ministério do Planejamento, 2008). Dentre eles, constam a assistência e cooperação das Forças Armadas à Sociedade, que seriam o apoio às ações governamentais de caráter cívico-sociais, de infraestrutura, de meio ambiente, disponibilizando os meios do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, para a superação das dificuldades do país. Além disso, há uma seção específica para o Programa Calha Norte, que teria o propósito de aumentar a presença do Poder Público na região ao norte do rio Solimões/Amazonas, contribuir para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2008).

4.2.4.3. *Plano Plurianual (2012-2015)*

O padrão de nomenclaturas para rubricas orçamentárias modifica-se de novo, tornando-se mais difícil acompanhá-los. Se por um lado se detalha melhor quais Programas Sociais da Defesa deveriam receber dotação orçamentária, por outro, seu lugar institucional na política de defesa se modifica, pelo menos em termos de descrição como política pública. Projeto Rondon, Programa Forças no Esporte, Programa Soldado Cidadão e Ações Subsidiárias e Complementares aparecem em um só grupo como componentes da Política Nacional de Defesa. Sua função seria “contribuir para a inclusão social de segmentos carentes ou isolados da população brasileira e apoiar o desenvolvimento da infraestrutura nacional” (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2012). O Programa Calha Norte é descrito independentemente, como contribuição para “... o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica” (Idem).

Em outras palavras, o que o plano orçamentário diz é que faz parte da política de defesa brasileira cuidar de infraestrutura em regiões de difícil acesso ou de fronteira, sem reelaborar, em todo o período analisado as noções de difícil acesso, distância ou a

continuidade de se relegar às Forças Armadas a tarefa de atingi-las. Além disso, o Programa Calha Norte, separado dos demais neste documento, quando é apresentado no Livro Branco da Defesa Nacional em conjunto, é caracterizado quase que exclusivamente como um programa de ocupação da Amazônia pelo Estado brasileiro.

4.3 AVALIAÇÃO DAS BASES DOCUMENTAIS E CONTEXTUAIS DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA

Neste capítulo, pudemos acompanhar que a estrutura institucional criada pela Constituição Federal não prevê programas sociais na defesa. A realização de ações pelas Forças Armadas, hoje reunidas em torno do conceito de Programas Sociais da Defesa, foi verificada em cenários desde a ditadura, acompanhando o processo de redemocratização do Brasil e esteve presente até o final do período estudado por este trabalho.

A tarefa principal do texto produzido no capítulo 03 foi o de guarnecer substrato empírico às possibilidades teóricas apresentadas no capítulo 02, e a junção destas partes do trabalho ocorrerá a seguir, no capítulo 04. Esperamos responder, da maneira mais completa possível, a partir do material que pudemos reunir, como ocorreu a reunião dos Programas Sociais da Defesa em torno deste conceito institucional, qual foi o papel dos governos Lula da Silva e Rousseff no processo e se essas políticas ganharam importância no repertório do Ministério da Defesa durante o intervalo 2003-2014.

5 ANÁLISE CRÍTICA DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA E INSTITUCIONALIDADE DA DEFESA NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2014)

O objetivo deste trabalho é avaliar os Programas Sociais da Defesa durante os governos Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Rousseff. Trazemos conosco até o momento a percepção de que houve um forte incremento dessa família de políticas no repertório do Ministério da Defesa, e que isso aumentou o grau de autonomia militar, militarização de políticas civis e o desvio de finalidade do emprego das Forças Armadas.

Em sua primeira etapa (capítulo 1), estabelecemos as diferenças entre o que seria a política de defesa e o repertório de políticas que estão inseridos no rol de políticas do Ministério da Defesa brasileiro. A perspectiva adotada foi a de estabelecer um conceito teórico de política de defesa e contrastá-lo com as características do Ministério da Defesa e de seu desenho institucional conforme consta na Constituição Federal, na lei que o fundou e nos documentos chave da defesa.

A partir desta primeira leitura, percebemos que o repertório de políticas do ministério insere-se numa plataforma geral de segurança, com uma parte declarada e outra não declarada. Na declarada, vemos que as atividades de defesa são entendidas como a missão precípua das Forças Armadas e do ministério que as gerencia, mas não as únicas. Inserem-se ainda as atividades de garantia da lei e da ordem, prevendo a possibilidade da ação castrense na segurança interna. Na parte não declarada pelos documentos mais abrangentes da defesa e do ministério que se encarrega dela, notamos que há atividades de segurança interna fracamente ligadas à definição de garantia da lei e da ordem. Além disso, a inexistência de menções aos Programas Sociais da Defesa, sob esta nomenclatura ou outra que a substituísse, os situa como elemento não declarado, seja como parte do repertório de políticas do Ministério da Defesa ou propriamente como política de defesa. O quadro mudou sensivelmente com a publicação do Livro Branco da Defesa Nacional, em 2012, pois ali os Programas Sociais da Defesa foram finalmente declarados como parte da política de defesa.

A situação descrita acima iniciou uma trajetória de análise que deveria ser mais detalhada. A fim de agregar profundidade a este trabalho, recorreremos à construção de um arcabouço teórico e metodológico que cumprisse com a tarefa de compreender a posição dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira, no repertório de políticas do Ministério da Defesa e que acompanhasse ainda sua trajetória no período de interesse. Foram

compostos três eixos de instrumentos de análise, um centrado nas teorias estratégicas e da guerra, outro nos estudos de segurança e relações internacionais, e outro em um estudo de caso com apoio em métodos de rastreamento de processos (*process tracing*) e institucionalismo histórico, especialmente de tipo *path dependence*.

Da perspectiva dos estudos estratégicos e da guerra, foi-nos possível situar e reafirmar o lugar do conceito de defesa na política de defesa em geral e na brasileira. Sobre a última, foi interessante ainda contrastar teórica e praticamente algumas noções estruturantes da área, como os conceitos de estratégia e tática. Foi possível observar, por exemplo, quando os documentos oficiais da defesa brasileira passaram a expressar uma perspectiva própria destes conceitos. Este exercício foi fundamental para vislumbrarmos a diferença fundamental entre política de defesa e o repertório de políticas do Ministério da Defesa, algo importante para entendermos o lugar dos Programas Sociais da Defesa nos governos estudados neste trabalho.

A partir de então, passamos a explorar a possibilidade de que os programas sociais estudados fossem parte de uma percepção ampliada de segurança praticada pelos governos brasileiros no cenário estratégico contemporâneo, daí a necessidade de avaliarmos os estudos de segurança e de relações internacionais. Esta escolha analítica foi interessante por matizar a presença dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira. Estes foram declarados oficialmente em documentos estruturantes da defesa pela primeira vez no período estudado por este trabalho. Uma vez que aqueles fossem situados institucionalmente como questões essenciais para o Estado ou a sociedade nacional brasileira, seu lugar como objeto da segurança estaria delineado. O discurso oficial, no entanto, não apenas não situou os programas sociais da defesa como parte da política de segurança, como os situou como integrante independente da política ministerial em termos organizacionais.

A dificuldade de situarmos afirmativamente o substrato empírico dos Programas Sociais da Defesa nas áreas estratégica ou de segurança abriu-nos a possibilidade de recorrer a teorias e metodologias mais gerais, focadas em processos históricos, que permitissem um enquadramento mais rico do tema. É importante fazer a ressalva de que as perspectivas negativas dos estudos estratégicos e de segurança, de que os programas sociais tal como estão desenhados não os colocam como parte de uma política de defesa ou de segurança, são fundamentais. A necessidade de que eles sejam analisados por outras perspectivas justifica-se no fato de que continuam sendo parte das políticas do Ministério da Defesa nos governos aqui considerados e são nosso objeto de interesse.

Este capítulo é dedicado a analisar a cadeia de eventos históricos registrados por meio das fontes primárias e secundárias colhidas neste trabalho, apresentada no capítulo 03. Ali,

priorizamos a apresentação cronológica dos eventos e a construção de uma narrativa que os sequenciasse. O exercício do capítulo que aqui inicia é o de avaliar as relações entre esses eventos com vistas a compreender o papel dos Programas Sociais da Defesa nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Considerando a narrativa histórica que construímos no capítulo anterior, buscaremos elaborar sua leitura sistemática a partir de padrões de proximidade e distância das tônicas teóricas do institucionalismo histórico e do rastreamento de processos.

A título de retomar a tônica do institucionalismo histórico, lembramos que esta perspectiva entende que as instituições são frutos de processos que ocorrem no tempo, condicionadas por cultura e relações sociais e políticas. No caso especial da vertente de *path dependence*, que recebe especial atenção neste trabalho, há uma visão de que certas técnicas, procedimentos e estruturas institucionais, uma vez inéditas, produzem saltos que conduzem os atores institucionais a se comportarem em um novo regime.

No caso do rastreamento de processos, há um rigor diferente sobre o encadeamento de eventos distribuídos historicamente. Ainda que haja tipos diferentes de ciclos processuais que a teoria identifica, em termos gerais, é necessário que seja possível afirmar entre eventos sucessivos no tempo que há uma relação causal entre eles. Para que isso possa ser afirmado dentro desta teoria, uma série de exercícios de análise contrafactual, de avaliação de necessidade e suficiência, dentre outras, deve ser feita.

As afirmações deste trabalho sobre seu objeto de estudo serão feitas, portanto, a partir do contato entre as teorias e o substrato empírico reunido até aqui. Neste capítulo, retomaremos fatos expostos no capítulo anterior, aqui reapresentados de maneira simplificada em afirmações sobre a política do Ministério da Defesa e os Programas Sociais da Defesa. Fatos evidenciados pelas fontes e não cobertos pela discussão teórica mais ampla deste trabalho poderão compor explicações paralelas de menores proporções, a fim de que sejam respeitadas características não consideradas até então. O capítulo anterior foi construído em uma base cronológica, com o máximo possível de detalhes relativos aos fatos, como forma de respeitar as fontes e dar fluência ao leitor na discussão que aqui se apresenta.

5.1 HIPÓTESES PRELIMINARES DE TRABALHO

Nesta seção do capítulo, buscamos compor pequenos enunciados hipotéticos feitos a partir de nossa interpretação da literatura teórica sobre o objeto de pesquisa. Isso foi feito a partir de estudos de guerra e estratégia, estudos de segurança, de estudos de caso, com foco para interpretações das correntes institucionalista histórica e de rastreamento de processos. Para compormos os enunciados hipotéticos, nos embasamos em linhas de argumentação que apresentamos a seguir.

Em primeiro lugar, consideramos a presença ou ausência de atividades subsidiárias, especialmente daquelas parecidas com os Programas Sociais da Defesa, na caracterização da defesa, das Forças Armadas ou da política de defesa. Buscamos responder a esta possibilidade em cada uma das três tendências teóricas consideradas neste trabalho. A segunda linha de atenção está na composição de parâmetros de avaliação sobre surgimento, ampliação ou diminuição das atividades subsidiárias não coercitivas contidas na política de defesa brasileira no período de interesse, também aplicada a cada uma das três linhas teóricas. Anunciamos, ademais, que hipóteses adicionais de menor alcance explicativo, com contribuições secundárias para o entendimento de nosso objeto, não foram descartadas.

5.1.1 Teorias estratégicas como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa

As perspectivas sobre guerra e estratégia consideradas neste trabalho são canônicas e diversas. São canônicas porque continuam a embasar os escritos da área até o presente, e diversas por contarem com proposições teóricas discordantes. Como exposto no capítulo 02, as teorias estratégicas e da guerra têm forte base prática, e todos os autores clássicos considerados neste trabalho foram militares. No caso de Carl Von Clausewitz, seu ponto de vista é aprofundado pelo trabalho do filósofo político Raymond Aron. O componente prático atribuído a elas não se limita à posição da empiria e da observação histórica na composição de seu pensamento, mas também por conta de se pretenderem bases para a ação política daquele que as observa.

O que determina, no pensamento estratégico, por meio da observação dos fatos históricos, suas afirmações teóricas e práticas é objetivo de subjugar a vontade do combatente adversário. Os instrumentos da política, e por conseguinte, do Estado, devem estar afins com as características dos atores em contenda, por conta do interesse de se alcançar a vitória. A

perspectiva clausewitziana foca a guerra e dá forte importância ao combate. Basil Liddell Hart e André Beaufre, também considerados neste trabalho, trabalham especialmente com a dialética das vontades entre combatentes, sem alterar o objetivo final do ator político de fazer valer a sua. De acordo com nossa interpretação sobre os clássicos do pensamento estratégico, o instrumento militar deve estar afinado com o objetivo da estratégia e da guerra. Considerando a defesa brasileira em nosso período de interesse, a partir desta perspectiva, entendemos que o Estado, ao contar com um ministério da defesa, deve afiná-lo ao máximo com a especialidade dos meios estratégicos e do exercício da guerra.

Os Programas Sociais da Defesa, portanto, só fazem sentido para esta perspectiva, na medida em que contribuem para esforço de defesa, ainda que considerados de maneira ampla. Os parâmetros de avaliação que os estudos estratégicos nos oferecem é o de participação/não participação dos programas sociais para o objetivo da defesa, e de qualificar sua aproximação/distanciamento ao longo do tempo. Metodologicamente, a perspectiva se mostra aberta, guardando a precedência da interpretação histórica na composição de parâmetros de avaliação. Se cessássemos a discussão por aqui, teríamos de admitir que os Programas Sociais da Defesa, ainda que estejam com no Ministério da Defesa, não fazem parte da política de defesa e ali estariam por outra razão. Por isso, prosseguimos nosso estudo adiante a fim de aprofundar a análise.

5.1.2 Estudos de segurança como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa

Os estudos de segurança têm grande volume de trabalho, distribuídos em várias tendências teóricas. Como já exposto no trabalho anteriormente, por estudarmos a defesa e os Programas Sociais da Defesa do Brasil, tendo em sua existência histórica uma premissa, partimos de uma perspectiva que não se posicionasse ontológica ou normativamente anterior a este conceito ou aos conceitos de guerra e estratégia. Além disso, assumimos uma perspectiva relativamente nacionalista de análise, com foco no Estado ou na sociedade nacional.

Diferentemente dos estudos estratégicos, que centram sua base teórica no confronto de vontades, os estudos de segurança adotam como paradigma a ausência de ameaças ao ente político de interesse. Nos capítulos 1 e 2 passamos em revista a abrangência do debate, e

acompanhamos Barry Buzan e Lene Hansen (2009) na compilação que fazem dos grandes debates da área, que abriu uma linha interessante de exploração de nosso tema.

Num balanço sobre o histórico dos estudos de segurança, os autores mencionados acima percebem que a produção da área contempla alguns debates fundamentais. O primeiro deles contesta o Estado como objeto único ou primordial da segurança, passando a incluir elementos societários, ambientais, econômicos, dentre outros. Na eventualidade de observarmos em nossas fontes esta característica nos Programas Sociais da Defesa no repertório de políticas do ministério, isso poder ser justificado em termos políticos ou analíticos por meio da mudança do referencial da segurança praticada por governo ou Estado. Exploramos, por este motivo, neste trabalho, as diferenças entre a política declaratória e a prática governamental. Além disso, ressaltamos que nem toda política de segurança é uma política de defesa, por isso nossa análise nesta seção do trabalho vai além.

Buzan e Hansen observam uma segunda linha de discussão na área da segurança, concernindo a inclusão de assuntos internos e externos ao Estado na agenda de segurança. Tradicionalmente, a segurança do Estado era já um assunto externo, cabendo nessa seara afirmar apenas se houve uma ampliação nesse sentido. O fator decisivo que poderia encarar os Programas Sociais da Defesa na agenda de segurança brasileira e talvez explicar sua delegação ao Ministério da Defesa seria essa inclusão de temas internos à agenda de segurança. Isso porque a inclusão de um tema político à agenda de segurança implica, de acordo com Buzan, a processos não ordinários da política.

Essa discussão nos leva a retomar o terceiro e penúltimo debate sobre a ampliação da agenda de segurança, que seria a circunscrição dos estudos de segurança à esfera estratégica. Nessa linha, não apenas questões ligadas ao emprego da força ou da violência física, de escala institucional ou mais particularizada, poderiam compor a agenda de segurança de um país como o Brasil. A questão que norteou nosso trabalho foi a de verificar se os Programas Sociais da Defesa inserem-se nesse movimento ou não. A questão que deverá ser respondida é se os Programas Sociais da Defesa fazem parte de uma agenda de segurança que não contempla apenas os temas estratégicos, e como se justifica sua presença no Ministério da Defesa.

O último debate presente nos estudos de segurança contemporâneos concerne à relação entre a agenda de segurança e os elementos de urgência, ameaças ou perigo. A linha de exploração teórica que utilizamos neste trabalho acompanha a discussão do último parágrafo. Uma agenda de segurança que inclua temas não urgentes, ameaçadores ou

perigosos, a sua agenda de segurança, deveria delegá-los ao ministério que administra o braço armado do Estado?

Uma forma adicional de completarmos a análise a partir dos estudos de segurança, como o temos feito nesta seção do trabalho, é aumentar os subsídios formais ou metodológicos que nos permitam posicionar melhor os Programas Sociais da Defesa nos quatro debates citados acima. Uma oportunidade interessante foi a de explorar a linguagem construtivista presente nesta área, especialmente baseada no pensamento de Alexander Wendt (1999), para apurar como a área percebe a existência de programas sociais dentro da política de defesa brasileira. De acordo com essa perspectiva, os atores sociais e políticos constroem a realidade a partir do conceito que elaboram dela. Os conceitos, ideias, nomenclaturas e os discursos, declaratórios ou subtextuais, ganham importância como material de análise e pesquisa.

A perspectiva construtivista nos abriu um caminho de trabalho que viemos apresentando no capítulo 03 e que neste aprofundamos. Nele, exploramos o próprio discurso oficial, associado a um estudo sobre a organicidade e instituições do Ministério da Defesa como forma de apreender como posicioná-los nos debates sobre a centralidade do Estado para a segurança, a eventual inclusão de assuntos internos à agenda de segurança, o papel dos meios estratégicos dentro desta agenda e ainda o próprio caráter excepcional com o qual ela tradicionalmente conta. Ressaltamos que a questão prática sobre o quão apropriado é um ministério da defesa cuidar dos assuntos não militares ou estratégicos da agenda de segurança é fundamental.

De acordo com a revisão que fizemos sobre os estudos de segurança, associada à perspectiva construtivista aplicada a esta área, os Programas Sociais da Defesa poderiam ser entendidos condicionalmente como uma política de segurança do Estado brasileiro aplicado via Ministério da Defesa. A condicionante necessária para que isso ocorresse seria a excepcionalidade dos recursos disponíveis ao instrumento militar brasileiro para responder a uma necessidade do Estado ou da sociedade brasileira. Uma vez que a agenda de segurança ampliada do quadro contemporâneo não necessariamente se associa a questões fundamentais para a segurança de Estado e sociedade, a questões internacionais, que envolvam a violência ou que sejam urgentes, o emprego das Forças Armadas pelo Ministério da Defesa para responder a alguma questão só se justifica nas capacidades específicas do instrumento político que administra. A conclusão parcial a que chegamos a partir da revisão teórica dessa área é que o discurso teórico da segurança não justifica ou explica a presença dos Programas Sociais da Defesa na política de defesa brasileira ou no repertório do Ministério da Defesa.

