

# DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS GOVERNOS DE FHC À DILMA (1995-2016)

DANIEL REI CORONATO\*

LETÍCIA D'MASCHIO PINTO DA SILVA\*\*

RAYANE DA COSTA RIBEIRO\*\*\*

## RESUMO

Este artigo analisa o binômio brasileiro durante o período da redemocratização: segurança e desenvolvimento. Através da metodologia qualitativa e da pesquisa documental, analisa-se como a agenda de segurança brasileira se relacionou com uma abordagem abrangente de segurança, de modo que o desenvolvimento veio ser uma temática intrínseca. Através da análise dos estudos de segurança, da definição do conceito abrangente de segurança, da análise do Brasil, sua agenda de segurança, seus principais documentos e de abordagem do desenvolvimento, verificou-se como este binômio foi consequência das transformações tanto no cenário internacional, quanto do quadro doméstico, resultando em diversas mudanças de visão estratégica no período entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff (1995-2016).

## PALAVRAS-CHAVE

Segurança, defesa, desenvolvimento, Livro Branco de Defesa Nacional.

## INTRODUÇÃO

Com o final da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, os Estudos de Segurança Internacional se estabeleceram para tratar da necessidade de uma nova abordagem do conceito de segurança, que antes deste período era uma agenda exclusiva de militares. Tal fato se deu devido ao aparecimento de novos conflitos de teores ideológicos, sociais e econômicos (BUZAN; WAVER; WILDE, 1998) e pela

\* Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e professor da Universidade Católica de Santos.

\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

\*\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

participação dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã (DUQUE, 2009), que acarretou na perda da atratividade dos Estudos Estratégicos<sup>1</sup>. Esta mudança ocorreu também devido a sofisticação da violência e da emergência de se criar um método para lidar com as novas temáticas de conflitos supracitadas. (SAINT-PIERRE, 2010)

Os Estados buscaram, através dos estudos de segurança internacional, formas de minimizar suas inseguranças e visaram reduzir suas vulnerabilidades, estabelecendo políticas de segurança que as classificassem em setores, as quais definiriam métodos de resoluções específicas para cada vulnerabilidade, ameaça ou conflitos, baseadas em suas prioridades e interesses nacionais. Este planejamento é o que conhecemos como política de segurança.

Devido a esta característica particular de definição dos interesses e prioridades, assim como conceituação de vulnerabilidade, a criação de um padrão conceitual de ameaça entre os países tornou-se praticamente inviável, principalmente sendo ameaça um conceito difuso e sendo diferenciado entre seus posicionamentos na balança de poder. Esta perspectiva de ameaça torna-se relativa dentro da política de segurança de cada Estado, sendo estabelecida através de uma relação de quem a emite, de seu entendimento, e de quem a recebe. (SAINT-PIERRE, 2010)

Esta política de segurança, em sua aplicação, é conhecida como a política de defesa e sua formulação necessita abordar quais serão as principais decisões dentro das previsões dos países. Esta previsão pode ser ilustrada da seguinte maneira: caso um Estado entre em uma guerra em um período futuro de 20 anos, esta previsão necessitaria estar presente na política de defesa e precisaria abordar quais seriam as medidas tomadas por seus governantes perante o conflito (RUDZIT; NOGAMI, 2010) relacionando suas principais formas de combater a guerra. Partindo desse pressuposto, é possível observar que defesa é hierarquicamente inferior à Política de Segurança, sendo esta a forma de aplicação dessa.

Dentro deste cenário, a separação dos conflitos e ameaças passou a ocorrer em setores para que fossem analisados por especialistas da natureza da vulnerabilidade, sendo a política de segurança e de defesa responsáveis também pela abordagem de inseguranças que adentravam áreas antes não cogitadas de tal forma pelos estudos estratégicos. A entrada dos Estudos de Segurança Internacional neste cenário acrescentou, então, não só a possibilidade de abordagem de outros conflitos e medidas, mas a necessidade da inserção de novos agentes para a elaboração de quadros analíticos específicos dentro dos setores políticos, econômicos, sociais, ambientais e o próprio militar (TANNO, 2003), além de outras temáticas, como a que abordaremos a seguir.

Desenvolvimento, assim como segurança, é um conceito que se ampliou a partir do fim da Segunda Guerra Mundial quando houve a necessidade da resolução ou do fim de diversas problemáticas apresentadas pelo cenário pós-conflito, como por exemplo: os próprios resquícios da guerra, questões de desemprego, miséria, discriminação, problemas com desigualdade tanto política, como econômica e social. (OLIVEIRA, 2002) Este conceito tornou-se difuso e seu significado passou a ser utilizado de forma não universal, de modo que poderia se encaixar em diversos setores políticos e variar a depender do país e de sua utilização. (MATHIAS, LUIZ, GALDINO, 2016)

Desenvolvimento, então, começou também a ser entendido como o desenvolvimento humano e foi vinculado à melhora econômica nacional. Desta forma, passou a ser relacionado à questões de redução da pobreza e à busca por fornecimento de necessidades básicas e sociais a todos.

