

MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE PESSOAL, ENSINO, SAÚDE E DESPORTO



# Livro Branco de Defesa Nacional

# Livro Branco de Defesa Nacional

## Sumário

1. Introdução
2. Histórico
3. O Livro Branco de Defesa Nacional (*LBDN*)
4. A Situação Atual do *LBDN*
5. Conclusão

### 1. INTRODUÇÃO

.....

## **2. HISTÓRICO**

A Política Nacional de Defesa 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. A primeira versão data de 1996, anterior, portanto, à criação do Ministério da Defesa, que ocorreu em 10 de junho de 1999. Foi revista e aprovada por Decreto Presidencial em 2005.

A publicação é composta por uma parte que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional e os objetivos da defesa. Outra parte engloba as orientações e diretrizes para as ações de defesa, fundamentais para a elaboração da Estratégia.

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

A Estratégia Nacional de Defesa, elaborada após exaustivos estudos realizados em 2007 e 2008, foi aprovada em 18 de dezembro de 2008, por Decreto Presidencial e é inseparável das diretrizes estratégicas nacionais de desenvolvimento. Estas motivam aquela.

Aquela fornece escudo para estas. 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.

Difícil, mas necessário é, para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil.

Difícil, mas necessário é, para as Forças Armadas de um País pacífico como o Brasil, manter, em meio a paz, o impulso de se preparar para o combate e de cultivar, em prol desse preparo, o hábito da transformação. Disposição para mudar é o que a Nação está a exigir agora de seus marinheiros, soldados e aviadores. Não se trata apenas de financiar e de equipar as Forças Armadas. Trata-se de transformá-las, para melhor defenderem o Brasil.

Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento. Forte é o projeto de desenvolvimento que, sejam quais forem suas demais orientações, se guie pelos seguintes pontos básicos:

a. independência nacional, efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País;

b. aproveitar a poupança estrangeira, sem dela depender;

c. independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e

d. independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos

processos decisórios da vida política e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir.

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa.

Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças. A Estratégia Nacional de Defesa é complementada por planos para a paz e para a guerra, a serem concebidos e permanentemente atualizados para fazerem frente a diferentes hipóteses de emprego.

A Estratégia Nacional de Defesa organiza-se em torno de três eixos estruturantes. O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas. Descreve-se a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem.

A análise das hipóteses de emprego das Forças Armadas – para resguardar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras – permite dar foco mais preciso às diretrizes estratégicas. Nenhuma análise de hipóteses de emprego pode, porém, desconsiderar as ameaças do futuro. Por isso mesmo, as diretrizes estratégicas e as capacitações operacionais precisam transcender o horizonte imediato que a experiência e o entendimento de hoje permitem descortinar.

Ao lado da destinação constitucional, das atribuições, da cultura, dos costumes e das competências próprias de cada Força e da maneira de como sistematizá-las em estratégia de defesa integrada, aborda-se o papel de três setores decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Descreve-se como as três Forças devem operar em rede – entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras.

O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional.

O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar. Seu propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação – para que elas não sejam uma parte da Nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O Serviço Militar deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais.

Em 25 de agosto de 2010, foi sancionada a Lei Complementar 136, dispondo sobre a estrutura da Defesa estabelecendo ações para sua consecução, entre elas, a feitura de um “Livro Branco de Defesa Nacional”.

### **3. O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)**

A clara explicitação de todo o arcabouço conceitual (administração, ciência e tecnologia, política de recursos humanos, política de ensino, orçamento, logística etc.) e legal que enquadra a defesa no contexto mais amplo do Estado brasileiro deve ser de conhecimento de todos. Essa explicitação deve ocorrer, de acordo com o previsto na lei aprovada no ano passado, por meio da confecção de um “livro branco” da defesa nacional, a ser enviado pelo poder executivo para aprovação do congresso em 2012.

Os livros brancos são, antes de mais nada, instrumentos que visam a conferir transparência às políticas de defesa das democracias contemporâneas. Não é à toa que isso acontece. As Forças Armadas possuem a capacidade teórica de projetar poder militar além das fronteiras nacionais de seus Estados. É óbvio que a capacidade efetiva de projeção de poder dependerá da existência de meios humanos e materiais em escala suficiente. No entanto, essa possibilidade por si só já é passível de gerar insegurança em nações vizinhas, sobretudo em contextos em que haja deterioração do relacionamento político entre países contíguos. No caso particular dos exércitos, que podem servir de forças de ocupação, a transparência possui peso ainda mais relevante.