5.1.3 Institucionalismo histórico como hipótese de trabalho para a compreensão dos Programas Sociais da Defesa

Como estratégia de agregar um caráter mais programado e processual ao acompanhamento de como os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff enquadraram os Programas Sociais da Defesa em sua construção e desenvolvimento institucionais, recorreremos a metodologias de estudos de caso na ciência política.

Reafirmamos aqui o caráter empírico de nosso trabalho e seus movimentos simultâneos de agregação de fontes, análise primária, recorrência a substratos teóricos e de retorno às fontes para estabelecer afirmações. Isso ocorre por conta de termos por objetivo entender como os Programas Sociais da Defesa funcionam dentro do Ministério da Defesa no período estudado, sempre guardando sua inserção no pano de fundo dos governos que então vigiam.

A primeira vertente de construção analítica e narrativa que apresentamos aqui é do institucionalismo histórico de matriz de *path dependence*. Por meio dele, temos que avaliar se a construção dos Programas Sociais da Defesa, no ministério e no governo federal, empreenderam criação, mudança ou ruptura de processos e das próprias instituições, sejam elas macro, micro, plásticas ou contextuais. Atenção deve ser dada aos padrões em que eles moldaram as interações humanas e políticas. Isso deve ser feito em séries temporais, em que a contingência de eventos seja determinística. A forma de determinação pode ser estabelecida em duas vertentes. Na primeira, chamada por Mahoney (2000) de tendência de autoconfirmação, os eventos sequenciados geram recompensas, compondo padrões. Na segunda, chamada por ele de sequências reativas, os eventos são resultados ou consequências dos demais.

Refutar o institucionalismo histórico como método de análise apropriado a nosso objeto parece ser difícil. Os Programas Sociais da Defesa, de acordo com o que veremos adiante, só foram agregados e nomeados desta forma na primeira edição do Livro Branco Nacional, em 2012, no governo Rousseff. Isso caracteriza um certo tipo de ineditismo de lidar com eles, pelo ocorrido estar situado no final do período que aqui focamos, marcando uma mudança tardia. Os governos anteriores, pós retomada da democracia no Brasil, também não haviam dado tratamento parecido a este aspecto da política de defesa brasileira. Algo que

nosso trabalho poderá afirmar adiante é que a maturidade da inclusão dos programas sociais na defesa, por meio de sua apresentação no livro branco, foi um processo iniciado por Lula da Silva e consolidado por Rousseff.

O fato apresentado acima e o próprio caráter recente da fundação do Ministério da Defesa, em 1999, reforçam o fato de que uma perspectiva institucional do assunto foi fundamental para este trabalho. Pierson (2000) vai ao encontro do que afirmamos quando utiliza uma analogia com o desenvolvimento tecnológico e sua relação com a economia, pois uma vez que o salto tecnológico inaugura um processo ou uma estrutura mais baratos e eficientes, dificilmente ele será protelado em favor dos antigos. Transportando isso para instituições políticas, aquelas que reforcem os padrões de comportamento de atores e de outras instituições, garantindo previsibilidade, transparência, diminuição de assimetrias de poder, dentre outros fatores, prevalecem ante as anteriores.

Julgamos ser apropriado produzirmos leituras a partir do institucionalismo histórico, especialmente o *path dependent*, por percebermos em nosso objeto os elementos de relativa ordenação temporal e de sequencialidade. Além disso, trata-se de uma política pública fundamental do próprio Estado como instituição e faz parte de um movimento político de compor um padrão institucional da área.

5.1.4 Estudos de caso e process tracing como instrumentos de análise dos Programas Sociais da Defesa

Algo que apuramos ser frutífero para este trabalho foi o aprofundamento dos métodos de análise sobre o material colhido por meio do estudo de caso e a aplicação do rastreamento de processos. Isso ocorre por conta da possibilidade de melhor singularizar o quadro exposto pelo substrato empírico colhido e melhor avaliar as relações causais entre seus fatores constituintes.

Notamos que o caso que estudamos tem relativa centralidade em processos de construção institucional, como assumido acima. Por conta disso, entendemos que a formalização da política de defesa e dos Programas Sociais da Defesa no período 2003-2014 seria uma instância de uma classe de eventos, compartilhando da percepção de Bennett e Checkell (2015, ps. 07-08). Os Programas Sociais da Defesa contam com especificidade tanto de caráter temporal, pelo enquadramento institucional ocorrido no período foco deste estudo.

Além disso, conta com especificidades espacial, por conta da singularidade de ter sido feito dessa forma pelo Brasil, e tópica, pela inclusão da temática social na política de defesa.

A partir de orientações metodológicas recolhidas da obra de Bennet e Checkell (2015, p. 21), buscamos obter de nossas fontes as seguintes informações, listadas em dez questões.

- i. Buscar compor, em caráter histórico e interpretativo, uma rede de explicações alternativas para os eventos observados;
- ii. Expor cada uma delas, com igual neutralidade argumentativa, ao contraditório;
- iii. Considerar vieses de ponto de vista, seja dos eventos em si ou de sua representação;
- iv. Expor em que ponto a explicação dada por este trabalho sobre um evento é mais aberta a explicações alternativas;
- v. Justificar claramente recortes temporais, seja do objeto mais amplo ou de processos de menor alcance presentes em seu interior;
- vi. Maximizar matrizes factuais, mas limitá-las de maneira justificada;
- vii. Combinar o rastreamento de processos com outras matrizes de explicação para esclarecer o entendimento sobre o objeto;
- viii. Aproveitar olhares indutivos sobre os eventos;
- ix. Evidenciar os elementos processuais das verdades teóricas produzidas pelo trabalho;
- x. Apontar quando a noção processual não for explicativa de um evento ou uma cadeia de eventos.

A última condição metodológica de rastreamento de processos aplicada a este trabalho que aqui apresentamos é de se construir gráficos causais e mapas de eventos históricos. No primeiro caso, trata-se de sintetizar, a partir do evento estudado, variáveis dependentes, independentes, interativas ou mediadoras, de maneira clara e resumida (WILDNER, 2015, p. 131). No mapa de eventos, trata-se de sistematizar os eventos históricos de maneira processual, apontando quais deles são nodos que condicionam os demais (Idem, p. 132).

Na construção dos mapas de eventos, além das três matrizes teóricas assumidas acima, elencamos algumas secundárias e mais localizadas que seguem brevemente descritas abaixo. Uma delas é as eventuais influências que o ambiente de segurança da América do Sul lançam sobre a política de defesa brasileira. Barry Buzan e Ole Waever (2003), em obra sobre complexos regionais de segurança, mostra como a proximidade espacial, dinâmicas de amizade e inimizade política entre Estados vizinhos, distribuição de potência entre atores nacionais e a interação com outros sistemas regionais de segurança geram diretrizes políticas

de segurança. A perspectiva encontra afinidades com leituras como a de Saint-Pierre e Winand (2010, p. 17), que vincularam o lançamento pelo governo Lula da Silva da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa a incentivos dados por países da América do Sul para que o Brasil lançasse documentos base da defesa como medida de construção de confiança mútua.

Em segundo lugar, não se pode negar o caráter especial que a Amazônia tem como conceito e alvo das políticas previstas por alguns dos Programas Sociais da Defesa e da política de defesa brasileira em geral. Uma possibilidade de explicação a ser explorada é a dada pela geógrafa Bertha Becker (2005) sobre como a Amazônia brasileira, mesmo no século XXI, ainda é alvo de um tipo específico de política de produção do espaço pelo Estado brasileiro. Nela, a visão da região como um vazio demográfico e carente de desenvolvimento e presença do Estado é uma tônica. Essa perspectiva encontra forte representação no discurso oficial presente nas fontes compiladas por este trabalho, e por este motivo será explorada como explicação auxiliar.

Por fim, contamos ainda com a leitura geral das ações de segurança e defesa da política externa empreendida pelo governo Dilma Rousseff, feita por Lessa e Cervo. Na visão destes autores, há uma continuidade das diretrizes mais amplas da política externa de Rousseff em relação a de seu antecessor, mas com queda da capacidade logística de governar e com descoordenação das ações de segurança e defesa (LESSA; CERVO, 2014, 33-34). Mencionamos ainda a análise de Cornelet, que concorda em grande parte com a leitura dos anteriores, analisando o aspecto mais geral da política de defesa de Rousseff como uma contenção na continuidade (CORNELET, 2014). Chamamos a atenção, mais uma vez, sobre a possibilidade de que a inclusão dos programas sociais na defesa tenha sido um processo contínuo entre os governos Lula da Silva e Rousseff.

5.2 O MAPA HISTÓRICO DAS FONTES COMO SUBSTRATO EMPÍRICO PARA A ANÁLISE DOS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA

Este trabalho foi composto em partes, no qual a exposição teórica antecedeu a histórica. O propósito foi esclarecer os objetivos de conhecimento do trabalho e pautar de maneira sistemática o olhar sobre os fatos a serem estudados. Buscamos compilar o máximo de informações históricas em bases primárias e secundárias sobre política de defesa brasileira,

Ministério da Defesa e Programas Sociais da Defesa. Se na parte teórica partimos das teorias mais gerais e progredimos até aquelas que compunham corpos teóricos mais detalhados, na apresentação do substrato histórico, buscamos detalhar ao máximo sua apresentação. Isso foi pensado para atender a toda a confrontação com o material teórico, além de possibilitar o diálogo entre as teorias, desde as mais abrangentes até as mais detalhistas. Esta operação também corresponde a uma decisão teórica prévia da parte do autor deste trabalho ao iniciar os estudos a partir da observação empírica da defesa brasileira e dos Programas Sociais da Defesa. Em seguida, os apresentamos, com o objetivo de mapeá-los e posicioná-los articuladamente com a leitura teórica.

O recuo histórico feito neste trabalho para compormos o arcabouço contextual de seu recorte remonta à aprovação da Constituição Federal. Como vimos anteriormente, no capítulo 03, os dispositivos constitucionais da defesa concentram as decisões sobre o tema no presidente. Além disso, a Constituição Federal prevê que as Forças Armadas atuem na defesa e em Garantia da Lei e da Ordem.

As mudanças institucionais posteriores à promulgação da Constituição ocorreram no governo Collor de Mello. As ações de Garantia da Lei e da Ordem tiveram regulamentação complementar pelo então presidente em 1991, conservando indefinição sobre o quadro de ameaças aos poderes constitucionais, mas relegando a decisão do emprego ao mandatário da federação. Não houve, no governo Collor, ou no governo de seu sucessor, Itamar Franco, qualquer menção a programas sociais no âmbito da defesa. Datam deste período a. o contingenciamento a demandas orçamentárias aos planos econômicos do governo, b. a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a redução do *status* ministerial do Gabinete Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).

O quadro institucional da defesa entre 1989 e 1994 foi fortemente pautado na adaptação das instituições castrenses à democracia e ao desenho constitucional então estabelecido. Se por um lado houve criação e especialização burocráticas para lidar com o tema da defesa, a diretriz adotada foi a de diminuir o tamanho da burocracia castrense. O ocorrido, que limitou apenas relativamente autonomia militar dentro da defesa, contou ainda com um quadro de crise de receitas que colocou em paralisia alguns dos hoje chamados Programas Sociais da Defesa.

5.2.1 Os antecedentes do governo Fernando Henrique Cardoso

Iniciando o governo Fernando Henrique Cardoso, como mostramos no capítulo 03, presenciamos um ambiente de mudanças institucionais. Dentre elas relembramos a criação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa no conselho de Governo e o lançamento do Documento para uma Política de Defesa Nacional. Em 1999 a Constituição sofreu emendas para comportar o Ministério da Defesa e uma série de outras mudanças institucionais, como extinção de ministérios e redesenho administrativo, com o aprofundamento da descrição da cadeia de comando sobre as Forças Armadas.

De acordo com o que acompanhamos do quadro retomado acima, identificamos um quadro de refinamento institucional e reforço das funções democráticas na política de defesa. Foram dignas de nota, no Documento para uma Política de Defesa Nacional, que as ações subsidiárias não-coercitivas ali descritas estavam mais centradas e definidas em torno da defesa civil. Não havia referências até então sobre alguma ligação direta entre elas e questões sociais ou o desenvolvimento nacional.

É também característico do governo Cardoso o movimento de se privilegiar mais a Amazônia como o foco estratégico da política de defesa brasileira. Essa mudança, como vimos, foi mais marcante do período mais tardio do mandato deste presidente e foi materializada posteriormente.

Houve, também neste período, ocorrência de participação das Forças Armadas em segurança pública, cujo exemplo mais marcante foi a Operação Rio. A ação militar, que nos dispositivos constitucionais deveriam ocorrer em caráter excepcional e de emergência, deixaram de ser episódicas e passaram a figurar como programas de governo.

5.2.2 As linhas gerais do governo Lula da Silva e inserção do “tema social” na política de defesa brasileira

Na revisão que fizemos do governo Lula da Silva, vimos que seu programa de eleição tinha viés desenvolvimentista, com promessas de aumento de gastos em defesa. O cenário inicial de governo, no entanto teve escassez de divisas, um elemento já presente no governo Cardoso. Além disso, nesse momento também houve a declaração de que as Forças Armadas

atuariam no combate à fome e seriam um vetor de profissionalização de jovens, não necessariamente para a profissão militar.

Outro elemento de continuidade entre o governo Lula da Silva em relação ao anterior foi a atenção à Amazônia. Aquilo que havia começado a se desenhar tomou corpo no primeiro mandato do presidente eleito do Partido dos Trabalhadores, se aprofundando até o final de seu segundo mandato. O elemento desenvolvimentista e de apoio social foi a novidade nesta área, que passou a correr em paralelo com o viés estratégico e de gerenciamento das fronteiras da região.

Uma iniciativa importante para a defesa brasileira, característica do governo Lula da Silva foi a ligação entre a defesa e a integração regional. A integração da América do Sul, antes centrada no Mercosul e nas atividades econômicas, com ênfase nas questões comerciais, passou a empreender a integração de infraestruturas, tanto de uso civil quanto de uso militar. Além disso, é do período Lula da Silva, especialmente a partir de 2007, a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano.

A participação brasileira no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti foi um marco característico do governo Lula da Silva. Dentre outras questões que são secundárias a nosso recorte, ressaltamos que o envolvimento das Forças Armadas brasileiras na missão teve a ver com a projeção da defesa brasileira internacionalmente, o aumento do prestígio da instituição militar em âmbito nacional e a retomada de seu aparelhamento material.

Oito anos de governo, no entanto, não poderiam ser tão homogêneos em termos de realizações ou mudanças. Por isso é importante ressaltar que houve um elemento interessante de análise que aproveitamos para entender o período: as mudanças de mandato do Ministério da Defesa. O primeiro deles, José Viegas, teve como questões marcantes a elaboração da Política de Defesa Nacional, a criação de um batalhão do exército específico para o treinamento para ações de Garantia da Lei e da Ordem e o envolvimento do Brasil como chefe de missão militar das Nações Unidas. Mais marcante ainda foi sua renúncia como parte de uma crise na cadeia de comando militar brasileiro.

O período de José Alencar, então vice-presidente, além de ser uma estratégia de superar provisoriamente a crise de autonomia militar, foi marcante por conta do lançamento e da oficialização da Política de Defesa Nacional, do relançamento do Programa Calha Norte (um dos posteriormente chamados Programas Sociais da Defesa) e da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SISPEM).

O período Waldir Pires foi marcado pela crise da aviação civil brasileira dada por dois grandes acidentes aéreos civis, que redundou em nova crise de autonomia militar que custaria o mandato do ministro.

A gestão de Nelson Jobim no Ministério da Defesa significou um divisor de águas para a área, pois as crises da pasta motivaram maior orçamento para si. A escolha do ministro também foi vista como um contorno à autonomia castrense. Deste período foram marcantes a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, a continuação da ação em segurança pública das Forças Armadas, a Estratégia Nacional de Defesa, a intensificação de movimentos na indústria de defesa, o reforço da integração econômica e de defesa da América do Sul, as compras de materiais bélicos pra todas as forças, o aumento em 47% de salários (com ênfase em patentes inferiores), a diplomacia presidencial e ministerial para a construção de satélites e compras de materiais de defesa em nível extra regional.

Ressaltamos que em 2007 houve forte incentivo financeiro ao recentemente relançado Programa Calha Norte, e que em 2008, as previsões da Estratégia Nacional de Defesa sobre o deslocamento de efetivos para a Amazônia se concretizam. Além disso, Jobim fez diversas declarações públicas defendendo o emprego das Forças Armadas para além da missão militar. Afirmou ele que sua atuação como polícia geraria sensação de segurança e que a missão no Haiti servia como laboratório para seu emprego em território nacional. Sua perspectiva foi acompanhada por outros ministérios do governo, como o das Cidades, de Minas e Energia e Meio-Ambiente, que requisitaram as Forças Armadas como forças de segurança em diversas ocasiões. Foi marcante ainda no período o acréscimo do orçamento de defesa brasileiro, que foi de 40% entre 2005 e 2010, de acordo com o SIPRI, o Instituto de Pesquisa para a Paz de Estocolmo.

5.2.3 O governo Dilma Rousseff e a maturidade da inserção dos programas sociais na política de defesa

Considerando as fontes reunidas sobre a defesa durante o governo Dilma Rousseff, percebemos alguns elementos da continuidade defendida por autores citados na seção anterior deste capítulo. Diversos investimentos em materiais e estruturas de defesa foram concluídos, remodelados ou seguiram projetos do governo anterior. O lançamento do Livro Branco da

Defesa, em 2012, é a realização de mais alto nível em planejamento e política de defesa do governo Rousseff e dá especial atenção aos programas sociais.

Voltando-nos a uma leitura dirigida a nosso objeto de interesse, considerando primeiramente a ação das Forças Armadas para além da defesa externa, figuraram ações contra a dengue e segurança patrimonial do Programa de Aceleração do Crescimento. Além disso, as Forças Armadas atuaram como polícia em conflitos fundiários, inclusive investigando crimes, apoiaram a implantação de Unidades da Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro e monitoraram greves de policiais na Bahia e no Maranhão. Atuaram elas ainda em garantia à integração nacional, transportando insumos para a alimentação do gado e garantir preço da carne e fizeram a segurança de urnas em eleições. A realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo FIFA e a visita do mandatário do Vaticano e Papa da Igreja Católica motivaram ações de inteligência e policiamento extensivo pelas Forças Armadas.

Antes de procedermos à análise completa das ações políticas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, resta-nos expor uma descrição mais detalhada dos documentos base da defesa no período 2003-2014, com foco especial para os Programas Sociais da Defesa. Justifica-se isso especialmente por conta de seu caráter de mudança e de construção institucional da defesa, não apenas porque modifica muitas coisas em seu interior, mas porque explicita e detalha ainda aquilo que não foi mudado. Permite-se aí que nosso estudo entenda governo e política de defesa como atores políticos a partir das características das políticas implementadas, sejam elas mais abrangentes, localizadas, materiais, discursivas ou simbólicas.

5.2.4 Documentos base da defesa, dos Programas Sociais da Defesa e seu contexto político no período de 2003 a 2014

Como vimos no capítulo anterior, os Programas Sociais da Defesa não foram delimitados na Política de Defesa Nacional (2005) ou na Estratégia Nacional de Defesa (2008). Análises sobre a atuação governamental quanto a eles devem ser elaboradas de duas formas. A primeira seria contextualmente, já que eles se inscrevem numa pretensa abordagem desenvolvimentista da política de defesa a partir do primeiro governo Lula da Silva. A segunda é o acompanhamento da agenda governamental no período, onde se pode observar ampliação, relançamento ou a criação de cada um deles.