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia). (VASCONCELLOS, GARCIA, 1998, p. 205)

Nesta perspectiva, é necessário incluir que há um vínculo entre esta conceituação e as questões de segurança, visto que os índices de miséria a serem vencidos seriam uma vulnerabilidade a qual o Estado necessita reduzir e melhorar para que as necessidades básicas sejam atendidas a todos. É, então, possível visualizar que um Estado atendendo as questões de segurança tanto internas, como externas, corresponde respectivamente a ele apenas realizando suas atribuições de ações estatais e ao seu engajamento e iniciativas de cooperação, geralmente marcadas de objetivos comuns com outros Estados que também buscam desenvolvimento. (MATHIAS, LUIZ, GALDINO, 2016)

Dentro deste cenário, as questões de violência e ameaça estão relacionadas com a vantagem econômica dos conflitos (KEEN, 2000) e força das instituições também deve ser destacada, visto que sua proteção deve estar dentro dos investimentos para que elas não sofram com pressões internacionais ou nacionais, pois não poderiam desta forma atender às necessidades essenciais anteriormente apresentadas. (MATHIAS, LUIZ, GALDINO, 2016)

A violência seria então um sinônimo da estagnação do desenvolvimento, visto que os principais fatores causadores do aumento da violência seria a não oportunidade para os jovens, o mercado de trabalho deficitário, o não investimento na educação, entre outros. Estas questões gerariam mudanças na distribuição de recursos públicos e mais despesas com questões de polícia, jurídicas, com o sistema de execuções penais, no sistema de saúde em prol das vítimas de violência, na reparação de perdas causadas por roubos e resultaria em maiores investimentos em segurança privada e até mesmo causaria uma queda no estímulo do consumo. (CERQUEIRA, 2013)

Logo, aqui colocamos que nosso conceito de desenvolvimento tem uma grande relação com investimento humano e que possui uma alta ligação com as questões de segurança, visto que, um Estado incapaz de atingir o desenvolvimento possui grande vulnerabilidade e tendência ao aumento de conflitos internos. Este processo do desenvolvimento se diferencia dos processos econômicos de cunho desenvolvimentista, que são voltados unicamente à economia e suas transformações devem ser consideradas como complexas e de ordem também política, humana e social, de modo que seu crescimento deve ser transformado em índices que satisfaçam as necessidades humanas. (OLIVEIRA, 2002)

De maneira geral, é possível estruturar que este conceito de desenvolvimento é abrangente assim como de segurança abordado no tópico anterior, e que relacioná-los é cabível, visto que ambos estão relacionados com as questões de vulnerabilidade do Estado, de modo que se trabalharem juntos, podem de certa forma anular as ameaças nacionais, que como vimos anteriormente, são determinadas previamente geralmente pelos estrategistas que o governo dispõe.

Dentro da história do Brasil, esta relação foi criada muito antes do período da redemocratização, mas apenas após a criação do Ministério da Defesa que há esta relação entre segurança, desenvolvimento e democracia. É possível observar que durante este período, os governantes brasileiros buscaram definir as diretrizes da estratégia de segurança para que houvesse o desenvolvimento supracitado através de uma estrutura civil e militar nos moldes

modernos e com uma abordagem muito similar à conceitual que realizamos anteriormente. Através dos governos FHC, Lula e Dilma, observamos que o fortalecimento da indústria da defesa se fez essencial na consolidação do desenvolvimento brasileiro. (JOBIM, 2009)

Veremos, então, como a relação da segurança e desenvolvimento estão presentes na política de defesa nacional brasileira nos governos FHC, Lula e Dilma. E para que este objetivo seja cumprido, através do método qualitativo, realizamos uma análise documental composta pelos principais documentos de segurança e defesa brasileira durante os anos 1996 e 2012, para que fosse possível aclarar como o desenvolvimento foi abordado pelos estrategistas brasileiros durante estes anos. O período escolhido foi selecionado se dá entre o lançamento dos primeiros documentos que motivaram a criação do Ministério da Defesa e o lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional (LB), que demonstram ser marcos em questões de segurança e desenvolvimento, como abordaremos a seguir.