Muitos consideram os livros brancos não somente mecanismos auxiliares de fomento da confiança entre Estados, mas também instrumentos de reforço do controle civil sobre os militares. Embora essa idéia não seja descabida, cabe salientar que, no caso brasileiro, esse não é o foco de preocupação principal, uma vez que nossos militares encontram-se perfeitamente cientes de seu papel constitucional. A despeito do que precede, o exercício de elaboração desse tipo de documento declaratório possui grande relevância no que se refere ao aprofundamento do acervo de conhecimentos da sociedade civil sobre a temática militar. Diria mais: o livro branco servirá para ampliar de modo significativo o conhecimento do próprio estamento castrense sobre si mesmo.

Não se pretende, com o referido documento, tornar públicas determinadas informações de caráter sigiloso que poderiam comprometer a segurança nacional. Porém, tampouco há intenção de manter na penumbra corporativa uma série de dados essenciais ao esclarecimento da cidadania sobre a realidade das nossas Forças Armadas. O livro branco será uma poderosa ferramenta de ampliação da participação civil nos assuntos de defesa. Será, da mesma forma, um grande catalisador da discussão sobre essa temática no âmbito da academia, da burocracia federal e do parlamento. Servirá, igualmente, de mecanismo de prestação de contas sobre a adequação da estrutura de defesa hoje existente aos objetivos traçados pelo poder público para o setor.

Para se ter uma idéia concreta da importância internacional de uma publicação tipo “livro branco de defesa”, mencionamos que, hoje, cerca de 70 países já o divulgaram e a própria União Européia expediu, em 2003, o seu “European Security Strategy”.

Apesar de constituir exercício basicamente governamental, a redação do livro branco envolverá a participação direta de diversos setores da sociedade em sua elaboração. Isso decorre do fato de que o arcabouço normativo que enquadra a defesa não esgota o debate sobre o tema. Além do mais, o livro branco deve ser concebido não apenas como um repositório daquilo que já existe. Ele pode, e deve, apontar problemas, sugerir mudanças, indicar possíveis soluções. Obviamente, por seu caráter intrínseco, o livro branco considerará, de modo prioritário, as sugestões consensuais emanadas do grupo de trabalho criado para elaborar o documento.

A idéia fundamental é elaborar o livro branco para que apresente os assuntos de defesa da seguinte forma:

*I - cenário estratégico para o século XXI;*

*II - política nacional de defesa;*

*III - estratégia nacional de defesa;*

*IV - modernização das Forças Armadas;*

*V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa;*

*VI - suporte econômico da defesa nacional;*

*VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e*

*VIII - operações de paz e ajuda humanitária.*

Esses temas foram definidos na Lei Complementar 136 de 25 de Agosto de 2010 e serão abordados dentro dos capítulos do LBDN:

*- O Estado Brasileiro e a Identidade Nacional;*

*- O Ambiente Estratégico para o século XXI;*

*- Defesa e o Instrumento Militar no Brasil;*

*- A Política Nacional de Defesa;*

*- A Estratégia Nacional de Defesa;*

*- A Transformação da Defesa Nacional; e*

*- O Financiamento da Defesa Nacional.*



Nota-se, claramente, o amplo espectro de temas abrangidos pelo documento. No mesmo sentido, avulta, de forma cristalina, a necessidade de articulação entre o Ministério da Defesa (aí incluídos Marinha, Exército e Aeronáutica) e várias instituições componentes do primeiro escalão federal.

Destaco algumas delas. Não será factível tratar do “ambiente estratégico para o século XXI” sem levar em conta a visão do Itamaraty sobre o sistema internacional e as injunções dele decorrentes. Na mesma linha, forte interlocução deverá haver entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa no que tange à cooperação internacional nos planos da segurança e da defesa, operações de paz e nos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Os problemas relacionados à área nuclear e aos regimes de controle de armamentos deverão merecer igualmente atenção especial da parte de vários ministérios.

No plano orçamentário, por exemplo, faz-se imprescindível envolver na discussão do financiamento da defesa no médio e longo prazos os Ministérios do Planejamento e da Fazenda. O comprometimento de todas as áreas do governo é crucial para que soluções consensuais sejam alcançadas que permitam a criação de um sistema de financiamento capaz de sustentar os investimentos na indústria de material de emprego militar – única forma de conferir consistência, estabilidade e perenidade a essa indústria.

Para possibilitar a necessária troca de informações e dados, foi instituído, nos termos do Decreto nº 7438, de 11 de fevereiro de 2011, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O GTI será presidido por um integrante do Ministério da Defesa e será composto por membros dos seguintes Ministérios e Secretarias:

- Ciência e Tecnologia;
- Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Fazenda;
- Integração Nacional;

- Justiça;
- Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Relações Exteriores;
- Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
- Direitos Humanos da Presidência da República; e
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Temos, portanto, um vasto leque de assuntos que precisará de aprofundamento no âmbito da discussão suscitada pelo livro branco. A organização dos trabalhos que envolvam as comunidades acadêmica, empresarial e entidades da sociedade civil (para além das instâncias governamentais propriamente ditas) estará a cargo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A FGV será responsável pela realização de oficinas temáticas que contarão com a participação de especialistas nas matérias abordadas pelo livro branco. Os resultados dessas oficinas servirão de insumos para o GTI na elaboração do texto do documento a ser encaminhado para escrutínio do Congresso Nacional em 2012.