O Livro Branco da Defesa Nacional (2012), no entanto, os define conceitualmente como política pública da defesa, algo ocorrido no governo Rouseff. Eles são vistos como parte de relações mais amplas entre a defesa e a sociedade, numa relação inter-reflexiva. Na medida em que a defesa oferece bens públicos para a sociedade, sua participação na defesa deveria aumentar. Por meio dessa relação, pretende-se que se produza uma coesão social em torno da defesa, que em última instância, faria parte também de um estado de segurança almejado pela política de defesa plasmada no livro branco.

No rol de Programas Sociais da Defesa elencados pelo Livro Branco da Defesa Nacional, temos cinco programas. O primeiro deles, o Projeto Rondon, foi ampliado no governo Lula da Silva e promove o intercâmbio de estudantes e professores universitários de todo Brasil e prefeituras de diversas localidades do interior brasileiro, com ênfase para a região amazônica ou áreas carentes (que inclusive requisitam a realização de operações do programa em suas localidades). As equipes universitárias rondonistas são vistas como agentes de desenvolvimento local, e um dos objetivos do programa junto aos universitários é o de gerar a chamada mentalidade de defesa.

O segundo Programa Social da Defesa, o Programa Calha Norte, foi relançado pelo governo Lula da Silva. No Livro Branco da Defesa Nacional, ele é apresentado, em sua versão dos anos 1980, como uma política de ocupação territorial. De acordo com o mesmo documento, em sua versão reformulada, ele seria um programa de promoção de desenvolvimento regional, inclusive com ampliação de sua cobertura territorial, e uma de suas tônicas seria o amplo “alcance social” (BRASIL, 2012, p. 169).

O terceiro programa social consiste em um amplo “guarda-chuva” institucional que abriga diversas ações de infraestrutura civil, algumas abarcadas pelo conceito de defesa civil e outras que não. As Forças Armadas são vistas como vetores de resposta rápida do governo a contingências, como formas de presença do Estado em comunidades carentes ou distantes e sem definições claras sobre urgência ou dificuldade de acesso.

Os últimos dois programas sociais tem como foco a educação. O quarto programa seria o Programa Soldado Cidadão, criado no governo Lula da Silva, em 2004, que liga o desligamento do serviço militar obrigatório a uma formação profissional técnica, com conteúdos de empreendedorismo, empregabilidade e ética. O quinto programa é chamado de Forças no Esporte, visto como uma ação de integração social e de apoio à educação formal e esportiva de crianças e jovens.

A caracterização dos Programas Sociais da Defesa pelo Livro Branco da Defesa é fundamental. Trata-se de um documento público, de ampla divulgação para os meios nacional

e internacional, dirigido a diversos tipos de público, agências públicas e privadas e órgãos de governo e de Estado Brasileiros. A necessidade de sua aprovação quadrienal pelo Congresso, juntamente com os demais documentos chave da defesa, inclusive lhe confere força de lei nacional. Seu lançamento em pleno recorte temporal de nossa pesquisa é um elemento de análise a ser aproveitado, como diversas vezes afirmamos ao longo deste trabalho, mas mencionar apenas sua visão sobre os programas sociais é insuficiente. Por este motivo, apresentamos abaixo algumas particularidades de cada um deles, especialmente em sua progressão histórica no período de interesse.

Seguindo a ordem de sua apresentação feita acima, iniciamos com o Projeto Rondon. O primeiro dado importante, já reportado por nossa pesquisa é seu início em 1967, ainda durante a ditadura brasileira. No início dos anos 1970, foi transformado em órgão autônomo do governo e vinculado a um ministério, visto como instrumento de fomento ao desenvolvimento e à integração. Depois de ter sido transformado em uma fundação em meados da década de 1970, o Projeto foi extinto em 1989. Seu encerramento coincidente com o estabelecimento da nova ordem constitucional do Brasil também é considerado por nós como um marco.

Ao ser relançado em 2005 pelo governo Lula da Silva, o Projeto Rondon conta com um comitê interministerial, que cuida de executar planos estabelecidos por diretrizes oficiais, plasmadas em documento oficial. Parâmetros positivos de caráter geográfico e socioeconômico de eventuais municípios-alvo do programa são estabelecidos como critérios de credenciamento para o recebimento de equipes rondonistas. O lócus institucional do Programa Rondon é o Ministério da Defesa, sendo que seus principais documentos de criação em 2005 foram publicados como portarias ministeriais. Suas áreas prioritárias, como mostramos no capítulo anterior, são a Amazônia Legal, o nordeste e as periferias das grandes metrópoles brasileiras. No novo formato, são possíveis as missões de abrangência nacional e regional. Entre o ano de sua criação e 2014, fim do recorte de nossa pesquisa, registramos em 2011 sua alocação na Diretoria do Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação do Ministério da Defesa.

Considerando as informações mais recentes sobre o Programa Calha Norte dentro de nosso recorte de pesquisa, por sua vez, temos a caracterização de um programa que tem por objetivo principal a manutenção da soberania brasileira sobre a Amazônia, agindo especialmente sobre infraestrutura e integração. No capítulo anterior deste trabalho, realizamos um recuo histórico sobre a primeira versão dos objetivos deste programa quando de seu lançamento pelo governo José Sarney, em 1985, com forte influência do pensamento

militar sobre a Amazônia vigente durante a ditadura militar brasileira. Nossa revisão bibliográfica mostrou a vocação essencialmente de defesa do programa, o quadro de autonomia militar notável em sua concepção e execução, e a acentuação do quadro de exclusão e desconfiança das populações indígenas da região que abrangia.

O Programa Calha Norte foi paralisado no governo Collor de Mello diante de diversos fatores de pressão internacional sobre a política ambiental brasileira. Fernando Henrique Cardoso chegou a formar uma comissão para estudar o programa, que só foi retomado pelo governo Lula da Silva, em 2005. Como dissemos acima, o conceito do programa assumidamente visa promover a soberania brasileira sobre a região, conferindo ênfase na questão social e de infraestrutura. É notável a persistência da perspectiva soberanista do programa em seu relançamento, seja pela alocação no Ministério da Defesa, ou no admitido foco de um programa apresentado como instrumento “social” de se garantir a soberania nacional.

Em documentos oficiais do Programa Calha Norte, são ressaltadas algumas diferenças de sua versão pós-governo Lula da Silva. A antiga versão do programa era vista como focada exclusivamente nas fronteiras, ao passo que a nova abrangeria também localidades menos densamente povoadas e mais empobrecidas. Outra diferença seria a divisão entre vertentes civil e militar do programa, presente apenas na versão mais contemporânea. Desde seu relançamento, observamos relativa movimentação que aponta para uma especialização de atividades do programa, com sua alocação na Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa. Em 2007, é divulgado material instrutivo a parlamentares que queiram mobilizar verbas do programa em emendas orçamentárias, visto que o programa está incluído no calendário ordinário anual da União.

Como mostramos também no capítulo anterior, a vertente civil do Programa Calha Norte recebe a maior dotação orçamentária. Quanto ao montante de investimentos no programa, notamos um crescente no segundo governo Lula da Silva, seja em previsão orçamentária ou em execução. Chamamos ainda a atenção para uma característica adicional do programa na versão de suas diretrizes estratégicas de 2012, que o vê ainda como forma de conter fluxos migratórios concentrados para as grandes metrópoles amazônicas ou outras regiões do país. Percebe-se aí que o programa assume, além do soberanismo, uma perspectiva de planejamento social mais amplo que o local, de perceber migrações como problemas, num matiz especial de política de desenvolvimento.

O Programa Forças no Esporte teve início oficial em 2013, mas de acordo com informações oficiais, a cooperação entre as Forças Armadas e o Ministério do Esporte

remonta a 2003, início do primeiro mandato Lula da Silva. De partida, registramos a institucionalização de médio longo prazo do programa, que é parte de uma política governamental mais ampla chamada de Programa Segundo Tempo. A oficialização do programa, por meio de portaria ministerial conjunta da defesa e do esporte, o afirma como resposta a vulnerabilidades sociais e como forma de gerar empatia institucional pelas Forças Armadas, vistas como portadoras de valores cívicos e patrióticos. O papel do Ministério da Defesa é o de oferecer instalações e serviços ligados especificamente ao esporte, inclusive de organizar a integração das atividades do programa com a sociedade, tanto por meio de quadros civis quanto militares. Além disso, proporciona ainda algumas atividades de assistência social e de saúde, como serviço médico e odontológico.

Em 2004 foi criado o Programa Soldado Cidadão, que tem por objetivo qualificar tecnicamente ex-participantes do Serviço Militar Obrigatório. Além de formação técnica, conteúdos cívicos e de ética profissional são ministrados aos participantes. O Programa passou por modificações em seu lócus administrativo em 2007. Fontes oficiais do programa informam que a empregabilidade posterior dos ex-conscritos são um “problema social a menos” para o Brasil.

As Ações Subsidiárias e Complementares, apresentadas como o quinto Programa Social da Defesa, é mais uma junção de diversas atividades não cobertas pelos demais programas. Muitas delas são bastante parecidas com as do Programa Calha Norte, coincidindo inclusive, em grande parte com as regiões do país às quais se destina. Suas atividades vão de defesa civil a atendimento de saúde, serviços de infraestrutura e as chamadas ações cívico-sociais. A realização desse tipo de atividade das Forças Armadas remonta a períodos bastante anteriores ao escopo deste trabalho, estando ligada à própria formação da instituição castrense no Brasil. A perspectiva mais segura de análise que buscamos afirmar sobre nosso período de interesse em função aos anteriores foi o de continuidade da abordagem institucional, pela negativa de ocorrências em disposição ao contrário.

5.3 O CRUZAMENTO ENTRE O SUBSTRATO HISTÓRICO E AS HIPÓTESES DESTE TRABALHO

De acordo com o que foi exposto acima, reafirmamos e apresentamos abaixo os caminhos do cruzamento entre teorias, metodologias e o substrato de fontes para analisar os Programas Sociais da Defesa no período compreendido entre os anos 2003 e 2014.

Os Programas Sociais da Defesa não são, por definição, uma política de defesa. Os programas Sociais da Defesa, de acordo com seu desenho institucional, mesmo quando não eram reunidos em torno dessa definição abrangente dada pelo governo Dilma Rousseff no Livro Branco da Defesa Nacional, não são políticas de defesa. Eles não estão ligados à organização do esforço de defesa brasileiro em eventualidade de conflito, seja de natureza tradicional, a partir de confrontos com outros Estados, ou de natureza diversa do cenário estratégico contemporâneo. Esta afirmação, presente em outras seções deste trabalho, não muda o fato de que os Programas Sociais da Defesa fazem parte do repertório de políticas do Ministério da Defesa, e por isso se configuram como seu objeto. A situação pode ser levemente relativizada para o Programa Calha Norte, que conta com uma componente militar minoritária, e para as Ações Subsidiárias e Complementares, que têm ações de defesa contra desastres naturais.

Não encontramos, em nossa revisão dos estudos estratégicos e da guerra algo que nos servisse de base para um argumento contrário, como mostramos no capítulo 02 deste trabalho. A eventualidade de o Estado defender que a componente civil de programas da defesa sirva como política de ocupação de território nacional não muda o quadro, por conta de não justificar a distribuição de competências entre suas agências para além das categorias que aqui reunimos. Nossa perspectiva está referendada pelas discussões do capítulo 01, que delineou a organização política, burocrática e administrativa da defesa brasileira, bem como na revisão histórica que fizemos em nosso capítulo 03.

Os Programas Sociais da Defesa não fazem parte de uma política de segurança. De acordo com o que observamos na caracterização oficial dos Programas Sociais da Defesa e no histórico de ações circunscritas por eles no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas no período estudado, não há uma relação dessas políticas com a proteção de elementos fundamentais para a existência de Estado ou sociedade brasileiros. Ainda que tenhamos acompanhado as discussões sobre o alargamento do conceito de segurança no cenário contemporâneo no capítulo 02, as justificativas do governo brasileiro para que políticas de

infraestrutura, de apoio ao esporte, ao desenvolvimento regional ou profissionalização de jovens fossem relegadas ao Ministério da Defesa são falhas. As justificativas não explicam porque o ministério responsável pelo instrumento militar do Estado, e, portanto, encarregado a processos excepcionais e à força, devem cuidar de assuntos civis, ainda que associados a uma agenda de segurança.

Como ocorrido na discussão anterior, sobre a impossibilidade de os programas sociais comporem uma política de defesa por definição tal qual se apresentam no Brasil, no caso de situá-los numa política de segurança, a situação se repete. Ao repassarmos as análises históricas e a cobertura jornalística sobre os governos Lula da Silva e Rousseff no capítulo 03, não identificamos qualquer ocorrência de um discurso securitizador associado aos Programas Sociais da Defesa. A revisão dos documentos chave da defesa, ocorrida por vieses diferentes nos três primeiros capítulos deste trabalho, apontam para uma relativa associação da segurança com o desenvolvimento, porém sem incluir os Programas Sociais da Defesa. A ocorrência destes no Livro Branco da Defesa Nacional está ligada a uma linha da defesa de relação direta com a sociedade, sem associá-los a sua segurança.

Os Programas Sociais da Defesa fazem parte de uma abordagem desenvolvimentista da política de defesa. A afirmação parte de análise a partir do discurso oficial sobre a caracterização dos Programas Sociais da Defesa e sobre a concomitância entre seus lançamentos e reformulações com a elaboração dos documentos chaves da defesa, de articulação entre infraestrutura de defesa e compras públicas para a área. A alusão a um desenvolvimentismo, neste trabalho, tem a ver com a acepção dada pela própria política pública declaratória aqui analisada, que se caracteriza por ser aberta, prática e voltada para o público não especializado.

As evidências que nos permitem tal afirmação são o programa eleitoral para a área da defesa na primeira eleição de Lula da Silva, a Política de Defesa Nacional (2005) e suas referências ao desenvolvimento e ao combate à fome, a Estratégia Nacional de Defesa (2008), com o lançamento da Base Industrial da Defesa, a recriação do Estado-maior das Forças Armadas como órgão de articulação de fornecimento e compras de material de defesa. Além disso, temos o Livro Branco da Defesa Nacional (2012), lançado no governo Rousseff, que pela primeira vez reúne os Programas Sociais da Defesa em torno deste conceito, considerando políticas assistenciais, de infraestrutura, saúde, educação, esportivas e sem o uso da força como vetor de ação como parte da política de defesa.

Os Programas Sociais da Defesa fazem parte de uma estratégia de comunicação entre a defesa e a sociedade brasileira. Assumidamente pela Estratégia Nacional de Defesa e pelo

Livro Branco da Defesa Nacional, os Programas Sociais da Defesa buscam fomentar na sociedade brasileira uma “mentalidade de defesa”. Essa eventual mentalidade compôs o problema prático deste trabalho, que era o de saber que tipo de política de defesa é pretendido de se comunicar. Além de trazer luz ao tipo de política de defesa nesse contexto, a noção de comunicação direta com a sociedade também o faz sobre os objetivos da agência pública que a promove. Considerando que a comunicação pretendida no conceito geral dos Programas Sociais da Defesa nos documentos oficiais se confirme, ficam nela evidentes os caracteres de promoção e de justificação da política de defesa.

Embora não possamos afirmar categoricamente que a estratégia de comunicação descrita acima seja o objetivo dos programas sociais como política pública, relembramos as afirmações que pudemos fazer sobre eles não serem, em termos analíticos, políticas de defesa ou de segurança. O que podemos afirmar, com certeza, é que as instituições de defesa brasileiras – Estado, governo, Ministério da Defesa, Forças Armadas, Constituição Federal, Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco da Defesa Nacional – preocupam-se também com políticas assistenciais, de infraestrutura, educação, saúde, esporte e com sua imagem diante da opinião pública. A questão lógica que se impõe é o tipo de mentalidade de defesa que políticas sociais podem criar na população em geral.

Não encontramos substrato de fontes que expressassem em detalhes o tipo de mentalidade de defesa que se busca promover junto à sociedade brasileira para além das evidências apontadas acima. O recorte histórico do trabalho tampouco permite que se faça algum tipo de projeção ou que se colham resultados ilustrativos da chamada mentalidade de defesa *a posteriori*. Por enquanto chamamos a atenção para a coincidência entre a composição deste quadro e a preservação de diversos espaços de autonomia militar no Estado e na política brasileira, mencionada em outras seções deste trabalho, a exemplo dos trabalhos de Fuccille (2006), Mathias (2004) e Oliveira (1994), dentre outros.

Outro debate a ser colocado em perspectiva junto à presença de políticas civis dentro do quadro do Ministério da Defesa é o da crise de identidade militar presente no Brasil desde o fim da ditadura, aumentada pelo cenário estratégico pós-Guerra Fria, apresentado também em outras partes deste trabalho, a partir de pontos de vista como o de Saint-Pierre e Winand (2010). Isso sem mencionar o papel desempenhado pela abordagem que o espaço amazônico ocupa na política de defesa e de ocupação territorial, a ser abordado em mais detalhes quando falarmos mais especificamente do Programa Calha Norte, do Projeto Rondon e de parte das Atividades Subsidiárias e Complementares.

Os Programas Sociais da Defesa são diversos. O tipo de ação empreendida por essas políticas são diferentes entre si, tanto quanto a atividades que empreendem como no tipo de planejamento, financiamento, abrangência, etc., ainda que tenham um objetivo geral comum. A ampla diversidade de ações empreendidas, e do tipo de relações sociais, econômicas e políticas que elas disparam, nos leva a perceber que abrangência e profundidade dos Programas Sociais da Defesa são maiores do que o previsto pelo discurso oficial.

Para ilustrarmos o argumento exposto acima, recorreremos apenas a alguns exemplos, como o Programa Calha Norte, que conta com uma rede complexa de relações entre parlamentares, governo, Ministério da Defesa e Forças Armadas dentro de seu processo orçamentário para a viabilização de obras públicas. O Projeto Rondon, embora não conte com tanta complexidade nesta esfera, significa para várias comunidades carentes ou de difícil acesso uma das poucas vias de acesso a certos serviços públicos, como planejamento sanitário, ambiental ou de construção civil. Fora isso, o projeto ainda promove contato direto entre estudantes e professores de diversas universidades brasileiras com estruturas, equipamentos e profissionais militares, não para uma educação em defesa, mas sim para trabalho assistencial, de desenvolvimento e de infraestrutura. Por fim, ainda que pudéssemos dar mais exemplos, temos o Programa Forças no Esporte, que muitas vezes é visto pela opinião pública e a grande mídia brasileira como um dos poucos vetores de apoio da política brasileira à formação esportiva de jovens e crianças e de apoio a esportistas profissionais de grande rendimento.