## 1. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NO ANOS DE 1990

A presidência de Fernando Henrique Cardoso iniciou-se em 1995 e pode ser considerado um marco em questões de segurança devido à criação do Ministério da Defesa em 1999, que nada mais seria que o resultado da Política de Defesa Nacional (PDN), lançada em 1996. “Aqui é preciso ressaltar que o próprio texto da PDN, ainda que considerado genérico e incipiente, constituiu um fato inédito na história militar brasileira, ao tornar públicas diretrizes da política de defesa do país”. (MARTINS FILHO, 2000, p. 3)

Analisando este documento em primeira instância é possível notar que sua motivação era demonstrar o propósito da Defesa Nacional e assim reelaborar uma estrutura que fosse favorável ao desenvolvimento, a democracia, contra a desigualdade social, desequilíbrios regionais e que estabelecesse uma integração regional que foi abalada devido ao ambiente multipolar indefinido e instável que se desenvolveu com o fim da Guerra Fria.

Diante do novo quadro mundial de desafios e oportunidades, é necessário promover no Brasil o desenvolvimento de modalidades próprias, flexíveis e criativas de pensamento estratégico, aptas a atender às necessidades de defesa do País. As transformações ocorridas no plano interno, bem como as verificadas no contexto regional e global, tornam necessário e oportuno explicitar uma política de defesa nacional, emanada do mais alto nível do Estado, que reflita os anseios da sociedade e sirva como marco referencial para as estratégias decorrentes. (PDN, 1996)

Através de sua estratégia, a PDN procura transparecer a atuação do Brasil em sua área de defesa e sua obrigação de promover segurança em tempo de paz e conflito (BRASIL, 1999) e para que tal objetivo seja alcançado, a diplomacia tem como principal fundamento o estabelecimento de paz e a garantia de integridade e soberania estatal. Além disso, o documento ainda acrescenta que a defesa deve contribuir com a ordem internacional, paz universal e regional em paralelo ao desenvolvimento sustentável da humanidade a fim de garantir um futuro adequado. (BRASIL, 1999) Tal abordagem é fundamental e pode ser diretamente ligada com a abordagem de segurança dada no tópico inicial, que nos possibilita observar que já nesta PDN, o governo brasileiro coloca segurança como uma peça fundamental para se alcançar tanto a ordem internacional como o desenvolvimento da humanidade.

O documento destaca também a fragmentação dos conflitos, que como destacado em nosso primeiro tópico não ocorreriam mais em escala global, mas em sua maioria dentro dos

territórios nacionais e seriam causados devido a diferenças étnicas, culturais, nacionalistas e até mesmo religiosas.

O término da Guerra Fria transformou obsoletas as generalizações decorrentes da bipolaridade, ideológica e militar, até então vigente. Atualmente, apesar de serem reduzidos os riscos de um confronto nuclear em escala planetária, desapareceu a relativa previsibilidade estratégica. Os conflitos localizados que ocorrem na atualidade em quase todos os continentes, o recrudescimento de extremismos étnicos, nacionalistas e religiosos, bem como fenômenos da fragmentação observado em diversos países, tornam evidente o fato de que continuam a ter relevância conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional. (PDN, 1996)

Dentro das diretrizes, é possível ver que a garantia deste desenvolvimento é destacada como essencial para as gerações futuras, de modo que são também diretamente ligadas com o aprimoramento da capacidade de negociação brasileira no exterior, com a manutenção de sua posição a favor do desarmamento nuclear, a sua presença nas operações de paz, assim como a proteção da Amazônia, ao fortalecimento de sistemas nacionais de transporte, energia e comunicação. Outro investimento que também é citado é a promoção de conhecimento científico que, segundo o documento, traz maior capacitação nacional no campo de defesa (BRASIL, 1999).

Em relação ao Ministério da Defesa, sua criação incentivou grandes modificações nesta temática de segurança e defesa, dado que futuramente haveria uma substituição dos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para o comando de um civil.

[...] em seis anos de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi capaz de extinguir os cinco ministérios militares [...]. Com a criação do Ministério da Defesa, as pastas das três forças e a do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) desapareceram, sendo substituídas pelos cargos não ministeriais de comandantes e de chefe do Estado-Maior da Defesa. Finalmente, com a extinção do Gabinete Militar da Presidência, em cujo lugar surgiu o Gabinete de Segurança Institucional, seu chefe continuou a ter status de ministro, mas a pasta não pode mais ser ocupada por um militar da ativa. (MARTINS FILHO, 2000, p.2)

FHC implantou uma medida provisória e um projeto de lei em 1998 que se tornou essencial para a origem do Ministério da Defesa no ano seguinte. A Lei Complementar nº 97 fez com que os outros ministérios (Estado-Maior das Forças Armadas, ou EMFA) fossem extintos. No caso do Estado-Maior das Forças Armadas houve uma substituição, mais tarde este se tornara Estado-Maior da Defesa. Tal situação mostrou que o Estado-Maior não era estruturado de modo que comandasse a Marinha, Exército e Aeronáutica. (ZAVERRUCHA, 2006)

Embora encarado como uma novidade no cenário, o MD não permitiu ter tanta participação entre civis-militares sendo esta a consequência de sua criação, mas para entendermos o motivo, faz-se necessário pensarmos na seguinte questão:

[...] a análise das formas da autonomia militar no Brasil exige superar a simples constatação da existência do ministério, a fim de indagar que mudanças efetivas ele será capaz de trazer no campo da política militar. Nesse sentido, dois aspectos principais têm sido destacados pelos analistas do tema. Em primeiro lugar, as efetivas possibilidades abertas pela criação do novo ministério, no sentido de implementação de uma doutrina comum às três forças, a partir da definição das prioridades estratégicas do país. Em

segundo, e mais importante, o significado real da medida na alteração das relações de força entre civis e militares. (MARTINS FILHO, 2000, p.4)

De certa forma, os militares insatisfeitos com a criação do Ministério viriam a levantar dúvidas sobre sua funcionalidade, de modo que isso acarretaria um cenário de instabilidade inicial. Tal situação ainda seria levada para o primeiro governo Lula, como veremos no tópico a seguir.

## 2. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: DE LULA À DILMA

As questões de Defesa Nacional tiveram um grande destaque durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e sua justificativa foi a associação da política de defesa com o desenvolvimento nacional. A política de defesa deste governo foi marcada por dois períodos, seu início, no qual enfrentou um contexto de crise e a queda de três ministros<sup>2</sup> do Ministério da Defesa, e pela sua fase de sua ascensão, onde o órgão público foi estimulado e onde nasceram iniciativas que ocasionaram o lançamento de suas novas diretrizes para abordar as novas temáticas no cenário internacional (BORELLI, PERON, 2016).

Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal [...] A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. (PDN, 2005)

Coube ao Lula, e seus representantes, através deste tempo promover a conclusão da transição, o fortalecimento do Ministério da Defesa e a exposição de sua função, fatores que seriam fundamentais para a soberania, democracia e desenvolvimento nacional. (JOBIM, 2009) Em seu primeiro momento, sua maior problemática encontrou-se principalmente com a relação entre a autonomia dos militares em relação à política e o recém-criado Ministério da Defesa, situação herdada do governo FHC. Tal fator causou também a queda do primeiro ministro nomeado por Lula, que não viria a acompanhar os lançamentos dos principais documentos diretrizes da política de defesa deste período.

O primeiro documento, a Política Nacional de Defesa, viria a ser lançado a partir do ano de 2005, quando José Alencar já estava no cargo de ministro da defesa, e traria toda esta abordagem de desenvolvimento entrelaçada com o conceito de segurança, este estaria relacionado à redução dos índices de miséria, ao aumento da parcela da população com acesso à serviços básicos de saúde pública, justiça, serviços de preservação do meio ambiente, autonomia tecnológica e questões que entram em coerência com desenvolvimento humano. Estas questões de segurança estariam relacionadas diretamente ao aumento de estabilidade do Estado e trariam diretamente ao aumento de estabilidade do Estado e trariam como consequência do aumento do acesso a serviços públicos para a população.

Inicialmente, dentro deste cenário, o primeiro documento lançado durante o governo Lula, a Política Nacional de Defesa, o decreto 5484 de 2005, que tinha como objetivo redefinir a percepção de ameaças em um país sem guerras. Esta conceituação seria de grande auxílio no combate da estagnação do desenvolvimento brasileiro, além de reposicionar o país no mundo.

A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional. (PDN, 2005)

Este documento trazia consigo um conceito de segurança abrangente, de forma que atenderia às propostas do novo cenário de estudos de segurança internacional, assim como às necessidades internas brasileiras para alcançar seus interesses. Dentro disso, classificou segurança nacional como uma condição de preservação da soberania e integridade nacional, definida a partir de seus interesses, e apresentou as ameaças como vindas de fontes de qualquer natureza, tanto internacional, como interna. Além disso, o documento apresentava o conceito de defesa nacional como um conjunto das medidas apresentadas pelo Estado para que a segurança fosse atendida na forma prática.

Tais definições seriam aplicados em um cenário onde ocorre o fenômeno da globalização, no qual cresce a interdependência entre os Estados, os quais são levados à revolução tecnológica e expansão do comércio internacionais, o que acaba resultando nos avanços da área humana. Este cenário acabaria por formar blocos e arranjos em prol do desenvolvimento, que é um desafio dentro do mercado mundial. Este fator corroboraria diretamente com o desenvolvimento humano destacado, de modo que a cooperação também auxilia e possibilita o alcance deste desenvolvimento de interesse comum.

A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte. (PDN, 2005, p. 4)

É interessante destacar que a conjuntura do cenário internacional foi extremamente favorável para que esta atenção do governo às políticas sociais e às questões de desenvolvimento fizessem parte da agenda de Lula, sendo necessário destacar o bom desempenho no mercado internacional e o aumento das reservas internacionais (BORELLI, PERON, 2016). Essas características foram expressas na PND devido a sua divisão de abordagem que inclui a análise dos ambientes interno e externo, como abordado no tópico anterior deste trabalho.