As ações fortemente diversas dos Programas Sociais da Defesa apontam para um objetivo vago e uma posição questionável no repertório de políticas do Ministério da Defesa. Como em outros momentos deste trabalho, os Programas Sociais são reunidos em cinco, sendo que o último deles, as Ações Subsidiárias e Complementares, configuram-se como um “guarda-chuva” institucional para agregar ações mais dispersas para registro orçamentário e político. Este é por natureza definido a partir de demandas de serviços públicos de natureza civil, de infraestrutura básica, de caráter urgente, de lugares carentes ou de difícil acesso, marcados pelo não atendimento de outras agências do Estado responsáveis por atendê-las. Os demais têm desenhos institucionais feitos a partir de conceitos dados *a priori*, como o desenvolvimento civil e militar de regiões específicas da Amazônia, o esporte ou a empregabilidade de ex-recrutas do serviço militar obrigatório, porém com ações, fontes de financiamento, organização burocrática e orçamentária diferentes.

Os fatos descritos acima apontam para baixa definição de objetivos dos Programas Sociais da Defesa, divididos em duas linhas de crítica. A primeira considera o discurso oficial

e o desenho institucional destes programas, sintetizados finalmente no Livro Branco da Defesa Nacional. A ampla variedade de formas de ação previstas, sendo elas responsáveis pela formação do próprio conceito de alguns dos programas, a partir de necessidades contextuais e localizadas, características de outras agências estatais que não as atendem, só pode induzir a uma mentalidade de defesa enviesada para questões de natureza interna e civil. A segunda linha de crítica consiste no não enquadramento do tipo de ações dos Programas Sociais da Defesa à definição teórica, prática e profissional de política de defesa, com exceção, talvez, do braço militar do Programa Calha Norte e parte do Programa Soldado Cidadão.

Além de questões de fundo sobre a pertinência dos Programas Sociais da Defesa no repertório de políticas do Ministério da Defesa, este trabalho também se dedica a avaliar seu processamento histórico com vistas a responder às seguintes perguntas. Os governos Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Rousseff foram marcantes em torno dos Programas Sociais da Defesa? Esses programas passaram por transformações institucionais durante o período, em que sentido? Qual a frequência, nesta área, de ações do Ministério da Defesa? Houve interrupções ou reformulações?

Estas perguntas foram respondidas a partir de um sequenciamento de eventos históricos pertinentes ao período entre os anos de 2003 e 2014, buscando relacionar causalidades, condicionantes, antecedentes e resultados colhidos em torno de nossa pesquisa de fontes. Esta seção do trabalho foi dividida em duas, iniciando-se por uma narrativa baseada no institucionalismo histórico, seguida por outra pautada numa perspectiva de rastreamento de processos, que apresentamos a seguir. O foco da narrativa apresentada a seguir foi dirigido aos Programas Sociais da Defesa, por entendermos que a conceituação da política de defesa, a inserção de outras políticas subsidiárias no repertório do Ministério da Defesa, como a atuação em segurança interna das Forças Armadas, são secundárias a este trabalho e já foram expostas a contento para nossos fins de análise em capítulos anteriores.

5.3.1 Produzindo uma análise a partir da construção histórico-institucional

Como observamos na exposição de fontes e bibliografia histórica no capítulo 03 deste trabalho, não houve, nos governos pós-retorno à democracia no Brasil anteriores aos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff uma visão de criar programas sociais dentro da defesa. Essa

afirmação é válida para os governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro governo Lula da Silva significou uma ruptura quanto à abordagem daquilo que viria a ser chamado de Programas Sociais da Defesa. Ainda que não possamos afirmar que uma tendência única prevalecesse entre os governos democráticos anteriores, apenas as ações subsidiárias não coercitivas foram mantidas por todos eles. Entre 2003 e 2006, no entanto, todos os Programas Sociais da Defesa haviam sido fundados ou relançados. No tocante aos programas relançados, o Programa Calha Norte e o Projeto Rondon, a abordagem relacionada ao desenvolvimento regional ganhou ênfase distintiva.

A perspectiva institucionalista histórica entende que o sequenciamento histórico de eventos carrega propriedades determinísticas, que de acordo com Mahoney (2000), podem ter caráter de autoconfirmação ou se apresentarem por sequências reativas. Podemos dizer que a política do governo Lula da Silva para os Programas Sociais da Defesa inaugurou uma série de sequências reativas dentro da política de defesa brasileira. A primeira delas foi o desdobramento burocrático institucional dos referidos programas e de sua inserção na estrutura do Ministério da Defesa, seja na acomodação nas divisões administrativas, na alocação de pessoal e de recursos, muitos deles descritos no capítulo 03. A segunda foi a de se criar um espaço conceitual para questões sociais dentro da política de defesa, cuja evidência fundamental viria a ser a oficialização disso no Livro Branco da Defesa Nacional, ocorrida no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff.

Ao considerarmos os Programas Sociais da Defesa como uma sequência reativa, resta-nos qualificá-la. Que tipo de sequência reativa seria? O primeiro fator a ser considerado é a inércia institucional, um elemento de análise do institucionalismo histórico mencionado por Pierson (2000), citado neste trabalho no capítulo 02. A inércia a que nos referimos quanto a nosso objeto resulta de criação ou reformulação de políticas públicas, gerada a partir de sua implementação e mantida na especialização burocrática e prática na medida em que opera.

Outros fatores que poderiam qualificar a abordagem dos Programas Sociais da Defesa pelos governos em questão dependem de certo ecletismo com teorias já mencionadas em outros momentos deste trabalho. Apontamos, portanto, como um segundo qualificador da sequência reativa da criação dos Programas Sociais da Defesa, a crise de identidade das Forças Armadas, mais uma vez retomada aqui a partir da discussão feita por Saint-Pierre e Winand (2010). O ponto de vista desses autores, aqui adotados como referencial, prioriza o envolvimento da estrutura de defesa brasileira em segurança interna com a função de polícia. O acréscimo que este trabalho pode conferir a esta perspectiva, é que a crise de identidade

extrapola os limites da defesa, da segurança interna e mesmo de paradigmas mais ampliados da segurança, chegando a ser um órgão excepcional do Estado para o provimento de serviços civis. Fazemos a ressalva de que este componente do desenvolvimento institucional da defesa brasileira não seria inédito, uma vez que a crise vem desde a retomada da democracia e relaciona-se com a ordem internacional pós-Guerra Fria, mas que no período aqui estudado, ganhou nova roupagem.

Uma terceira componente da sequência reativa inaugurada a partir do primeiro governo Lula da Silva em torno dos Programas Sociais da defesa refere-se à militarização da política brasileira. A militarização, de acordo com Mathias (2004), pode significar a ocupação por militares de cargos civis do Estado ou do governo, a efetivação de políticas que fazem parte da doutrina militar ou mesmo a transmissão de valores castrenses para a administração pública (MATHIAS, 2004, ps. 25-26). Nos autores¹¹ aos quais recorreremos neste trabalho não há menções específicas à militarização ou à autonomia militar nos programas sociais, principalmente por uma questão de antecedência temporal de seus escritos. Notamos em nossa análise, no entanto, que se pode afirmar que a vinculação do Ministério da Defesa e das Forças Armadas a esses programas caracteriza-se por uma situação de militarização de políticas assistenciais, de saúde, esportes, educação e de infraestrutura.

A quarta e última componente da sequência reativa dos Programas Sociais da Defesa seria o caráter desenvolvimentista atrelado primeiramente por Lula da Silva à defesa, que teve uma continuação de perfil mais reduzido em Dilma Rousseff¹². Esse elemento distintivo, que em nossa revisão evidenciou-se a partir da campanha eleitoral de Lula da Silva, teve uma face voltada para grandes movimentos de uma reestruturação da infraestrutura da defesa associada à indústria brasileira de materiais bélicos, e outra face ligada ao componente social e humano da defesa, seja dentro de sua estrutura, seja em suas relações com a sociedade brasileira. Em outras palavras, a intenção do início do governo Lula da Silva de utilizar as Forças Armadas em apoio ao Programa Fome Zero, as matérias específicas aos componentes humanos das Forças Armadas presentes na Política de Defesa Nacional (2005), no Livro Branco da Defesa Nacional (2012) e a atuação das Forças Armadas no planejamento e implementação de obras do Programa de Aceleração do Crescimento, só para citar os eventos mais marcantes, formam nodos de uma linha que acompanha a sequência reativa do desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa.

¹¹ Ver: Fuccille (2006), Mathias (2004) e Oliveira (1994).

¹² Sobre o caráter de continuidade entre Rousseff e Lula da Silva, rever a discussão do capítulo 03, feitas a partir de Lessa e Cervo (2014), Bertazzo (2012) e Cornelet (2014).

A partir de agora, procedemos a uma análise focada em cada um dos Programas Sociais da Defesa para avaliar a presença dos quatro elementos que os situam numa sequência reativa dentro da política de defesa brasileira. Eventuais desvios das tendências percebidas acima ou que questionem a própria visão de sequência reativa foram reportadas.

Temos no Projeto Rondon um reforço da concepção de sequência reativa, uma vez que foi relançado depois de ter sido paralisado em 1989. A componente de inércia institucional, presente nesta sequência, está ligado ao desenvolvimento de estruturas administrativas e materiais de sua implementação. Um comitê administrativo interministerial sob responsabilidade do Ministério da Defesa foi criado para cuidar de um conjunto de diretrizes positivadas em documento oficial, com secretaria executiva situada no mesmo órgão. No acompanhamento do histórico do programa feito no capítulo 03, houve apenas uma realocação administrativa do programa internamente ao Ministério da Defesa em 2011. Os editais e edições anuais do Projeto Rondon são específicos e lançados em caráter anual, sem maiores mudanças institucionais, ficando como traço marcante a regularidade no período.

O elemento de militarização que percebemos estar presente no Projeto Rondon está relacionado ao assumido objetivo de fomentar o patriotismo nos jovens universitários que dele participam. Esta tarefa é assumida na Concepção Política do Projeto Rondon (2005g). Ainda que não possamos atribuir ao documento uma noção militar ou civil do que seria este patriotismo, questionamos o caráter instrutivo e educativo da instituição militar desse valor para os civis.

Ao considerarmos o Programa Calha Norte, notamos vários pontos de semelhança com o Projeto Rondon e algumas diferenças, que apresentamos a seguir. O marco desses programas como inauguradores de uma sequência reativa dentro da política de defesa brasileira iniciada por Lula da Silva encontra respaldo no relançamento e reelaboração do Programa Calha Norte. Este havia sido paralisado por Fernando Collor de Mello e não mais retomado. Embora tenhamos mostrado no capítulo 03 que Fernando Henrique Cardoso iniciou estudos para a retomada do programa, isso foi processado de outra maneira no governo que o sucedeu.

No Calha Norte, no entanto, o elemento propriamente de defesa é mais marcante do que no Projeto Rondon, pois tem componentes civil e militar presentes. Seu foco é a promoção da infraestrutura brasileira nessas duas áreas, colocando-a como um instrumento social de se garantir a soberania nacional sobre a Amazônia. Como vimos no capítulo 03, o Programa Calha Norte admite promover o desenvolvimento com a finalidade de garantir a soberania territorial. Essa perspectiva não é apenas uma versão oficial de um programa ou

uma intenção política. Bertha Becker (2001, 2005), em diversas de suas obras analisa como o Estado brasileiro mantém uma política de produção do espaço na Amazônia como uma estratégia de ocupação, cujo braço militar foi um dos vetores fundamentais.

O componente da militarização da ocupação e das políticas em geral destinadas à região amazônica (em especial à região abrangida pelo Calha Norte) não são inéditas, como mostramos no capítulo 03. No entanto, o relançamento do Programa Calha Norte em outros moldes, com forte importância dada a infraestruturas civis, caracteriza-se por um elemento de particularidade. Um elemento simbólico, mas não menos importante para caracterizar a militarização da política de infraestrutura para a Amazônia, é a relação forte entre segurança e desenvolvimento, característico da política dos governos militares brasileiros. Reservamo-nos, no entanto, a afirmar com este trabalho que os diversos projetos de infraestrutura civil relegados à defesa caracterizam-se por um tipo de militarização da política.

A afirmação feita acima ganha força ao percebermos que a maior parte das receitas orçamentárias do Programa Calha Norte é para seu componente civil, e que a burocracia militar, governo federal e representantes legislativos regionais envolvem-se em complexa trama para viabilizar as obras. As próprias diretrizes oficiais do programa afirmam que ele procura ser um braço da política do Estado que implemente ações “acima de interesses pessoais e setoriais” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2011). Na atualização do conceito do programa no governo Dilma Rousseff, é assumida a militarização da integração nacional, pois melhorar a infraestrutura de regiões menos abastadas da região do Programa Calha Norte seria uma forma de fazer cessar migrações indesejadas, seja inter-regionalmente ou do campo para a cidade (BRASIL. Ministério da Defesa, 2012, p. 14).

Considerando a especialização burocrática e administrativa inserida em um movimento inercial dentro do Programa Calha Norte, abundam evidências em nossas fontes de pesquisa. O programa conta com relatórios anuais de atividades, com detalhadas demonstrações orçamentárias, desde a viabilização de recursos e seu empenho final. Documentos de menor importância institucional, como diligências sobre pessoal ou alocação interna do programa no Ministério da Defesa também estão presentes e foram apresentados neste trabalho no capítulo 03. Além disso, figuram no mandato de Dilma Rousseff novas resoluções sobre limites para o financiamento para municípios, de acordo com o tamanho de sua população. Além disso, modelos de processos e de documentos comprobatórios são oferecidos como requisitos a serem preenchidos pelos municípios a fim de assegurar financiamento e a regularidade da implementação das obras públicas (BRASIL. Ministério da Defesa, 2012, p. 14).

O Programa Forças no Esporte, como informado anteriormente neste capítulo, foi oficializado no governo Dilma Rousseff. As atividades de cooperação que seriam englobadas pelo programa, no entanto remontavam ao início do governo Lula da Silva. Mais uma vez, neste programa, constatamos as quatro vertentes da sequência reativa que a abordagem desenvolvimentista dos Programas Sociais da Defesa no período 2003-2014.

Quanto ao movimento inercial, temos o fato já mencionado de as atividades terem iniciado em 2003 e de terem passado, ao longo de dez anos, sendo reunidas em torno do Programa Forças no Esporte, por um processo de institucionalização, tanto em sentido lato quanto estrito. O elemento de militarização de outras esferas da política pública brasileira, aqui representada tanto pelo papel educativo quanto de promoção social da imagem das instituições castrenses brasileiras para com seu público alvo e a opinião pública brasileira, são inclusive assumidas pelo discurso oficial, de maneira entusiasmada.

A face assistencial do desenvolvimentismo aplicado à política de defesa brasileira no período está incontestavelmente presente na conceituação do programa, em seu desenho institucional e no relato de suas atividades. Este elemento abre espaço para que mais uma vez se afirme o ecletismo do papel dos militares nessa área da defesa, que ainda que subsidiária, vincula pessoal e estruturas burocráticas para uma política de apoio à educação e o esporte formativo e profissional.

O Programa Soldado Cidadão, o menos complexo em termos de ações que empreende, oferece cursos relacionados à formação profissional a ex-recrutas do serviço militar obrigatório. Fundado em 2004, corrobora a noção de que o lançamento dos Programas Sociais da Defesa envolveram uma mudança institucional, inaugurando uma sequência reativa.

Quanto aos demais elementos secundários da sequência, este programa difere sensivelmente. O discurso oficial afirma que a empregabilidade dos ex-conscritos é um problema social, atestando aí seu viés assistencial, e se compromete com a visão desenvolvimentista da política de defesa. Essa situação, no entanto, pode ser encarada como mero programa de desmobilização da parte conscrita dos efetivos militares. Por conta disso, os elementos de militarização da política e de crise de identidade das Forças Armadas têm expressão relativizada, embora presente. Afinal, por que a desmobilização seria vista como resposta a um problema social e não uma política completa de desmobilização de pessoal?

O quinto Programa Social da Defesa, as Ações Subsidiárias e Complementares, tem caráter relativamente excepcional frente aos demais. Por ser bastante heterogêneo em termos de ação que empreende, ressaltamos seu diferencial, que é a defesa civil, a administração do Correio Aéreo Nacional e a fiscalização de produção e comércio de armamentos no país. No

âmbito das semelhanças com os demais programas, ressaltamos que é via ações subsidiárias que o Exército, por exemplo, participou de planejamento e execução de obras do Plano de Aceleração do Crescimento, dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O ecletismo de ações cobertas por esse programa corresponde aos elementos de militarização de uma série de políticas assistenciais e de infraestrutura, de confusão de papéis das Forças Armadas e também de associar política assistencial, política de desenvolvimento e o repertório de políticas do Ministério da Defesa. O ponto em que as ações subsidiárias se distanciam sensivelmente dos demais é sua regularidade no repertório da defesa, que remonta à própria fundação da instituição militar no Brasil. Sua organização burocrática e administrativa, no entanto, passou por um processo de expansão no período, com relatórios detalhados pelo Ministério do Planejamento em conjunto com a defesa. Acompanhando esses relatórios foi possível perceber a coincidência do foco de maior parte de suas ações, apurado sobre as regiões e comunidades da Amazônia.

Em suma, o que nossa análise a partir do institucionalismo histórico dos Programas Sociais da Defesa nos permite dizer é que houve um aumento da complexidade institucional do envolvimento da defesa com os programas sociais. Isso acentuou tanto esta característica em si quanto as três características secundárias que reunimos a partir de bibliografia especializada, elencadas acima. Os elementos de confusão de papéis das Forças Armadas, o aprofundamento da militarização de áreas civis da política brasileira, subordinadas a um valor e uma ideia de desenvolvimento específico dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff aumentaram no período estudado.

5.3.2 Produzindo uma análise específica a partir do rastreamento de processos

Ao falarmos sobre o rastreamento de processos (*process tracing*), julgamos necessário reforçar que as leituras feitas sobre esta metodologia orientaram parcialmente a construção deste trabalho. Isso ocorreu por algumas razões. A primeira delas foi a forma que o rastreamento de processos oferece de organizar as informações que colhemos, com base na sequência histórica. A segunda razão é a de ser uma metodologia utilizada para estudo de caso, com o foco em explicações que partem de seu interior. Isso a torna bastante aplicável ao nosso caso, por conta do ineditismo do estudo sistemático dos Programas Sociais da Defesa. Assumimos, ainda, o objetivo deste trabalho de desenvolver e afirmar hipóteses sobre este objeto de pesquisa, uma vez que não encontramos na bibliografia especializada antecedentes com os quais pudéssemos concordar, discordar ou testar. As características apresentadas deste trabalho são promissoras para a utilização do estudo de caso via rastreamento de processos (BENNETT; CHECKEL, 2015, ps. 05-07).

Nas seções iniciais deste trabalho, nas quais retomamos a revisão de teorias que utilizamos em sua estrutura, recapitulamos um guia de boas práticas para o estudo de caso que aplica o rastreamento de processos, que buscamos atender, como mostraremos a seguir. Este guia pode ser sintetizado em estratégia de argumentação científica sugerida por Wildner (2015), que propõe um gráfico causal simples como ferramenta. O gráfico é expresso dessa forma: $X \rightarrow M1 \rightarrow M2 \rightarrow Y$, onde X seria a variável independente, Y a dependente e M1 e M2 as variáveis interativas ou mediadoras (WILDNER, 2015, p. 131).