Ainda dentro do governo Lula, já durante o mandato de Nelson Azevedo Jobim, houve o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, que diferente da Política Nacional de Defesa, estabeleceu as diretrizes de adequação das Forças Armadas, para que a segurança nacional fosse garantida em tempos de crise, assim como em tempos de paz. O diferencial que deve ser destacado deste documento encontra-se em sua ligação direta com a estratégia nacional de desenvolvimento, que é também colocada como responsabilidade das Forças Armadas para resguardar a soberania nacional, sendo também proporcionada pela estabilidade dada por uma estrutura apropriada de defesa, ligação esta não tão evidente na PDN.

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (BRASIL, 2008, p. 1)

Deste modo, neste documento é apresentado o projeto de defesa que favorece o projeto de desenvolvimento, que em seus princípios buscam independência nacional por recursos físicos, econômicos, humanos, assim como a autonomia tecnológica (setor espacial, cibernética e nuclear), como independência pela democratização de oportunidades educativas e econômicas, que se enquadravam com a realidade internacional do Brasil no momento em que o documento foi lançado.

A END brasileira reflete essa realidade, reconhecendo a situação única do Brasil em termos de estabilidade interna e no entorno imediato e também a nova fase em que o Estado brasileiro está entrando em termos de suas relações internacionais, mas sem abandonar as suas tradições diplomáticas e estratégicas. Nesse sentido, a END prioriza o desenvolvimento tecnológico (na área dos equipamentos militares, na pesquisa espacial e na energia nuclear para fins pacíficos), a segurança das fronteiras e, acima de tudo, a dissuasão contra inimigos de fora da América do Sul. (BERTONHA, 2013, p. 12)

A Estratégia Nacional de Defesa foi um marco nesta questão de segurança e desenvolvimento, mas não seria o único, visto que em 2010 viria a ser publicada a Lei da Nova Defesa, que traria o Livro Branco de Defesa Nacional, esse lançado apenas em 2012 (BRASIL, 2012), mas traria consigo todo este conceito de segurança e desenvolvimento já trabalhado pela END.

O presidente Lula, ainda em 2007, no momento em que anuncia a criação de um grupo para a formulação da END, aponta a necessidade de construção de um “PAC das Forças Armadas, um PAC da defesa”. Ali, o presidente já estreitava o vínculo entre o setor militar e o compromisso do desenvolvimento e crescimento econômico. Esse objetivo é reforçado pelo ministro Jobim que assume a proposta de integrar o projeto de defesa nacional com o projeto de desenvolvimento. (BORELI, PERON, 2016, p. 491)

Dada a Lei Complementar nº 136, viria a ser lançado um dos documentos mais importantes em questão de segurança e defesa nacional: o já citado, Livro Branco de Defesa Nacional (LB). Apesar de lançado durante o governo de Dilma Rousseff, o LB trouxe em seu conteúdo, em sua grande parte, abordagens e interesses estabelecidos durante o governo de Lula. Este documento traria conceitos e acentuações que destacam o dever do Estado em garantir e propiciar condições que o país não corra risco de agressões externa e nem se exponha a pressões políticas, imposições econômicas e seja capaz de dedicar-se ao desenvolvimento e ao progresso.

Dividido em 6 capítulos mais anexos, o Livro Branco de Defesa Nacional foi um marco de transparência e esclarecimento acerca das atividades de Defesa nacional. Sendo totalmente abrangente, trouxe as principais questões a respeito do Brasil dentro de sua atuação em procedimentos de segurança e proteção da soberania nacional. Nele é expresso que estrutura de defesa adequada, proporciona um ambiente propício para que estes objetivos nacionais sejam alcançados: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Desta mesma forma o LB destaca, que

Os objetivos do Estado, traçados pelo art. 3º da Constituição Federal, reforçam a opção política do País ao propor a construção de uma socie-

dade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem-estar de todos, sem discriminação. (BRASIL, 2012, p.16)

O desenvolvimento é colocado como fator fundamental para as capacidades de defesa, dado os níveis cada vez mais expressivos alcançados pelo país, que buscava a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades, de modo que para que este seja alcançado, seria necessária uma estrutura de defesa contra suas ameaças externas e até capacidades militares de dissuasão.

Uma estrutura de defesa adequada garante mais estabilidade para o país, de modo que dentro dos objetivos nacionais da constituição é possível encontrar o desenvolvimento nacional, que é uma atribuição do Estado, que garante e promove a segurança e defesa necessárias para poder se dedicar ao desenvolvimento e ao progresso. “A soberania da Nação, sua inserção econômica competitiva e seu desenvolvimento pleno pressupõem capacidade de defesa condizente com as potencialidades e aspirações do País.” (BRASIL, 2012, p. 31)

Sendo também tendência internacional, segurança e desenvolvimento também foram colocados como uma prioridade nas relações do Brasil com outros países, deste modo, o documento apresenta inclusive a tendência de cooperação da América do Sul em matéria de defesa, onde os desafios em prol da segurança e do desenvolvimento semelhante se encontram como um fator comum dentre os interesses nacionais diversos do país. Partindo para esta questão da valorização das relações entre a América do Sul, é interessante pautar que o multilateralismo também é uma característica colocada como um fator relevante em relação às questões de segurança, assim como às questões de um desenvolvimento que não afete o ambiente dos países em questão.