O rastreamento de processos, aplicado a um caso, portanto, trata de estudar eventuais nexos causais entre eventos observados. Adiantamos que devido ao tipo de fonte com o qual pudemos contar, o recuo histórico, ainda bastante próximo do momento de redação deste trabalho, e o nível de informação que conseguimos atingir, preferimos tratar de condicionantes entre eventos. Além disso, antecipamos as perspectivas bastante parecidas na interpretação entre o rastreamento de processos que fizemos e a narrativa institucionalista histórica, algo que vemos como positivo. A particularidade da componente de rastreamento de processos neste trabalho será a de evidenciar, ao longo da composição da narrativa histórica que realizamos a seguir, os nexos causais entre eventos. As teorias antecedentes, tanto as de caráter mais abrangente quanto as de caráter mais contextual, reunidas neste trabalho anteriormente, retornam. Seu papel será compor hipóteses parciais a serem referendadas ou refutadas a partir de nossas fontes, articuladas como processos.

Como antecedentes históricos do primeiro governo Lula da Silva no âmbito da defesa, ressaltamos alguns eventos. Considerando a estrutura constitucional da defesa, temos um aparato militar que tem garantida sua atuação para além da defesa externa, como mostrado no capítulo 03 deste trabalho. Além disso, como aparato físico da defesa, Lula da Silva recebeu do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2003, um Ministério da Defesa criado em 1999. De caráter mais brando do que esses dois elementos, havia sido divulgada pelo governo Cardoso uma primeira política de defesa formalizada, de 1996.

Ao considerarmos a presença de algo parecido com programas sociais na defesa no período imediatamente anterior ao governo Lula da Silva, pudemos observar, também a partir do que apresentamos no capítulo 03, que apenas as atividades posteriormente intituladas como Ações Subsidiárias e Complementares eram correntes no governo Cardoso. Os demais programas não existiam ou estavam suspensos.

Considerando leituras teóricas reunidas neste trabalho para analisar a defesa para marcarmos o estado inicial de coisas quanto aos Programas Sociais da Defesa entre 2003 e 2014, temos o quadro a seguir.

Quanto ao panorama traçado por nossa leitura dos estudos estratégicos e pelos estudos de segurança, tínhamos então uma estrutura de defesa na qual o papel precípua das Forças Armadas convivia com missões subsidiárias, seja em segurança interna, declaradas e previstas pela Constituição Federal, seja nas tarefas subsidiárias que não empreendiam o uso da força, não declaradas formalmente. Compartilhamos da visão de diversos autores apresentados acima sobre a persistência institucional da autonomia militar, militarização de políticas e estruturas administrativas brasileiras e da crise do papel das Forças Armadas (FUCCILLE, 2006; MATHIAS, 2004; SAINT-PIERRE; WINAND, 2012; OLIVEIRA, 1994). Registramos ainda que a mudança do foco estratégico da defesa brasileira já havia sido convertido para a Amazônia, ainda que as capacidades materiais ao fim do governo Cardoso fossem limitadas (SAINT-PIERRE; WINAND, 2012, p. 13).

Os momentos iniciais do governo Lula da Silva são decisivos para a composição da sequência de eventos a serem analisados. É a partir de então que se podem apresentar padrões de continuidade ou o contrário. A avaliação feita nesta seção buscou não ser demasiado repetitiva em função da discussão feita sobre o institucionalismo histórico feito acima ou ao capítulo 03.

O primeiro evento marcante do governo Lula da Silva quanto à defesa parte do binômio composto por expectativas de retomada dos investimentos em defesa versus a escassez de divisas e a austeridade econômica, características de seu primeiro governo. Saint-

Pierre e Winand (2010) associaram a escolha do diplomata José Viegas Filho e a elaboração e o lançamento da Política de Defesa Nacional de Defesa (2005) como uma tentativa de contornar a margem de manobra política restritiva em termos materiais. O conceito de segurança cidadã, com a possibilidade associada de se empregar as Forças Armadas no programa assistencial Fome Zero, outro contorno a recursos econômicos limitados para a implementação do programa de governo Lula da Silva, surgiram nesse momento. Esse quadro conformou-se naquilo que chamamos neste trabalho como a face assistencial do desenvolvimentismo associado à defesa no período 2003-2014.

A partir de nossa leitura analítica do quadro histórico do período, marcamos a faceta assistencial do desenvolvimentismo voltado para a defesa como uma variável independente do desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa no período 2003-2014. Em outras palavras, a exploração da face assistencial da abordagem desenvolvimentista da defesa, e, por consequência os Programas Sociais da Defesa, têm como uma condicionante a escassez de recursos econômicos e estruturais do primeiro governo Lula da Silva. O apelo “social” da defesa no período Lula, também ligado a um aprofundamento da horizontalização da procedência dos profissionais e conscritos das Forças Armadas apareceria ainda em seu segundo mandato, em 2008, no lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p. 25). A sequência iniciou-se, portanto, em seu primeiro governo, e continuou até o governo Dilma Rousseff, a partir do que pudemos analisar por meio do institucionalismo na seção anterior deste capítulo.

As sucessões ministeriais ocorridas durante o período Lula da Silva tiveram na dificuldade institucional de lidar com a autonomia militar no Ministério da Defesa um componente fundamental (SAINT-PIERRE, 2012; LIMA, 2015; OKADO, 2012). A autonomia militar no Ministério da Defesa, especialmente em sua esfera superior, entre comandantes e ministro, foi mostrada anteriormente neste trabalho como uma característica ambiental e não cessou na transição para o governo Dilma Rousseff. Nesta seção, em que realizamos uma análise a partir de processos, ela se apresenta como uma variável de interação. A autonomia militar ocupa esta posição por conta do objeto específico que estudamos na política de defesa, os programas sociais. Se estivéssemos estudando as sucessões de ministros da defesa no período, ela certamente seria uma das variáveis independentes.

Outra questão contextual necessária de se analisar nesta seção do trabalho é a chamada crise de identidade das Forças Armadas brasileiras no pós-Guerra Fria (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010). Incurrendo em eventual tautologia, por ser um fenômeno marcado na

bibliografia estudada pelo fim do mundo bipolar nas relações internacionais, a revisão do papel das Forças Armadas brasileiras não foi feita de maneira a delineá-lo de maneira clara. A situação tampouco findou dentro do período abarcado por este estudo ou até o presente. As funções de defesa e de segurança interna coabitam como suas responsabilidades, inclusive estabelecidas pela Constituição Federal. Afirmamos com este trabalho, ainda, que a crise de identidade se estende para além das tarefas de segurança interna, abrangendo inclusive políticas assistenciais e de infraestrutura civil.

O Livro Branco da Defesa (BRASIL, 2012), ao detalhar a seção “Defesa e Sociedade”, destaca como objetivos a educação da sociedade para a defesa, justificar a manutenção da estrutura de defesa em tempos de paz, conectar a burocracia da defesa com a sociedade e implementar um plano de ocupação da Amazônia. Os objetivos em si não refletiriam uma crise de identidade se a maneira de incidir sobre esses fatores fosse pautada no profissionalismo militar voltado a ameaças externas. A presença de políticas de assistência social e de infraestrutura civil significativas é que fazem com que a nebulosidade das atribuições da Forças Armadas e da defesa em geral aumentem. A crise de identidade, portanto, caracteriza-se por ser uma variável interveniente na abordagem dos Programas Sociais da Defesa durante o período 2003-2014.

Outras variáveis intervenientes importantes de serem mencionadas por este estudo foram o acréscimo de aportes econômicos para a defesa e a efetivação material da mudança do foco estratégico da defesa brasileira para a Amazônia. O aumento de receitas para o Ministério da Defesa passou a ocorrer mais expressivamente a partir de 2007, na gestão de Nelson Jobim, bem como de uma série de programas de reestruturação da defesa, ligados a infraestrutura e integração da defesa da América do Sul, como mostrado no capítulo 03. O reforço definitivo viria com a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008), a recriação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (2009), como principal articulador entre a indústria de defesa e a reaparelhamento das Forças Armadas e a conformação de uma frente ministerial com o Ministério do Planejamento também engajada no projeto (OSDFA, 2008, no. 314; 2009, no. 320).

A efetivação da Amazônia como foco estratégico da defesa brasileira é outra variável para a retomada de dois dos Programas Sociais da Defesa. Um deles, o Programa Calha Norte, é o que recebe maiores aportes econômicos pelo governo. O foco amazônico não está ligado a todos eles, e por isso é interpretado neste trabalho como variável interativa. A Política Nacional de Defesa, de 2005, explicita a atenção crescente e definitiva que seria dada à Amazônia, especialmente para adensar seu povoamento e “vivificar fronteiras” (BRASIL,

2005, item 4.4). Para Bertha Becker (2005), o Estado brasileiro visa à segurança da região como forma de preservar o espaço livre para que a fronteira econômica possa se expandir e continuar a estruturar o crescimento brasileiro, como tem feito desde contextos históricos anteriores (Idem, ps. 73-82). Temos, portanto, nas políticas de defesa, de assistência e de infraestrutura civil para a Amazônia, presentes nos Programas Sociais da Defesa, as características de interação com as outras variáveis bastante marcadas.

As demais variáveis apresentam-se a partir do relançamento dos Programas Sociais da Defesa. Embora eles só tenham passado a ganhar essa classificação geral no Livro Branco da Defesa (2012), a fundação ou o relançamento de cada um deles, com exceção das Ações Subsidiárias e Complementares, ocorreu nas datas apresentadas a seguir. O Projeto Soldado Cidadão foi criado em 2004, o Projeto Rondon retomado em 2005, o Programa Calha Norte em 2006, e a cooperação entre a defesa e o Ministério dos Esportes remonta a 2003, com oficialização como programa do Ministério da Defesa em 2013.

Como pudemos observar a partir da leitura institucionalista histórica do lapso temporal que estudamos, defendemos existir um movimento inercial nas instituições que fomentam seu desenvolvimento. Pudemos observar, a partir da análise de fontes primárias relativas à organização, execução e relatórios de atividades realizadas, que as atividades dos programas se mantiveram perenes no período estudado, passaram por um processo de especialização burocrática e continuam operantes até o fim do período estudado. O apregoado movimento inercial é uma perspectiva macro de processos complexos que acontecem também em escalas menores, aqui reconhecidos, para os quais não dispomos, no entanto, de ferramentas conceituais para estudar. Defendemos, no entanto, que o movimento inercial interno à condução burocrática e política dos Programas Sociais da Defesa é uma variável independente de sua manutenção e desenvolvimento no período estudado.

5.3.3 Descrição das variáveis observadas no período de 2003 a 2014

Uma vez tendo compostas as ferramentas de análise, de revisão teórica e de termos organizado o substrato de fatos históricos a partir de nossas fontes primárias e secundárias, estruturamos um conjunto de variáveis, exposto acima. Nosso objetivo, com isso, é responder qual é o impacto delas sobre a criação e o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa

no período estudado (2003-2014). Consideraremos apenas as políticas contidas no Ministério da Defesa, com foco sobre os programas sociais e seu entorno institucional mais imediato.

De acordo com o que expusemos acima, temos seis variáveis compostas e observadas por este trabalho. Entre as independentes, temos o que chamaremos aqui resumidamente de desenvolvimentismo assistencial e o movimento inercial das instituições de defesa. Entre as variáveis intervenientes, às quais atribuímos importância secundária em termos metodológicos, figuram a autonomia militar, os investimentos em defesa, crise de identidade das Forças Armadas e foco estratégico na Amazônia. Nossa análise, a partir de agora, será pautada em relacionar essas variáveis, como uma relativa redução da realidade observada, numa série temporal, também simplificada em momentos decisivos, encadeando todos esses fatores numa estrutura causal.

O liame fundamental a caracterizar nossa percepção de série histórica neste trabalho é a criação ou a reformulação dos Programas Sociais da Defesa. Como estes eventos não ocorreram ao mesmo tempo, decidimos simplificar a série temporal em que ocorreram. Primeiramente, estabelecemos o *momento de criação ou reformulação* dos Programas Sociais da Defesa como uma marcação histórica e analítica. Assentando nossa leitura sobre a linha temporal marcada desta forma, analisamos as variáveis de acordo com seu estado na sequência antes, durante e depois da criação ou reformulação dos programas sociais. Eventualmente, na dificuldade de situar o momento exato de criação ou reformulação, pode-se defender um intervalo mais ampliado como definição.

5.3.3.1 *Desenvolvimentismo assistencial na defesa e as variáveis intervenientes*

Chamamos essa variável de “desenvolvimentismo assistencial na defesa” por conta do movimento geral da abordagem do governo Lula da Silva do assunto. O chamado desenvolvimentismo tem a ver com a intenção do governo de aumentar os gastos em defesa e reequipar as Forças Armadas e reestruturar a indústria de materiais de defesa. Oferecemos, em capítulos anteriores, evidências sobre esta abordagem específica deste governo, a exemplo da realização do Ciclo de Debates em Matéria de Defesa e Segurança, ocorrido ainda em 2003, ainda em seu primeiro ano (DAGNINO, 2010, ps. 09-22).

A adjetivação de “assistencial” ao desenvolvimentismo iniciado no primeiro governo Lula da Silva é decorrente de nossa abordagem específica dos Programas Sociais da Defesa.

Ela parte de dois desdobramentos, um correspondente ao desenvolvimentismo dentro da política de defesa e outro correspondente às políticas assistenciais e de infraestrutura civil dentro do desenvolvimentismo. Buscamos também realçar, nessa adjetivação, o argumento de carência, dificuldade de acesso físico ou ausência do Estado como justificativas para os programas sociais, dispersas no discurso oficial como um todo.

Consideramos esta variável independente como fundamental por anteceder tanto em termos cronológicos quanto em termos conceituais e políticos, a criação dos Programas Sociais da Defesa. A variável independente “movimento inercial das instituições de defesa”, por exemplo, só passa a existir quando os Programas Sociais da Defesa estão fundados. Assumimos, ao colocarmos o desenvolvimentismo assistencial da defesa como variável independente deste estudo, ser ele uma condição necessária para que os programas sociais sejam criados, e que suas características são por ele condicionadas em conjunto com outras variáveis.

Por conta disso, a abordagem desenvolvimentista inaugurada no governo Lula da Silva inicia também a sequência reativa de instituições e processos aqui analisada. Por ser uma condição necessária, é lógico dizer que o desenvolvimentismo assistencial esteve presente em todo o período que essa pesquisa abarcou, uma vez que os Programas Sociais da Defesa continuam a existir até o seu fim. É necessário afirmar ainda que esse fator se relaciona com as variáveis intervenientes que observamos em nossa pesquisa, tanto nos momentos que antecederam os Programas Sociais da Defesa quanto em sua vigência.

Considerando a autonomia militar, o efeito entre variáveis é de adição. Quanto mais o desenvolvimentismo assistencial atuou na elaboração e na implementação dos Programas Sociais da Defesa, mais a autonomia militar se propagou nas instituições de defesa brasileiras e alhures. O nexos fundamental que encontramos nas fontes primárias da pesquisa é o papel dos programas sociais na confirmação da chamada mentalidade de defesa que as instituições de defesa querem fomentar na sociedade. Por meio dos Programas Sociais da Defesa, qual é o papel das Forças Armadas e do Ministério da Defesa diante da sociedade? Eles são os fornecedores de bens públicos de infraestrutura, assistência social, educação, esporte e saúde em regiões distantes e carentes. São ainda o veículo de integração entre estudantes universitários do país e uma educação prática e voltada para o desenvolvimento, são fomentadores da formação de atletas entre comunidades carentes e capacitadores profissionais de jovens egressos do serviço militar obrigatório.

Da mesma forma, observamos a relação aditiva entre desenvolvimentismo assistencial e a crise de identidade das Forças Armadas. Para além da questão da imagem pública,

realçada no parágrafo anterior, buscaremos dar um exemplo de outra natureza. O Programa Calha Norte, como mostramos no capítulo 03, tem suas ações viabilizadas por processo legislativo orçamentário comum. É natural, nesse contexto, que as burocracias civis, militares, federais, estaduais e municipais se relacionem com vistas a organizar a realização das obras na região abrangida pelo programa. Os manuais de convênios do Programa Calha Norte (BRASIL. Ministério da Defesa, 2012) são prolíficos em exemplos de como o processo de viabilização de obras articula O Ministério da Defesa, as Forças Armadas, legislativos municipais, estaduais e federais. O nível de extrapolação do emprego de órgãos das Forças Armadas, nesse contexto, vai além da discussão conceitual abrangente dos papéis de segurança interna ou de natureza civil atribuídos a eles. Então se torna irrefutável o fato de que eles se encontram presentes até mesmo em processos políticos e legislativos de natureza civil e ordinária da administração pública.

A relação entre o que chamamos de desenvolvimentismo assistencial na defesa e o aumento dos investimentos em defesa também é aditiva. A interação entre ambos, como nos demais casos é reflexiva, pois um fator não tem precedência lógica ou temporal sobre o outro. No caso do aumento dos investimentos do governo na pasta da defesa, consideramos primeiramente que abrangeu todas as suas competências, se destinando especialmente à reestruturação da infraestrutura militar das Forças Armadas, articulando a dinamização da indústria de defesa, dentre outros elementos relacionados. Foram empregados, no entanto, também na ampliação e na criação dos Programas Sociais da Defesa, e daí sua relação com o desenvolvimentismo assistencial na defesa.

A última variável que classificamos como interveniente no desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa no Brasil no período 2003-2014 é o foco estratégico na Amazônia. Considerando sua relação específica com a variante desenvolvimentismo assistencial na Defesa, observamos que a variável independente atua no sentido de aumentar o rol de políticas de desenvolvimento, de assistência social e de infraestrutura civil no total de políticas do Ministério da Defesa para a região amazônica. A variável interveniente, por sua vez, age concentrando grande parte das ações dos Programas Sociais da Defesa. Temos primeiramente o Programa Calha Norte, exclusivamente embasado ali, seguido do Projeto Rondon, que embora tenha passado a englobar outras regiões e executar missões especiais temáticas, tem seu conceito político fortemente ligado à Amazônia. A região amazônica também é contemplada por mais da metade das obras reportadas pelos relatórios orçamentários das Ações Subsidiárias e Complementares contidos nos planos plurianuais que

recolhemos do Ministério do Planejamento (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2004; BRASIL. Ministério do Planejamento, 2008).

5.3.3.2 *Movimento inercial das instituições de defesa e as variáveis intervenientes*

Chamamos de “movimento inercial das instituições de defesa”, a tendência de instituições de se perpetuarem no tempo e em seu lócus burocrático, administrativo e político. Esta variável considera apenas o crescimento dos Programas Sociais da Defesa e se refere a seu movimento inercial especificamente. Esse fator, que percebemos estar presente em seu desenvolvimento, foi observado tanto nas bases de pesquisa documental quanto na revisão teórica sobre o institucionalismo histórico. Emprestamos a noção de inércia das percepções de Sanders (2006), Mahoney (2000) e especialmente Pierson (2000), que cada um a sua maneira, defende a tendência das instituições de se perpetuarem. É importante fazer a ressalva que o movimento inercial pode estar presente em uma série de questões institucionais e de defesa. Podemos dar como exemplo uma de nossas variáveis interativas, a autonomia militar, ligada à militarização das instituições, que está presente em várias instâncias da política brasileira e tem forte efeito de autoperpetuação.

Como variável independente, o movimento inercial antecede logicamente os eventos e fatores que lhe são subsequentes, mas em termos cronológicos, ela só passa a existir uma vez que os Programas Sociais da Defesa tenham sido fundados ou relançados. Por conta disso, trata-se apenas de um fator condicionante do desenvolvimento dos programas sociais, e não de sua fundação.