Diante das incertezas em relação aos cenários futuros, o custo do não engajamento do Brasil na construção da ordem internacional nascente pode ser muito maior do que o ônus imediato, que é o investimento na capacitação, no preparo e no desenvolvimento de meios necessários ao exercício da soberania. A consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquelas salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional. (BRASIL, 2012, p. 27)

A soberania, a inserção econômica competitiva e a cooperação também são fatores motivadores, dado que por muitas vezes os vizinhos compartilham de desafios de desenvolvimento semelhantes. Dessa forma, a consolidação da América do Sul é vista como base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral entre os povos, para que haja paz no mundo.

A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. (BRASIL, 2012, p. 34)

A política externa nacional é outro elemento encarado como um elemento indissociável da política de defesa, que mais uma vez é colocado como um dos compromissos e responsabilidades do Estado. Assim, a “Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País.” (BRASIL, 2012, p. 51)

As operações de paz também demonstram sua relevância dentro do documento e é importante ressaltar que os principais elementos apoiados pelo Brasil nesta atuação são: segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento. Sendo assim, os fatores segurança e desenvolvimento seriam relevantes não apenas no âmbito interno e dentro das relações mais próximas do país, mas no sustento das operações de manutenções da paz, por serem um de seus principais elementos apoiados pelo país.

Ainda dentro das questões internacionais, o documento destaca que os tratados internacionais são extremamente relevantes para a segurança, desenvolvimento e paz internacional, sendo o Tratado de Não Proliferação Nuclear destacado como parte deste discurso brasileiro. E apesar do compromisso de não proliferação nuclear, é colocado que o país não ficaria proibido de seguir investindo em sua tecnologia nuclear. Dado isso, é possível ver que o país não abre mão não só deste setor, de seus três setores estratégicos que trabalham em prol do desenvolvimento nacional e da autonomia tecnológica brasileira.

Ministerial do MD no 14/2009 determinou que o setor nuclear ficasse sob a coordenação da Marinha, o cibernético, com o Exército e o setor espacial, com a Força Aérea. Nos três setores, a prioridade é elevar a capacitação científica e tecnológica do País e preparar os recursos humanos. (BRASIL, 2012, p. 70)

Estes três setores (nuclear, espacial e cibernético) seriam então incorporados nas instituições principais das Forças Armadas (marinha, aeronáutica e exército, respectivamente), que ficaria empregada de auxiliar o Estado nas questões de desenvolvimento nacional.

As Forças Armadas poderão ser empregadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, na garantia da lei e da ordem, com vistas à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa. Ressalte-se que a obediência das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação, estando sob a autoridade do Presidente da República, por intermédio do Ministério da Defesa. Além dessas missões, subsidiariamente, as Forças cooperam com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil. (BRASIL, 2012, p. 56)

Nota-se que o desenvolvimento foi destacado inclusive quando o documento tratou de discorrer a respeito da indústria de defesa, de modo que a competitividade no mercado nacional foi destacada como forma de promoção do desenvolvimento.

Trabalha, ainda, na supervisão e fomento das atividades de tecnologia industrial básica de interesse comum das Forças Armadas; supervisiona as atividades de ciência, tecnologia e inovação que visem ao desenvolvimento e à industrialização de novos produtos de defesa e supervisiona as atividades de obtenção de informações de tecnologia militar e do Sistema Militar de Catalogação. (BRASIL, 2012, p. 62-63)

O Livro Branco de Defesa Nacional traz em si um papel que vai muito além do estabelecimento de ameaças e vulnerabilidades. Seu papel também é incorporar as questões de segurança e desenvolvimento em um âmbito social, de modo que em seu conteúdo, o documento incorpora questões como programas esportivos que beneficiam crianças, colaboram para a inclusão social, valorização da cidadania, inserção no trabalho, características que entram em acordo com o desenvolvimento humano trazido em grande parte do seu conteúdo.

Programa Forças no Esporte, desenvolvido pelo Ministério da Defesa juntamente com outros órgãos, tem como objetivo geral promover a integração social por meio da prática esportiva. Entre as atividades previstas, destacam-se: o reforço escolar, a prevenção de doenças e orientações educacionais de caráter geral. Os esforços se concentram em inclusão social, valorização da cidadania, inserção no trabalho e atividades físicas, esportivas e de lazer. (BRASIL, 2012, p. 172)

O documento destacava ainda que um Brasil justo seria um país com menores índices de exclusão de desigualdade social isto acarretado de um fortalecimento econômico e social principalmente em um cenário de âmbito mundial. Isto traria então em mais responsabilidades nos setores de segurança e defesa em um ambiente estratégico. O LBDN ainda acrescenta a fala da presidente Rousseff: “Não existe desenvolvimento econômico e social e política externa soberana sem uma política de Defesa afirmativa.” (BRASIL, 2012)

O Livro Branco destaca, assim como a END e certos respaldos da PND, que o desenvolvimento nacional possui uma ligação fixa com a defesa nacional na política adotada no Brasil. Isto se dá ao fato do cenário interno, assim como externo, colaborar para que medidas sejam todas em prol do desenvolvimento nacional na prática.

A Defesa Nacional é de interesse da coletividade e está relacionada aos objetivos maiores do desenvolvimento nacional. Conforme amplamente exposto em capítulos anteriores, o Brasil necessita de um sistema de defesa eficaz para proteger seu vasto território, suas imensuráveis riquezas e sua grande população. (BRASIL, 2012, p. 221)

Esta ligação não se daria em apenas um único setor, dado que este conceito foi utilizado tanto para se relacionar o avanço tecnológico, como em setores da educação, de recursos econômicos, democráticos, etc. Sendo assim, é possível afirmar que desenvolvimento foi parte do conceito da segurança nacional aplicada no Brasil durante o período da democrático.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço dos estudos de segurança internacional teve reflexo no mundo após o fim da Guerra Fria, quando foi necessária uma reinterpretação no conceito de segurança, indo além das ameaças tradicionais envolvendo quase que exclusivamente agentes estatais. Neste cenário, o conceito de desenvolvimento também se estendeu, de forma que sua abrangência se encontrava também com as principais vulnerabilidades e ameaças que afetavam não só a segurança, como os interesses nacionais dos Estados, principal ligação entre os principais conceitos abordados neste trabalho.

Esta ligação se fez presente em países como o Brasil, principalmente quando os cenários interno e externo favoreceram seu investimento no desenvolvimento nacional. Desta forma, o desenvolvimento veio a ser parte da agenda de segurança nacional, tornando-se elemento

intrínseco de sua abrangência, de modo que diferia da abordagem utilizada durante o período civil-militar brasileiro.

Durante a redemocratização o Ministério da Defesa, a Política de Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, que surgiria com o propósito de reestruturar o Estado brasileiro, que já não era governado por militares e para atender à evolução e acessão dos Estudos de Segurança Internacionais. Esta mudança se daria por medida de prevenção e como uma requisição internacional, ou seja, os militares já não teriam mais a autonomia e acesso ao poder como ocorria nos anos anteriores, o que seria um fator fundamental para abrir o país para aqueles que não gostariam de negociar com militares.

Após isto, é explícito nos principais documentos de defesa nacional, que o desenvolvimento seria um fator essencial para o estabelecimento de políticas de segurança de êxito. Mesmo que interrompidas nos anos seguintes, inicialmente no governo Dilma, devido à queda da ascensão brasileira, esta relação foi extremamente perspicaz e seguir as principais tendências de segurança internacional, as quais afirmavam que a segurança não era mais assunto abordado unicamente por militar, mas que atendiam a diversos setores, logo, poderia alcançar ao desenvolvimento que era assegurado por diversos setores de avanço nacional no país. Nesta relação, é possível ver também o incentivo aos avanços da tecnologia de ponta no Brasil, as quais foram colocadas como responsabilidade das instituições mantenedoras da segurança nacional.

O desenvolvimento humano e suas medidas para a diminuição da estagnação econômica e social nacional foram abordadas de forma gradativa e crescente, até serem acrescentadas e tornarem-se prioridades em um documento como o Livro Branco de Defesa Nacional, que possuiu um papel fundamental não apenas por seu marco de transparência, mas com sua conceituação e abordagem de segurança para o Brasil em relação à sua posição, não apenas em sua região, mas no mundo.

A agenda de segurança trouxe uma abordagem abrangente em seu conceito e a dimensão do desenvolvimento nacional em suas principais temáticas. Isso resultou de segurança e desenvolvimento serem considerados elementos intrínsecos e essenciais para o avanço e autonomia nacional. Esta medida, veio não apenas como uma medida em prol do desenvolvimento e não apenas como uma forma de estabelecer uma agenda de segurança em prol das vulnerabilidades, mas em resultado de um cenário favorável de influência das tendências internacionais dos Estudos de Segurança Internacional.