Em suas relações com o desenvolvimentismo assistencial em defesa, o movimento inercial das instituições de defesa tem interação significativa. Ambos os fatores atuam, juntamente com as demais variáveis interativas já apresentadas neste trabalho, no sentido de ampliar conjuntamente seus efeitos sobre a propagação e o aprofundamento institucional dos Programas Sociais da Defesa. Por já termos detalhado a interação entre o desenvolvimentismo assistencial na defesa entre as quatro variáveis exclusivamente interativas, detalhamos a seguir apenas elementos singulares da interação entre elas e o movimento inercial das instituições de defesa.

Como já comentado acima, instituições podem comportar um movimento inercial que contribui para perpetuar seu lugar no espaço e no tempo. O rol de políticas do Ministério da

Defesa é grande e carrega muitos fatores institucionais em seu interior. Além da autonomia militar, que acabamos de utilizar como exemplo, os aumentos do investimento em defesa, o foco estratégico na Amazônia e a crise de identidade das Forças Armadas brasileiras, por serem materiais, assim tendem a se expressar no conjunto da política de defesa, especialmente nos programas sociais.

Quanto à autonomia militar, o quadro está muito relacionado aos efetivos humanos e seu lugar institucional no Ministério da Defesa relativo a políticas empreendidas por meio dos programas sociais. A crise de identidade se manifesta justamente na aceitação de se exercer papéis ligados a atividades que não são de natureza militar e de defesa, ou da administração específica dos instrumentos ligados a isso.

A questão amazônica associada à inércia institucional está ligada à perpetuação do conceito geral de políticas pensadas pelo Estado brasileiro para a região, do lugar dos militares nesse projeto, e pelo fato de o rol de atividades empreendidas ser voltado a tantas atividades assistenciais, de infraestrutura civil, educação e saúde.

Os investimentos na área da defesa, uma vez que a orientação política da área esteja ligada às variáveis descritas, só podem contribuir no sentido de ampliar seus efeitos, na medida em que as receitas geram movimento.

5.3.4 Como se comportam as variáveis nos diferentes mandatos de presidente durante o período 2003-2014?

As opções teóricas e metodológicas que fizemos neste trabalho têm forte relação com o sequenciamento temporal e relações determinísticas entre eventos e variáveis distribuídas no tempo. Por conta disso, é importante situarmos as expressões das variáveis de estudo e de como elas se comportaram frente aos fatos históricos que compõem a narrativa sobre a qual executamos este trabalho. Elaboramos uma linha do tempo simples marcada pela fundação/relançamento dos Programas Sociais da Defesa, que engloba os mandatos presidenciais, gestões ministeriais e o lançamento dos documentos fundamentais da defesa. A ideia é facilitar o entendimento da distribuição de variáveis e eventos importantes para a análise no tempo.

Gráfico 4 - Vigência de mandatos presidenciais, ministeriais da defesa e os Programas Sociais da Defesa



Fonte: sítio oficial do Ministério da Defesa (<http://www.defesa.gov.br/>). Elaboração própria.

*O Projeto Soldado Cidadão tem várias datas de processamento para marcar sua fundação. Seguimos a versão do ministério, que data de 2008, sem referência a mês e ano, por isso, marcamos sua vigência a partir do fim do ano.
** Para fins de compor o material gráfico, convencionamos o último dia do governo Dilma Rousseff como data fim dos Programas Sociais da Defesa, mas eles continuam a vigir até a redação deste trabalho.

5.3.4.1 As sucessões presidenciais, ministeriais e o lançamento dos documentos fundamentais da defesa

A primeira questão a ser analisada é a relação das sucessões presidenciais, as variáveis implicadas na criação e desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa, o sequenciamento histórico e condições de antecedência entre eventos. Concordamos com a revisão bibliográfica feita sobre os movimentos dos governos entre 2003-2014. Percebemos o início do governo Lula da Silva com uma pauta desenvolvimentista, de projeção de investimentos, de combate à pobreza, mas com recursos escassos para a implementação do programa de governo. O quadro não foi diferente para a defesa. Acompanhando o declarações do ex-Ministro da Defesa, Nelson Jobim, percebemos que as receitas da defesa aumentaram a partir de 2006/2007, acompanhadas da necessidade de reformar o Ministério da Defesa por conta de dois grandes desastres aéreos no país. Essa tendência continuaria até o fim de seu governo.

Como mostramos no capítulo 03, o mandato Dilma Rousseff foi visto por algumas de nossas fontes bibliográficas como marcado pela queda da projeção internacional do Brasil, desarticulação de capacidades logísticas de gestão pelo governo, desconexão com atores sociais e econômicos do país, inchaço da máquina pública e queda do dinamismo econômico brasileiro no mercado internacional (LESSA; CERVO, 2014, ps. 139-141). O ambiente geral do governo foi visto como uma de nossas fontes como uma contenção na continuidade

(CORNELET, 2014, p. 128). A noção de continuidade é reforçada inclusive na escolha do ex-Ministro das Relações Exteriores de Lula da Silva, Celso Amorim, como Ministro da Defesa.

Com os fatores que compilamos como elementos de análise para avaliar eventuais quebras na política para os Programas Sociais da Defesa entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, não houve algo que contradissesse a perspectiva de continuidade no sentido geral da política de defesa.

Considerando as gestões ministeriais, também não foi possível isolar tendências por mandatos, prevalecendo aquelas observadas em escalas presidenciais. Seja por datas de fundação de programas, aumento de receitas destinadas a eles ou eventuais mudanças em perfis de atividades neles contidas, não houve elementos que nos permitissem isolá-las.

Avaliamos o lançamento ou a refundação dos Programas Sociais da Defesa e os documentos fundamentais da defesa como fator distintivo dos governos brasileiros do período 2003-2014. A elaboração da Política de Defesa Nacional (2005), da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e do Livro Branco da Defesa Nacional (2012) nos permite afirmar que houve uma mudança na condução da política de defesa, tanto no sentido de aumentar o nível de atividade quanto de organização política e burocrática em relação aos governos federais anteriores. Ainda que tenha havido uma primeira versão de uma política de defesa no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, a mudança de lastro conceitual do documento é notável. Considerando a inserção dos Programas Sociais da Defesa nestes documentos, o caráter singular dos governos Lula da Silva e Rousseff se afirmam, mas não encontramos elementos distintivos fortes entre eles que apontassem para uma quebra de padrão.

Nesta seção do trabalho relacionamos mandatos presidenciais, ministeriais e os documentos fundamentais da defesa como fatores de marcação de tempo e antecedentes históricos relacionados aos Programas Sociais da Defesa. Com isso, afirmamos que com o início do governo Lula da Silva inaugura-se uma tendência na condução da política da defesa quanto ao desenvolvimento dos programas sociais que se manteve até o fim do primeiro governo Dilma Rousseff.

Com exceção das Ações Subsidiárias e Complementares, os demais Programas Sociais da Defesa iniciaram suas atividades no intervalo 2005-2008. O Programa Calha Norte, que demanda o maior volume de recursos, tal como observado nos Planos Plurianuais do Ministério do Planejamento, é do governo Nelson Jobim. Na ausência de outros parâmetros de renda para acompanharmos o crescimento da atividade do Ministério da Defesa no campo dos programas sociais no período estudado, usamos como indicativo o Programa Calha Norte. Ao acompanharmos o orçamento destinado a este programa, tanto em orçamento previsto

quanto em empenho realizado, o ano de 2005 inaugura um patamar com acréscimo de mais de 100% em relação ao ano anterior, e 2007 tem o acréscimo em mais de 100% em relação a 2005. Com essas informações, buscamos apontar que a fundação e o crescimento de cada um desses programas são fatores que afirmam a composição de uma tendência no período 2003-2014. O acompanhamento que fizemos sobre o desenvolvimento burocrático e institucional desses programas corrobora a informação.

Uma questão final a ser estabelecida é o evento determinante da sequência reativa que motivou a criação e a refundação dos Programas Sociais da Defesa. É necessário que o caracterizemos e o situemos no tempo. Estabelecemos o primeiro governo Lula da Silva como o período em que este evento ocorreu, mas parece pouco significativo determinarmos a posse do presidente como marco. Por esse motivo, adotamos como marco institucional o primeiro e fundamental documento que expressa as linhas gerais da política de defesa do período, e por consequência, elenca a posição dos Programas Sociais da Defesa. Dessa forma, entendemos que a Política de Defesa Nacional, de 2005, cumpre com esse papel. Além de ser possível notar as características do documento como “guarda-chuva” institucional para os programas sociais, o primeiro deles a ser relançado, o Projeto Rondon, acompanhou o período de elaboração dos Programas Sociais da Defesa, e todos os demais seriam criados a partir de então.

5.3.4.2 *Comportamento das variáveis no período estudado*

A variável independente fundamental deste estudo, o desenvolvimentismo assistencial na defesa, não só foi um componente ambiental do início do primeiro governo Lula da Silva, como está presente na Política de Defesa Nacional, marco temporal de nossa análise em torno dos Programas Sociais da Defesa. Esta variável está presente em todos os momentos do período 2003-2014. Evidências são encontradas nos três documentos fundamentais da defesa, na conceituação que fazem do desenvolvimento na área da defesa, e especialmente na conceituação das relações da defesa com a sociedade, o componente humano da defesa e os próprios programas sociais. Como afirmado anteriormente neste capítulo, ela tem relação aditiva com todas as demais variáveis do período, por isso detalhamos os pontos mais significativos de interação entre elas nas descrições feitas abaixo.

A segunda variável independente do trabalho, o movimento inercial das instituições de defesa, tem como marco temporal a fundação dos Programas Sociais da Defesa. De sua interação com o desenvolvimentismo assistencial, temos a adjetivação recíproca entre variáveis. O desenvolvimentismo assistencial na defesa é institucionalizador, pois enquanto vigeu, favoreceu a gênese e a propagação de instituições na defesa. Por outro lado, o movimento inercial nas instituições da defesa tem características desenvolvimentistas e assistenciais, pois a burocracia, tanto em seus fatores humanos quanto materiais, especializou-se na consecução de objetivos dessa natureza.

A variável autonomia militar, à qual associamos tanto ao fenômeno da autonomia militar em si quanto da militarização da política de defesa, também atua de maneira aditiva às variáveis que acabamos de comentar. Em resumo, o argumento deste trabalho é o da adjetivação do processo de criação e desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa. Da maneira que os programas sociais estão desenhados em seus documentos oficiais específicos, nos documentos fundamentais da defesa e na política de defesa em geral, eles maximizam a autonomia militar e a militarização da política de defesa. A confusão entre promoção de políticas assistenciais e de infraestrutura de caráter civil pelo Ministério da Defesa e o fomento de uma “mentalidade de defesa” na sociedade brasileira, parte de seu discurso oficial, é uma forte evidência desta relação. A expressão histórica dessa variável antecede as variáveis independentes e as acompanha até o quadro observado ao fim do período estudado.

A variável interveniente “crise de identidade das Forças Armadas” é emprestada da revisão bibliográfica realizada neste trabalho. Muito próxima conceitualmente da autonomia militar e da militarização da política, ela se diferencia por ser específica das Forças Armadas, e não da defesa como um todo. É importante, no entanto, afirmar que o emprego de efetivos militares em diversos papéis relacionados à implementação desses programas os retira, ainda que parcialmente, de suas atividades ligadas à defesa. Os efeitos de interação desta variável expressam-se de maneira semelhante à anterior, quanto mais a instituição militar se envolve em atividades civis, maior é a tendência da crise de identidade das Forças Armadas aumentar, em todas as suas dimensões. Este fenômeno também antecede historicamente o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa.

A variável investimentos em defesa é pautada em receitas vinculadas ao ministério, sem maior aprofundamento em qualificações dos gastos, se situados em pessoal, infraestrutura ou materiais de defesa. Ela tem um marco histórico pautado na revisão dos gastos com defesa registrados nos planos plurianuais do Ministério do Planejamento e no registro do aumento dos investimentos em defesa feitos pelo Brasil no período 2005-2010 pelo Centro de

Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI). Os investimentos funcionam como combustível para os demais fatores observados nesta pesquisa como condicionantes dos Programas Sociais da Defesa. Na medida em que estão disponíveis, mais os projetos de desenvolvimento, de assistência e infraestrutura são planejados e executados, mais se adensam as instituições relacionadas a estes projetos e mais a defesa se compromete com políticas de natureza civil. Um argumento adicional em favor da caracterização tal qual fazemos aqui foi o estado de latência por restrição de receitas que os programas Calha Norte e Rondon ficaram em períodos anteriores aos governos abordados por este estudo.

A variável foco estratégico na Amazônia tem um comportamento singular, pois tem um efeito geral sobre a inserção dos Programas Sociais da Defesa na política do governo em geral, mas sua inserção por programa é específica. Em geral, ela atua aditivamente com as demais variáveis. Em termos de localidade territorial brasileira, é o principal foco das políticas de desenvolvimento e infraestrutura da política de defesa do período. Considerando a perpetuação institucional de políticas, é na região que se situam dois programas sociais que foram refundados. Consideramos que a memória institucional foi um dos fatores institucionais da retomada dos programas Calha Norte e Rondon. Na relação com as demais variáveis intervenientes, repete-se o que foi defendido acima: o foco na Amazônia faz com que as variáveis autonomia militar, crise de identidade das Forças Armadas e aumento dos investimentos em defesa se concentrem ali.

Se os efeitos gerais da variável foco estratégico na Amazônia foram os descritos acima, aqui desenvolvemos uma análise por programa. No caso do Programa Calha Norte, esta variável é seu próprio fundamento. A ampla gama de ações de desenvolvimento, infraestrutura e de serviços, tanto de natureza civil quanto militar, apontam para a forte relação entre o foco na Amazônia e a própria abordagem desenvolvimentista e assistencial da defesa no período. A inércia institucional também é muito expressiva no histórico do programa no período, pois todo um sistema de regulação, de editais públicos e publicização de procedimentos para viabilizar projetos entre as esferas federal, estadual e municipal do Calha Norte foi criado, desenvolvido e sustentado. Graças a estes documentos sobre os procedimentos do programa é possível ver o comprometimento de seções administrativas do Ministério da Defesa em todas as etapas das ações, desde a viabilização de recursos e a prestação de contas. Os elementos de autonomia militar e militarização da política se expressam por aí. Sem maiores dificuldades é possível dizer que as relações entre o foco na Amazônia e a disponibilidade de recursos públicos é aditiva e expressiva. Para citar como exemplo, temos a média de empenho de gastos públicos acima de 171 bilhões de reais por ano

no Programa Calha Norte no período 2003-2014. A média do primeiro governo Lula da Silva não chega a 53 bilhões de reais. No segundo mandato de Lula da Silva, temos o patamar de 185 bilhões de reais, e no governo Dilma Rousseff, o empenho foi de 353 bilhões de reais (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2000, 2004, 2008, 2012).

A região amazônica também definiu o conceito do Projeto Rondon. A referência ao patrono do projeto, um marechal, é simbólico do entrecruzamento de um projeto que empreende basicamente ações de educação e desenvolvimento à instituição militar. Embora conste como definição do objetivo geral do projeto o apoio a comunidades carentes, não limitando a abrangência à região amazônica, a maior parte das ações é implementada ali. Nos documentos fundamentais do projeto, para além da previsão de se empenharem efetivos e instalações das Forças Armadas, o próprio ideal do desenvolvimento é parte de seu conceito (BRASIL. Ministério da Defesa, 2005g, 2005b, 2005c). Equipes de universidades civis empenham-se em elaborar projetos que promovam o desenvolvimento, em sua acepção mais diversa. As relações entre as variáveis movimento inercial das instituições da defesa, autonomia militar, crise de identidade das Forças Armadas e aumento dos investimentos em defesa comportam-se de maneira semelhante ao caso do Programa Calha Norte.

O impacto da variável foco estratégico na Amazônia é menos definitivo no Projeto Soldado Cidadão e Programa Forças no Esporte, embora no segundo seja mais expressivo. Pelo desenho original do projeto, os professores e monitores que ensinam a prática esportiva são providos pelo Programa Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, mas em algumas localidades da Amazônia, os monitores são militares.

Todas as variáveis compiladas por este trabalho foram condições necessárias para o lançamento e o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa, de acordo com suas características específicas. É importante esclarecer que cada uma delas tem um peso diferente no condicionamento do fenômeno e de suas qualidades. Além disso, sua posição em termos de antecedência é variável, tanto em termos conceituais quanto históricos.

As variáveis independentes, desenvolvimentismo assistencial na defesa e movimento inercial das instituições de defesa, têm peso maior enquanto fatores de necessidade para o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa. A análise que pôde ser produzida a partir do tipo de fontes que foi colhido para este trabalho, bastante focado em documentos oficiais e em cobertura jornalística da grande mídia escrita, não contempla afirmar se estas variáveis são suficientes para explicar o fenômeno. Quiçá isso poderia ser possível num estudo específico de algum dos programas sociais isoladamente, especialmente aqueles que têm um histórico mais extenso, como o Projeto Rondon ou o Programa Calha Norte.

5.4 ANÁLISE FINAL DAS HIPÓTESES DE TRABALHO SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS DA DEFESA NO PERÍODO 2003-2014

O que pudemos apresentar como substrato final de análise é uma crítica dos Programas Sociais da Defesa como uma política de defesa e, em alguma medida, como política pública. Por não termos encontrado outras perspectivas que tratassem especificamente do mesmo objeto de estudo deste trabalho, parte significativa de seu conteúdo foi estruturada em termos de descrever os programas sociais, enquadrando-os no repertório de políticas do Ministério da Defesa. A partir dessa etapa é que delineamos teoricamente suas características iniciais, traçamos sua progressão histórica no período de estudo e elaboramos a análise expressa neste capítulo. Dessa forma, assumimos alguma dependência de nossa análise à documentação oficial e uma argumentação bastante pautada em pontos e contrapontos, ainda que tenhamos buscado torná-la o máximo sistemática.

Considerando a linha de crítica do trabalho direcionada ao entendimento do lugar dos programas sociais na política de defesa brasileira, chegamos às conclusões a seguir. Os programas sociais fazem parte do repertório de políticas do Ministério da Defesa, mas não são uma política de defesa. Salvo algumas ações excepcionais dentro de alguns deles, o conceito de cada um não é estruturado como meio de repelir ameaças externas ou de caráter excepcional a Estado ou sociedade nacional brasileiros. Eles tampouco podem ser entendidos como políticas de segurança, porque, de acordo com a leitura que organizamos neste trabalho, não envolvem ações que dependam de uma ação extraordinária dentro da prática política para chegar aos resultados que almejam. Além disso, o tipo de instrumento necessário para empreender as ações que promovem não tem a ver com o emprego da força, função-fim administrada pelo Ministério da Defesa.

Na linha que contempla alguma crítica aos Programas Sociais da Defesa como política pública, percebemos haver uma confusão de suas finalidades e meios de emprego. A confusão está situada no fato de que basicamente os programas sociais são políticas assistenciais, de saúde, de infraestrutura, de esportes e educação que se encontram dentro de um ministério cujo papel é comandar e administrar as Forças Armadas brasileiras. A situação é multifatorial, pois envolve um desenho legal que permite que esses programas estejam dentro do Ministério da Defesa, um programa de governo que efetivamente os estruturou e situou neste lugar e toda uma organicidade daí decorrente que contribuiu para sua sedimentação no período estudado.