Sendo assim, é possível concluir que desenvolvimento é uma questão de segurança e este foi o binômio utilizado dentro dos principais documentos e temáticas da política de segurança nacional brasileira. Desta forma, este conceito foi abordado como foco também da agenda de defesa, que nada mais é que a aplicação da política de segurança nacional no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BERTONHA, J.F.. A estratégia nacional de defesa do Brasil e a dos outros BRICS em perspectiva comparada. *Rev. Bras. Polit. Internacional*. Dez 2013, vol.56, no.2, p.112-130. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).Rio de Janeiro.

BORELI, P. C. BORELLI, Patricia Capelini; PERON, Alcides Eduardo dos Reis. *Defesa e desenvolvimento no governo Lula: uma convergência possível?*. JOURNAL OF THE BRAZILIAN NAVAL WAR COLLEGE, v. 23, n. 2, p. 481-510, Set 2017. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/565>>; PERON, A. dos R.. *Defesa e desenvolvimento no Governo Lula*. Florianópolis, 08 de julho de 2016

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de defesa nacional*. 1999. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1999.pdf/@@download/file/Política%20de%defesa%20nacional%20-%201999.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de defesa nacional. *Estratégia Nacional de Defesa do Governo Lula*. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)>

BRASIL. *Livro branco de defesa nacional*. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J.. *Security: A new framework for analysis*. Londres:Lynne Rienner Publishers, 1998.

CERQUEIRA, D. R. de C.. *Segurança Pública e Desenvolvimento no Brasil*. Conferência do Desenvolvimento 2013 – Painel Segurança e Desenvolvimento, 2013.. Brasília, 19 de março de 2013. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0af15cb5-24f2-4d0f-adc6-6d0889033561&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0af15cb5-24f2-4d0f-adc6-6d0889033561&groupId=10157)>. Acesso em: 06 nov. 2018.

DUQUE, M. G.. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 31, nº 3, p. 459-501, setembro/dezembro de 2009. Instituto de Relações Internacionais: PUC-RJ.

JOBIM, N.. *Defesa, democracia e desenvolvimento*. Folha de São Paulo. Seção Opinião, 13 de abril de 2009.

KEEN, D. “War and peace: what’s the difference?” *International Peacekeeping*, 7, 4, p.1-22. 2000.

MATHIAS, S. K.; LUIS, C. C. R.; GALDINO, C. F. Aspectos da relação entre desenvolvimento, segurança e cooperação. *Relaciones Internacionales* , v. 25, 2016.

MARTINS FILHO, J. R.. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas. *Revista Olhar*, São Carlos, 02 (4): 104-119. Dezembro de 2000.

MESSARI, N. . *Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?*. In: José Maria Gómez. (Org.). *América Latina y El (Des)orden Neoliberal - Hegemonia, Contrahegemonia, Perspectivas*. Iaed.Buenos Aires: CLACSO, 2003, v. , p. 131-150.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, v.5, n.2, p. 37-48, mai-ago. 2002.FAE Centro Universitário: Curitiba,PR.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O.. Segurança e defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Rev. Bras. Polit. Int.* 53 (1): 5-24. 2010. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).Rio de Janeiro.

SAINT-PIERRE, H. L.. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM,N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA,J.P..(orgs). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Ministério da Defesa: FGV. 2010.

TANNO, G.. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Instituto de Relações Internacionais*. IRIR/PUC-Rio. Rio de Janeiro. Janeiro/junho 2003, p. 47-80

ZAUERUCHA, J.. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n 25, p. 165 - 175, jun. 2006. Curitiba,PR.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Decreto Nº 5.484 de 30 de junho de 2005. Política Nacional de Defesa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>

BRASIL. Política de defesa nacional. *Política de defesa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf/view>>

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de defesa nacional. *Estratégia nacional de defesa do governo Dilma*. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>

BRASIL. *Lei complementar 97*, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)>

NEUMAN, S.G.. *Defense planning in less-industrialized States*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books, 1984.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E.. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

### ABSTRACT

This article analyzes the Brazilian binomial during the redemocratization period: security and development. Through qualitative methodology and documentary research, it is analyzed how the Brazilian security agenda was related to a comprehensive security approach, so the development came to be an intrinsic theme. Through the analysis of security studies, the definition of the comprehensive concept of security, the analysis of Brazil, its security agenda, its main documents and the approach to development, was verified how this binomial was a consequence of the transformations both in the international scenario and the domestic situation, resulting in several changes of strategic vision in the period between the government of Fernando Henrique Cardoso and Dilma Rousseff (1995-2016).

### KEY WORDS

security, defense, development, National Defense White Paper.

### NOTAS

<sup>1</sup> Segundo Nizar Messari (2003), Estudos Estratégicos se diferem de Estudos de Segurança devido sua predominância e centralidade na segurança militar, de forma que setores como segurança militar, segurança econômica, ambiental e societal são pulverizados.

<sup>2</sup> José Viegas Filho (2003-2004), José Alencar (2004-2006) e Waldir Pires (2006 - 2007).