Constatamos, a partir do entrecruzamento de quatro linhas teóricas e metodológicas e nosso substrato de fontes, que o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa foi gradual, distribuído ao longo do período de estudo deste trabalho. Esse desenvolvimento teve um evento determinante, que foi a eleição de Lula da Silva, e, por conseguinte, do programa que seu governo tinha para a defesa.

Considerando isoladamente os programas sociais como um fenômeno da política de defesa brasileira, identificamos duas variáveis independentes que condicionaram fortemente sua gênese e seu perfil: o desenvolvimentismo assistencial da defesa e o movimento inercial das instituições de defesa.

O desenvolvimentismo assistencial da defesa foi assim por nós conceituado por conta da plataforma empregada à política de defesa em geral do período. O desenvolvimentismo está associado à retomada da indústria da defesa nacional, à cooperação regional em temas de segurança e defesa e ao reequipamento das Forças Armadas, estendendo-se ao marco estratégico da defesa e o planejamento de sua infraestrutura, dentre outras áreas. A componente assistencial do desenvolvimentismo está ligada à particularidade, desses governos, de terem criado e aumentado os programas sociais dentro das relações entre Forças Armadas e a sociedade, e de como isso foi justificado.

O movimento inercial das instituições de defesa é uma variável fortemente ligada ao crescimento e ao aprofundamento da organicidade e do adensamento de processos e atividades da defesa. Neste trabalho, ele se aplica à tendência dos Programas Sociais da Defesa, como tipo de política, ou particularmente, por programa, de se especializarem em seus meios de execução, finalidades e autopreservação institucional.

Os fatores de desenvolvimento assistencial e movimento inercial estão associados a outros quatro elementos condicionantes do perfil dos programas sociais dentro da política de defesa brasileira no período estudado. Esses elementos, classificados neste trabalho como variáveis intervenientes, extrapolam os programas dos governos do período estudado, estando ligados a movimentos históricos de maior amplitude ou a camadas mais profundas da institucionalidade do Estado brasileiro. São eles a autonomia militar (fortemente ligada à militarização da política e das instituições), a crise de identidade das Forças Armadas, o aumento dos gastos em defesa e o deslocamento do foco estratégico da defesa brasileira para a Amazônia. A relação entre as variáveis independentes e intervenientes é aditiva, uma impacta positivamente sobre a outra na expressão das características dos programas sociais como parte da política de defesa brasileira.

Observar a relação entre variáveis descrita acima foi-nos possível por conta de uma certa abordagem das fontes documentais e de sua distribuição no tempo. A partir de uma leitura particular do institucionalismo histórico e do rastreamento de processos, organizamos uma cronologia de fatos sobre a qual procuramos identificar um ou mais deles que tivessem propriedades determinísticas sobre os demais, para então atribuímos características ao quadro elaborado. Nas relações entre variáveis observadas e em sua expressão no tempo, notamos um movimento de aprofundamento e autoconfirmação do lugar institucional dos Programas Sociais da Defesa no repertório do Ministério da Defesa, na política de defesa brasileira do período, e conseqüentemente, na política brasileira em geral.

Pudemos apurar, a partir do tipo de fontes que tínhamos a nossa disposição, que o desenvolvimentismo assistencial da política de defesa do período, o movimento inercial das instituições de defesa, a autonomia militar, a militarização de políticas de diferentes esferas da administração pública brasileira, o aumento dos gastos em defesa e a crescente atenção estratégica dada à Amazônia foram condições necessárias para a criação e a consolidação dos Programas Sociais da Defesa no período de estudo. Nenhuma delas, seja particular ou associadamente, caracterizou-se como condições suficientes para determinação das características dessas políticas.

A importância fundamental das variáveis apresentadas, da relação aditiva que têm entre si e de sua expressão no recorte histórico realizado por este trabalho, nos permite fazer algumas afirmações parciais sobre os Programas Sociais da Defesa. Eles são resultantes de um matiz específico da abordagem desenvolvimentista da defesa iniciada no governo Lula da Silva. Seu crescimento e consolidação, ocorridos em nosso período de pesquisa, é dependente também de um movimento institucional gerado a partir de agentes burocráticos, processos administrativos, orçamentários, de respostas de demandas internas e externas à estrutura de governo. Esses dois fatores, combinados, são responsáveis pela materialidade dos programas, que recebem algumas qualidades a partir do casamento com os fatores associados às variáveis intervenientes que descrevemos acima. Eles são, portanto, parte de um programa político que se reforça mutuamente em elementos institucionais de autonomia militar, de crise do papel das Forças Armadas, especialmente impactantes sobre o ambiente amazônico e com dinamismo acentuado de acordo com a disponibilidade de orçamento público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escrever sobre a política de defesa no contexto brasileiro, especialmente sobre seus limites conceituais e políticos, é uma tarefa delicada, tanto quanto instigante. Por conta disso, procuramos ter realizado um estudo delimitado, com caráter empírico e pragmático. Esperamos que o trabalho realizado dentro do problema de pesquisa torne-se uma perspectiva especializada sobre a questão dos Programas Sociais da Defesa na institucionalidade brasileira.

A hipótese inicial deste estudo era de que a criação e o desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa no Ministério da Defesa contribuíram para o aumento da autonomia militar, da militarização da política brasileira e do desvio de finalidade do emprego das Forças Armadas. Isso ocorreria por conta do crescente envolvimento da política do ministério com políticas de infraestrutura, educação, saúde, esportes, assistência social, dentre outras, todas elas políticas de caráter civil. Esse quadro, a partir das percepções daquele momento, parecia ter se reforçado no período 2003-2014. Para apurar em termos sistemáticos se havia relação entre esses fatores, optamos, como primeiro esforço, realizar um estudo de caso.

No capítulo 01, procuramos delimitar o objeto de trabalho, o que se fez por meio de materiais teóricos e a partir de fontes documentais. O objetivo foi o de fornecer ao leitor um guia para acompanhar as etapas seguintes do trabalho. Ali, estabelecemos que política de defesa em termos teóricos, a política de defesa brasileira e o repertório de políticas do Ministério da defesa não coincidem. As fronteiras conceituais entre esses termos foram exploradas como espaço em que a autonomia militar, a militarização da política e o desvio de finalidade do emprego das Forças Armadas podem ocorrer.

Dedicamo-nos a apresentar o aparato teórico deste trabalho no capítulo 02. Ali, apresentamos as interpretações especializadas das áreas de estudos estratégicos, de segurança e de duas correntes específicas de metodologias de estudos de caso, o institucionalismo histórico e o rastreamento de processos, como ferramentas possíveis de construção do argumento desta pesquisa. Estabelecemos nesse capítulo uma estratégia argumentativa e metodológica de construção da tese.

Com base nas leituras reunidas em torno dos estudos estratégicos, estabelecemos que a maneira de responder à presença dos Programas Sociais da Defesa no repertório do Ministério da Defesa era verificar se seu conteúdo coincidia com a preparação para a guerra. Essa

questão é fundamental porque nos permitiria enquadrar eventualmente os programas sociais como política de defesa. Seu limite como ferramenta analítica foi apenas determinar se isso ocorria ou não, sem maiores aprofundamentos. Por esse motivo, seria necessário ir adiante.

Considerando os estudos de segurança, a mesma questão se repetiu, e o critério de avaliação seria determinar se os programas sociais estavam ligados a alguma pauta excepcional da política nacional, a processos extraordinários da política institucional e que tivessem ligações necessárias com o instrumento militar para serem respondidas. A maneira de proceder à avaliação dos Programas Sociais da Defesa por meio dessas duas linhas permitiria avaliar suas finalidades, o eventual pertencimento à política de defesa e a mudança desses dois estados no tempo, mas não como isso teria ocorrido.

As metodologias de estudos de caso, especialmente o rastreamento de processos e o institucionalismo histórico de tipo *path dependent* foram invocadas como elementos de avaliação dos Programas Sociais da Defesa. Atuando em apoio às perspectivas mencionadas acima, essas correntes teórico-metodológicas permitiram, além do acompanhamento temporal com o qual as anteriores já contavam, estabelecer condições de antecedência e determinação entre eventos históricos no período da pesquisa. A exigência seguinte, feita a este trabalho por todas as correntes teóricas reunidas, foi a de compor um panorama histórico sobre o qual atuar. O capítulo 02, portanto, não é apenas uma revisão bibliográfica, mas também a ferramenta analítica deste trabalho.

O capítulo 03 se dedicou a criar uma plataforma histórica e institucional da defesa brasileira no período para servir como base empírica para este trabalho. Além da descrição e problematização do período 2003 a 2014, fizemos um recuo histórico para auxiliar na compreensão do fenômeno dos Programas Sociais da Defesa. Este recuo foi pautado tanto no rastreamento das características passadas de alguns dos programas sociais que tiveram versões anteriores aos governos Lula da Silva e Rousseff quanto numa revisão do aparato constitucional e de documentos estratégicos definidores da política de defesa. A ideia aqui foi criar um substrato histórico detalhado e documental a fim de fundamentar a análise presente no capítulo seguinte, central para esta tese.

Finalmente, no quarto capítulo, produzimos a articulação das teorias com o substrato empírico reunido no capítulo anterior. Nossa análise pautada nos estudos estratégicos nos permitiu afirmar que os Programas Sociais da Defesa fogem à definição formal de uma política de defesa. Em seguida, a situação se repetiu com os estudos de segurança. Embora as perspectivas mais contemporâneas da área permitam que um Estado, uma sociedade nacional ou uma comunidade incluam programas sociais na agenda de segurança, as instituições

brasileiras do período estudado não o fizeram. Na direção contrária, as justificativas que os governos estudados expressaram para o emprego do instrumento militar na execução dos programas sociais estiveram assentadas em definições bastante simples de políticas ordinárias de caráter civil.

Indo adiante na análise, nossos estudos sobre o progresso institucional dos programas sociais nos mostraram um contínuo desenvolvimento, associado a alguns fatores. A inércia institucional e o desenvolvimentismo assistencial aplicado à defesa foram identificados como fatores determinantes sobre os Programas Sociais da Defesa. Ao realizarmos um rastreamento de processos, percebemos esses dois fatores como variáveis independentes na criação e no desenvolvimento deles associados algumas variáveis intervenientes. Observamos uma relação aditiva entre todas elas, e por isso podemos afirmar que na presença do desenvolvimentismo assistencial na defesa e da inércia institucional dos programas sociais, a autonomia militar, a militarização da política, o foco da política de defesa na Amazônia e o aumento dos gastos em defesa se retroalimentaram no período 2003-2014. Esses fatores, associados, constituíram um elemento distintivo dos governos Lula da Silva e Rousseff.

Como todo estudo de caso, o objetivo deste trabalho foi o de evidenciar relações causais mais profundas na questão específica do desenvolvimento dos Programas Sociais da Defesa no período estudado. Por ser um tipo de política pública concentrada em níveis mais afastados do ambiente social, o tipo de fontes com os quais pudemos contar para elaborar a análise que aqui finda foi o que apresentamos ao longo do trabalho. Uma análise mais pormenorizada de cada um dos programas sociais poderia avaliar impactos mais profundos dessas políticas na sociedade e nas instituições brasileiras, especialmente naquilo que as políticas de defesa chamam de fomentar uma mentalidade de defesa no Brasil. Outra forma de seguir adiante com este trabalho seria comparar o caso brasileiro com outros países da América do Sul que tenham passado por ditaduras militares, ou então com países com níveis de controle civil sobre as Forças Armadas bastante mais elevados que o brasileiro, que radicalizassem a leitura crítica de nosso contexto político e institucional.

Esperamos que este trabalho tenha trazido algum esclarecimento sobre as relações mais profundas entre a política de defesa, o repertório de políticas do Ministério da Defesa e seus programas sociais. Retomando o problema prático deste trabalho, que suas análises possam contribuir para maior criticidade a respeito do papel das Forças Armadas nas instituições brasileiras, garantindo efetividade em sua missão precípua e seu afastamento de políticas ordinárias de caráter civil.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA ESTADO. Exército adota plano de qualificação profissional. *O Estado de S. Paulo*. 22/03/2002. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,exercito-adota-plano-de-qualificacao-profissional,20020326p52428>>, acesso em 28/06/2017.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. The South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the Field of Security and Defense. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. V. 2, n. 4, p. 47-67, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115055>>, acesso em 17/08/2016.
- ALMEIDA, Carlos Wellington. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. In: *Opinião Pública*. Campinas, 2010, v. 16, no. 01. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641351>> , acesso em 07/11/2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A arte de não fazer a guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. In: *Meridiano* 47, no. 119, 2010. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/ANFG.pdf>>, acesso em 09/09/2016.
- ALSINA JR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 46, no. 02, 2003. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003>, acesso em 07/11/2017.
- ALSINA JR, João Paulo Soares. Reflexões sobre a Forma de Recrutamento das Forças Armadas Brasileiras e suas Implicações para a Defesa Nacional. In: *Dados*. V. 53, no. 02, 2010.
- ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. IPRI, 2002.
- ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Editora Univerdidade de Brasília, 1986, 2 vols.
- BEAUFRE, André. *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Editora Bibliex, 1998.
- BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. In: *Estudos Avançados*. Vol. 19, no. 53, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047/11619>>, acesso em 27/11/2017.
- BECKER, Bertha. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? In: *Parcerias estratégicas*. No. 12, 2001, ps. 135-159. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_12.pdf>, acesso em 27/11/2017.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: BENNETT, Andrew. *Process Tracing: from Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERTAZZO, Juliana. Brazilian Security and Defence Policy under president Dilma Rousseff. In: *Critical Sociology*, 2012, v. 38, n. 06, ps. 809-821. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com.ez16.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1177/0896920512441634>>, acesso em 22/05/2017.

BERTONHA, José Fábio. Brasil: uma potência militar emergente? O problema do uso da força nas Relações Internacionais do Brasil no século 21 (texto em inglês). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, 2010, v. 53, n. 02.

BERTONHA, José Fábio. Uma política de defesa nacional. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, 2009, n. 103.

BERTONHA, José Fábio. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 02, n.º 56, 2013. Periódico on-line. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a07.pdf>, acesso em 17/08/2016.

BOOTH, Wayne C. et al. *A arte da pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL. *Constituição Federal, de 1988*. Documento on-line. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>, acesso em 05/05/2017.

BRASIL. *Decreto de 15 de janeiro de 2005 (2005a)*. Cria o Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 17 dez. 2005. Seção I, p. 04. Disponível em: <<http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/downloads/categoria/362/module/default>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. *Decreto no. 1.895, de 6 de maio de 1996 (1996a)*. Cria a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm>, acesso em 10/05/2017.

BRASIL. *Decreto no. 5.144, de 16 de julho de 2004*. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>, acesso em 15/08/2016.

BRASIL. *Decreto no. 6.703, de 18 de dezembro de 2008 (2008a)*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>, acesso em 10/08/2016.

BRASIL. **Decreto no. 5.484, de 30 de junho de 2005** (2005f). Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>, acesso em 23/11/2017.

BRASIL. **Decreto no. 67.515, de 6 de novembro de 1970**. Reformula o Grupo de Trabalho Projeto Rondon e assegura-lhe autonomia administrativa e financeira e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67505-6-novembro-1970-409061-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 14/06/2017.

BRASIL. **Lei complementar no. 117, de 02 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar nº 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 estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>, acesso em 01/08/2016.

BRASIL. **Lei complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010 (2010b)**. Altera a Lei Complementar nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>, acesso em 04/08/2016.

BRASIL. **Lei complementar no. 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>, acesso em 09/05/2017.

BRASIL. **Lei no. 11.653, de 07 de abril de 2008 (2008b)**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm>, acesso em 07/05/2017.

BRASIL. **Lei no. 12.432 de 29 de junho de 2011**. Estabelece a competência da Justiça Militar para julgamento dos crimes praticados no contexto do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, alterando o parágrafo único do art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12432.htm>, acesso em 15/08/2016.

BRASIL. **Lei no. 6.310, de 15 de dezembro de 1975**. Autorizo a instituição da Fundação Projeto Rondon e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6310.htm>, acesso em 14/06/2017.

BRASIL. **Lei no. 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>, acesso em 01/09/2016.

BRASIL. **Lei no. 69, de 23 de julho de 1991**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp69impressao.htm>, acesso em 07/05/2017.

BRASIL. *Lei no. 7.732, de 14 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7732.htm>, acesso em 14/06/2017.

BRASIL. *Lei no. 9.614, de 05 de março de 1998*. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm>, acesso em 15/08/2016.

BRASIL. *Livro Branco da Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf>, acesso em 27/11/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Concepção Estratégica do Projeto Rondon [online]* 2005b. Disponível em: <<http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/downloads/categoria/362/module/default>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Concepção Política do Projeto Rondon [online]* 2005g. Disponível em: <<http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/downloads/categoria/362/module/default>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Convênios: normas e instruções – Edição 2012*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/normas_instrucoes_2012.pdf>, acesso em 20/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Diretriz Estratégica do Projeto Rondon [online]* 2005c. Disponível em: <<http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/downloads/categoria/362/module/default>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Instrução Normativa no. 5/SEPESD/SG-MD, de 12 de junho de 2015*. Dispõe sobre os procedimentos administrativos no âmbito da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) para a captação de apoio em benefício do Projeto Rondon. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=2599>, acesso em 14/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria no. 1.207/MD, de 16 de maio de 2011*. Delega competência ao Diretor do Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação para firmar, em nome do Ministério da Defesa, acordos de cooperação, sem a descentralização de recursos, com as Instituições de Ensino Superior (IES) e com as prefeituras participantes do Projeto Rondon. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=2134>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa Interministerial no. 2.203/MD/ME, de 26 de julho de 2013(2013a)**. Dispõe sobre o Programa Força no Esporte - PROFESP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24670455_PORTARIA_NORMATIVA_INTERMINISTERIAL_N_2203_DE_26_DE_JULHO_DE_2013.aspx>, acesso em 20/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria normativa nº 856/MD, de 4 de julho de 2005 (2005d)**. Aprova a Diretriz para o Planejamento e Execução das Atividades e Operações do Projeto Rondon no Âmbito do Ministério da Defesa – Diretriz Rondon. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=2127>, acesso em 14/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria normativa no. 1185/SPEAI/MD, de 13 de setembro de 2007 (2007a)**. Dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (PCN), do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1414>, acesso em 19/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa no. 3.097/MD, de 11 de outubro de 2011 (2011a)**. Dispõe sobre as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (PCN), do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1095>, acesso em 19/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa no. 606/MD, de 24 de abril de 2007 (2007b)**. Dispõe sobre os procedimentos relativos à celebração de convênios no âmbito do Programa Calha Norte. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1412>, acesso em 19/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa no. 855 /SPEAI-MD, DE 24 de maio de 2010 (2010a)**. Disponível em: <http://bdlegis.defesa.gov.br/gerar_html_norma/gerar_html_norma.php?id_norma=1564>, acesso em 19/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte [online] 2017 (2017d)**. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte: recursos [online] 2017e**. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/programa-recursos.html>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Segundo Tempo/Forças no Esporte deve atender 20 mil crianças em 2016**. Notícia do sítio oficial do Ministério da Defesa, 2015e. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/noticias/14991-programa-segundo-tempo-forcas-no-esporte-deve-atender-20-mil-criancas-em-2016>>, acesso em 20/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programas Sociais: Ações Subsidiárias [online] 2017f**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/acoes-subsidiarias>>, acesso em 28/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Programas Sociais: Programa Calha Norte* [online] 2017c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte>>, acesso em 15/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Programas Sociais: Programa Forças no Esporte* [online] 2017 (2017d). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-forcas-no-esporte>>, acesso em 20/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Programas Sociais: Projeto Rondon* [online] 2017b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/projeto-rondon>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Projeto Rondon* [online], 2017a. Disponível em: <<http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/operacao/pagina/id/9712>>, acesso em 13/06/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2000-2003: programas de gestão de políticas públicas* [online], 2000. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/ppa/2000-2003/430-anexo-programas-de-gestao-de-politicas/view>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2004-2007: programas de gestão de políticas públicas* [online], 2004, anexo II. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2008-2011: programas de gestão de políticas públicas* [online], 2008, anexos II e V. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2012-2015: programas de gestão de políticas públicas* [online], 2012, anexo I. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>, acesso em 16/06/2017.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996 (1996b). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>, acesso em 10/05/2017.

BREIA, Cássia Cristina. *Análise do Programa Nacional de Primeiro Emprego do Governo Lula - Programa Soldado Cidadão*. Cássia Cristina Breia. – Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <www.estacio.br/mestrado/educacao/dissertacoes/dissert_TMAE_cassia_breia.pdf>, acesso em 28/06/2017.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei 7376/2010*. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=478193>>, acesso em 01/09/2016.

CARVER, Michael. Guerra convencional na era nuclear. In: PARET, Peter. *Construtores da estratégia moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001, ps. 415-466.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. *O estado da paz e a evolução da violência: a situação da América Latina*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46, no. 02, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>>, acesso em 24/11/2017.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

COMANDO DE OPERÇÕES TERRESTRES. *Soldado Cidadão [online]*. Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/index.php/2011-10-08-09-04-19/soldado-cidadao>>, acesso em 28/06/2017.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*. Comissão Nacional da Verdade, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br>>, acesso em 01/09/2016.

CORNELET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. In: *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, nº. 24, 2014. Periódico on-line. Disponível em: <oaji.net/articles/2015/2137-1438857367.pdf>, acesso em 17/08/2016.

DINIZ, Eugênio. *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. Dissertação de mestrado. 1994b. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/militares-amazonia/txt_Eugenio_Diniz.pdf>, acesso em 16/06/2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, Renato. *A Indústria de Defesa no Governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DINIZ, Eugênio. Um diálogo de surdos: o Projeto Calha Norte. In: *Lua Nova: revista de cultura e política*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1994 (1994a), no. 34. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000300007>, acesso em 16/06/2017.

DINIZ, Eugênio; PROENÇA JR, Domício. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. In: *World Politics*. Vol 09, no. 03, 1957. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2008920>>, acesso em 24/11/2017.

FUCCILLE, Luís Alexandre. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999.

FUCCILLE, Luís Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil* / Luís Alexandre Fuccille. – Campinas, 2006.

FUCCILLE, Luís Alexandre; BARRETO, Lis; THOMAZELLA, Ana Elisa. *Diplomacia e defesa no Governo Lula: o diálogo tardio*. Trabalho apresentado no 5º. Encontro Anual da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. In: *International Studies Quarterly*. Vol. 34, no. 01, 1990. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2600403>>, acesso em 27/11/2017.

HONORATO, Hércules Guimarães. Projeto Soldado Cidadão: uma política pública eficaz na inserção do jovem no mercado de trabalho? In: *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*. Vol. 8, no. 3, 2014. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/iberoamericana/index>>, acesso em 28/06/2017.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado*. Rio de Janeiro, Editora Biblioteca do Exército, 1996.

JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Nova York: Free Press, 1960.

KALDOR, Mary. Human Security. In: *Society and Economy*. Vol. 33, no. 03, 2011. Disponível em: <<http://cn4hs.org/wp-content/uploads/Human-Security-Mary-Kaldor-2011.pdf>>, acesso em 23/11/2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Boitempo, 2017.

LESSA, Antônio Carlos; CERVO, Amado Luiz. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 2014, vol. 57 no. 2. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>, acesso em 07/11/2017.

LIDDEL HART, Basil H. *As grandes guerras da história*. São Paulo: IBRASA, 1982.

LIMA, Raphael Camargo. *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil : uma Grande Estratégia inconclusa* / Raphael Camargo Lima. – São Paulo, 2015.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society*. Editora Springer, 2000, vol. 29, no. 4, ps. 507-548. Periódico *on-line*, disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3108585>>, acesso em 12/04/2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. *A Arte da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação (1963-1990)*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. In: *Perspectivas*. Vol. 04, 1991. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1713/1394>>, acesso em 27/11/2017.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. São Paulo: Papyrus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. In: *Contexto Internacional*. Vol. 22, no. 02, 2000. Disponível em: <<https://www.academia.edu/1756708>>, acesso em 28/11/2017.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora UNB, 2003.

MUNHOZ, Deise de Paula; RAMOS, Clériston Ribeiro; MUNHOZ, Andreia Parula. Informação para promoção da cidadania: Projeto Rondon. In: *Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação*. Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, vol. 24, n. 01, 2010, ps. 23-30. Periódico *on-line*, disponível em: <<https://seer.furg.br/biblos/index>>, acesso em 13/06/2017.

NASCIMENTO, André Jansen do. A política de defesa como política pública no Brasil. In: *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015, ano 15, n.º. 177, ps. 09-26.

NASSER, Reginaldo Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

NASSER, Reginaldo Mattar. *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. *Política externa e política de defesa: uma epifania pendente* / Giovanni Hideki Chinaglia Okado. – Brasília, [s.n.] 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas: Papyrus, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Disponível on-line: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>, acesso em 05/08/2016.

PARET, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001, 2 vols.

PEREIRA, Priscila Rodrigues. *O Congresso Nacional e a política de defesa no Brasil*. Priscila Rodrigues Pereira. Campinas: [s.n.], 2012.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the study of Politics. In: *American Political Science Review*. Vol. 34, n. 02, 2000. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2586011>>, acesso em 21/03/2017.

PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS. Sítio oficial. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/plano-estrategico-de-fronteiras>>, acesso em 16/11/2016.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Para além dos livros brancos da defesa*. Salvador Ghelfi Raza, 2002. Disponível em: <<http://www.salvadorraza.com>>, acesso em 09/02/2017.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. Ontologia, metodologia e prioridades nos estudos de defesa. In: *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. v. 2, nº 2, jul./dez. 2015, p. 87-106. Disponível em: <<https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/63737>>, acesso em 07/11/2017.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa. *Revista Liberdade e Cidadania [online]*. Ano 1, n. 2, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_view.asp?id={3203F4E0-3260-4783-8F5B-B877B480E8A3}>. Acesso em 02 agosto de 2011.

ROTSCHILD, Emma. What is Security? In: *Daedalus*. V. 124, no. 03, 1995. Disponível em : <<http://www.jstor.org/stable/20027310>>, acesso em 23/11/2017.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. (Re) Conceitualizando “Novas Ameaças”. In: MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas*. São Paulo: Editora Sicurezza, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. *Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas*. Paper apresentado na reunião da Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, 15-18 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.academia.edu/>>, acesso em 28 ago. 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís (org). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís; WINAND, Érica A. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. In: *História*. V. 29, no. 02, 2010.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nova York: Editora Universidade de Oxford, 2006.

SANTOS, André Marenco. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 27, n. 80, 2012. Periódico on-line.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. *Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)*. Marcelle Ivie da Costa Silva. – Campinas: [s.n.], 2004.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. *Raposa Serra do Sol: agentes políticos, conflitos e interesses*. Marcelle Ivie da Costa Silva. – Campinas: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280961>>, acesso em 24/11/2017.

SILVA, Sílvio Luiz Ruz; LOPES, Mario Cezar; OLIVEIRA, Marilisa do Rocio. Operação Açaí: o Projeto Rondon em Cachoeira do Arari-PA. In: *Conexão UEPG*. Vol. 08, n. 02, 2012, ps. 198-209. Periódico *on-line*, disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/conexao>>, acesso em 13/06/2017. University Press, 1999.

SNYDER, Jack. Anarchy and Culture: Insights from the Anthropology of War. In: *International Organization*. Vol. 56, No. 1, 2002, ps. 7-45. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3078669>>, acesso em 01/02/2017.

SOARES, Samuel Alves. Por uma nova antologia da defesa. In: *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. v. 2, nº 2, jul./dez. 2015, ps. 15-20.

STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SUN, TZU. *A Arte da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TAGAREV, Todor. The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms). In: *Connections: The Quarterly Journal*, 2006, 5 Ed. nº.01, ps. 15-34.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAZ, Alcides Costa. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências. In: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo. *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso/Centro Edelstein, 2013, ps. 233-265.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UNB, 2004, vol. 2.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILDNER, David. What makes process tracing good? Causal mechanisms, causal inference, and the completeness standard in comparative politics. In: BENNETT, Andrew. *Process Tracing: from Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar e FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge; TEIXEIRA, Helder B. *A literatura sobre relações civis-militares (1964-2002): uma síntese* [on-line]. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Arquivo/d000020b.htm>>, acesso em 12/12/2017.

Periódicos

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 12 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 15 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 27 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 de abril de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 04 de maio de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 a 10 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 20 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 05 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 25 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 26 a 29 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 05 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 07 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 31 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de

Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 24 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 11 de julho de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 01 a 04 de abril de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 26 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 07 de julho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 23 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 a 22 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP,

Franca, 15 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 31 de março de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 de julho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 25 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 29 de maio de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 09 de maio de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 09 de maio de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 30 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 de maio de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 23 de março de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 20 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 09 de abril de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 15 de maio de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 22 de julho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 26 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 30 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 04 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 27 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 28 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de

Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 de julho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 31 de julho de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 01 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 de julho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 17 de março de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de maio de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP,

Franca, 03 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 16 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 21 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 28 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 04 de julho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 11 e 12 de abril de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 24 de junho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 30 de junho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 04 de julho de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 30 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 02 de abril de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 12 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 17 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 16 de abril de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 05 de março de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 18 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 08 de julho de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 12 de maio de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2013/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 18 a 22 de março de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 23 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 19 de abril de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 21 a 24 de abril de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 10 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de

Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 18 de abril de 2011. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2011/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2012/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 02 de junho de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 23 de junho de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas**: publicação on-line (blog) do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, 15 de julho de 2014. Disponível em: <<http://observatoriodefesa.blogspot.com.br/2014/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil**: publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.212, ps. 1-3, maio 2006. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/ff57e7900d1af571a03f33f1caf9c075.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil**: publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.213, ps. 1-4, maio 2006. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2b34effcefa820c88a18eddfb94292ec.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil**: publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.216, ps. 1-4, maio 2006. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8abde5f1ca755a81281e6ef5532873b5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil**: publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.217, p. 1-3, junho 2006. Disponível em:

<<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4a9b461f2d4921c937cbd2206d8b7c75.pdf>>.
Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.235, p. 1-4, dezembro 2006. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/04eb629682bd2fe08c309a3a9d2cf29c.pdf>>.
Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.237, p. 1-5, março 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/790a2a9bb2164af3136eec888e07bd65.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.240, p. 1-6, março 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/eb9876d45550296692c15d528b3f2b52.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.245, p. 1-4, abril 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/afee3a6a48e68dc8b195337f22dd848b.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.251, p. 1-6, junho 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/47ea1283d694a49462f1b58d60310118.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.255, p. 1-7, julho 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a5b2d6750ba8fd2c6dc3393d369ecde4.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.256, p. 1-5, julho 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/afee3a6a48e68dc8b195337f22dd848b.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.259, p. 1-5, agosto 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/78265ad383467d8d7501827663f21fd2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.260, p. 1-6, agosto 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8a4ab02f120a593eafe722a3de98dee5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.261, p. 1-5, agosto 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/59f51d94a48f7d705ddfc1e87f415009.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.263, p. 1-3, agosto 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/31a477d1b9feef13b9afaf28a54e86ae.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.264, p. 1-7, setembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2288d73d7b000be1dcd26ca4d6426599.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.266, p. 1-3, setembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/5b5f972258c6a6312468b75dd54b9bf6.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.267, p. 1-5, setembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d55f0028b2445012f06bc57f31f21213.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.268, p. 1-3, outubro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2d41fe7d438629462060ecb60133d4cf.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.270, p. 1-4, outubro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3f2b97366eee7ab86aec24e84f093789.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.271, p. 1-4, outubro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4fc058f3b3ab5933be2349086176891c.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.272, p. 1-2, novembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/1501f69c642b5a3a67f3c03898a72c69.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.273, p. 1-3, novembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/30b96fcaa23cf5c65a04285c108c6da5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.274, p. 1-4, novembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/43bf69e0282a43a585459677de27dadcd.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.276, p. 1-4, novembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b22dd54d4a71966b863548afe31efbaf.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.277, p. 1-3, dezembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2f379fd8f3195144369d33f779e23d85.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.278, p. 1-4, dezembro 2007. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0c01127342ddbc52735bee15db9da64d.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.280, p. 1-2, fevereiro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/cf807fa2297bc8cfb844f55a2f23ae60.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de

Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.281, p. 1-4, fevereiro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/127fdf1831e7d2a0ae66f555ce14c48f.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.282, p. 1-3, março 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/51a9314a4c1e7d78a60bb7449108c1cc.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.284, p. 1-5, março 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/5bcb235d6ed3a8928742ad6f00b81f2d.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.286, p. 1-4, abril 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d8da832e9a3450a782368ddb15557fd5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.287, p. 1-4, abril 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2e96644d9b4d65062bca2fd662376616.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.289, p. 1-6, abril 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/1ee25fdaa4eb34e8ddfbf8a042568099.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.290, p. 1-4, maio 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/e5f0577060c2a1709a01b244ea098928.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.291, p. 1-3, maio 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d34780a2ed80e892a41609e52dee333c.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.293, p. 1-5, maio 2008. Disponível em:

<<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0539fce11d5b986b0d45dae3ff071ca5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.294, p. 1-5, maio 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/52bb95f966f238de3811ad9e39a90040.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.296, p. 1-4, junho 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/e8fa51902af14560a1b69db40531afe2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.297, p. 1-7, junho 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2cdfabafa005a2a1910c18378fe28d96.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.298, p. 1-5, junho 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/72c518a50eb660116e60c3bb339075d7.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.299, p. 1-5, agosto 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/116640339b84fbbea7341f8e1598c4fb.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.300, p. 1-4, agosto 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/05fd44aa7f1b8c3f8e83580d50daa0f5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.301, p. 1-4, agosto 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b938faf87a7a5d7b69b0f87f139b9103.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.302, p. 1-6, agosto 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/22675a1e12a2300f8b7871eb41ea0127.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.303, p. 1-3, setembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/29d2e4783fe023b191dba9f4b2dcd83e.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.304, p. 1-4, setembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d8f0e43e850ebb075e15ab2411abe054.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.305, p. 1-6, setembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/32e6ef923cea3b7141c6be7a8f7446df.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.306, p. 1-6, setembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9e18502c0287e0ff540db55c011d0f4d.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.307, p. 1-6, outubro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8c1202a0237db492663b9a2da8286c8b.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.310, p. 1-4, outubro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/73c9587a0208b295f9cb60c40b02f1b6.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.311, p. 1-4, outubro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4f2d1e92a61511320b03fd88f27a5faf.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.312, p. 1-4, novembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8a1b39a50e09d3a920489125fadffcc7.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.314, p. 1-5, novembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0f4d70c6c8aaba375d6fa8efcb84f64d.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.315, p. 1-6, novembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9021e1385a65670a4e6c8f5040d11888.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.316, p. 1-5, dezembro 2008. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/140eb7caf9b1de5b255b47034c78cd09.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.319, p. 1-3, março 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d4f126de59bf34e30dd808070a40ce66.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.320, p. 1-6, março 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/184aea69e3bd0e7e474cc9d6beb985e5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.321, p. 1-6, março 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/911e108f9f57155efefbc7860e0703e8.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.323, p. 1-4, março 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/cb614fb53f2c7c33a242c22aae7b7a07.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.330, p. 1-6, maio 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3b5569164153e9c479314c4071b088f5.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de

Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.331, p. 1-4, maio 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/e77837a168aa6e1ab8c5e655066f4891.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.332, p. 1-4, maio 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/0000c78ff34efa5c4df99c1e1b6ac7b4.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.333, p. 1-4, junho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a942a8127c3da0a21138d336f8cf4578.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.334, p. 1-5, junho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/ccb17b023f8c43a55b18f10e761bf214.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.336, p. 1-6, julho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/2619438fda9e245ac9d2bc9897d01db2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.338, p. 1-6, julho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/f126dd290f66cd1c1a09a7f9d2cd6078.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.339, p. 1-6, julho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/388f8b2e08dbbaf4812cd643375fb2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.341, p. 1-5, julho 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/c730075de2de93f93f29b59794dbdd5e.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.345, p. 1-6, agosto 2009. Disponível em:

<<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/f9d4cd82154a43f29fc575af73dc8af7.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.346, p. 1-4, setembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b73c705028258cd1c9b65c7d5bba0fdc.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.347, p. 1-10, setembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/7442491c3ebc3bf15b9bdf2a65ce7efa.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.351, p. 1-4, outubro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/33c9b9e7006c3e22a0bd6c281163b86e.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.353, p. 1-3, outubro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/00eda8ce977267b08a8233287ac6ea4f.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.356, p. 1-5, novembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/932e69d2703af7269c79d791df9925d7.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.357, p. 1-6, novembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4f53f23a2cce6b4974fe604f30b32426.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.358, p. 1-5, novembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/337d043317e4fcf8d7a65fb2a5c14e43.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.359, p. 1-3, dezembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/7cf8ddb8da36421643ad575058b4771f.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.360, p. 1-4, dezembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b4a0555e9a75fa0203febc1c0c6c8a4b.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.361, p. 1-4, dezembro 2009. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/fbc4908eb1baa2a78d92f80664c85d72.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.367, p. 1-6, março 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a2ee9542e3a290c481d36f328df0896a.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.368, p. 1-4, março 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8cb16dc9d760b1a3767f10bd79a031ab.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.374, p. 1-5, dezembro 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d0a3f2c9be3af08002d75b14f1ab9d78.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.378, p. 1-3, maio 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/7e3390abee6286bb929a37900aab130e.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.382, p. 1-3, junho 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/804d2232e25c4ba77e4ec99ff72cdf8c.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.383, p. 1-3, julho 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9ba0ee11cb10fa4bf3f62664328da7d9.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.387, p. 1-2, julho 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3b504285e2e34e7cf7a037ac686faea8.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.389, p. 1-2, agosto 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/3f3e2304d6763430c5adfbfa158557e9.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.391, p. 1-2, agosto 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/4bc2885fd20ec701bf204a891f6883a2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.392, p. 1-4, setembro 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/f571c1fdf5acd47a6e97f526ab28d45c.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.394, p. 1-4, setembro 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9fcaedc9ae5ed24bf909d96d919a98d7.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OBSERVATÓRIO SUDAMERICANO DE DEFESA Y FUERZAS ARMADAS. **Informe Brasil:** publicação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da UNESP, Franca, n.402, p. 1-4, novembro 2010. Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/342c171b307c1f8d69791b7888f1ce36.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.