Devemos ter em conta que a complexa tarefa de coordenar o GTI oferece, de modo evidente, oportunidade única para a formação de consenso sobre o papel que a defesa deverá desempenhar nos planos doméstico e internacional. Avançamos imensamente com o advento da publicação da Estratégia Nacional de Defesa. Precisamos, contudo, avançar mais. Não podemos pensar no Brasil como uma das 5 maiores economias do mundo e membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas sem que o País tenha um aparato de defesa minimamente condizente com a correspondente estatura político-estratégica.

Os exemplos emanados da história sugerem que há limites para o descompasso entre poder econômico e militar. Deve-se acrescentar que, no contexto atual, a defasagem tecnológica entre os estados inovadores e os retardatários, em termos militares, torna extremamente difícil e custoso o saltar etapas rapidamente. Ou se está preparado, ou o custo de recuperação do atraso será extremamente elevado – quando não proibitivo ou impraticável. Essa é uma questão crucial, entre tantas outras, que teremos de abordar durante as discussões sobre o livro branco.

Creio ser necessário, na linha do acima sugerido, enfatizar que a decisão de produzir o livro branco nasceu do amadurecimento das instituições nacionais. De modo ainda mais relevante, a decisão surgiu de sugestão do parlamento – que afirma, assim, o seu papel central no processo democrático brasileiro. É relevante dar conta, igualmente, de que o documento a ser produzido não atende a nenhum tipo de pressão externa por transparência. Constituímos coletividade amante da paz, respeitadora do direito das gentes e possuidora de histórico impecável de cumprimento de acordos bilaterais e multilaterais. Não somos ameaça a outras coletividades. Não precisamos provar nada, não somos devedores de ninguém. A formulação do livro branco consulta apenas o interesse nacional, que é o de consolidar e aprofundar o conhecimento que Estado e sociedade têm sobre defesa.

#### **4. A SITUAÇÃO ATUAL DO LBDN**

Os preparativos para a elaboração do LBDN envolvem uma ampla coleta de dados, pensamentos e discussões, inclusive acadêmicas, que estão sendo obtidas pela elaboração de Oficinas Temáticas, Seminários e “Workshops de Defesa”. Dois Seminários já foram realizados e há a previsão de mais quatro, conforme o programa abaixo:

Realizados:

**1º Seminário: A SINERGIA ENTRE A DEFESA E A SOCIEDADE**

“O lugar da defesa na sociedade brasileira: entre as intervenções domésticas e os constrangimentos internacionais”

**Campo Grande, 29 de Março.**

**2º Seminário: O AMBIENTE ESTRATÉGICO DO SÉCULO XXI**

“O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa”

**Porto Alegre, 28 de Abril.**

A realizar :

**3º Seminário: O AMBIENTE ESTRATÉGICO DO SÉCULO XXI**  
“O Brasil no cenário regional de defesa e segurança”  
Em Manaus dia 02 de Junho.

**4º Seminário: A DEFESA E O INSTRUMENTO MILITAR**  
Recife, 30 de Junho.

**5º Seminário: TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA**  
Rio de Janeiro, 26 e 27 de Julho.

**6º Seminário: TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA**  
“A Indústria e o Orçamento de Defesa”  
São Paulo, 30 e 31 de Agosto

As Oficinas Temáticas de Trabalho serão compostas por renomados profissionais do meio acadêmico, representantes das Forças Armadas e representantes de Ministérios convidados. Essas Oficinas estão previstas para funcionar por um período de 3 (três) meses, por meio de reuniões presenciais e trabalho em rede. Ao final, será apresentado 1 (um) documento escrito conclusivo das análises, debates e estudos de cada oficina. Esses documentos escritos poderão ser, eventualmente, aproveitados na constituição do LBDN. Os temas, como não poderia ser de outra forma, têm como base os assuntos definidos na Lei Complementar 136. São eles:

- O Estado Brasileiro e a Identidade Nacional;
- O Ambiente Estratégico do Século XXI;
- A Defesa e o Instrumento Militar;
- A Sinergia entre a Defesa e a Sociedade;
- A Transformação da Defesa; e
- Financiamento da Defesa.

Os “Workshops” são fóruns restritos, que funcionarão mediante convite a pessoas de renomado conhecimento e notório saber nas áreas relacionadas aos temas das Oficinas, que, por sua atividade, não poderiam participar com a intensidade e dedicação necessárias às Oficinas Temáticas de Trabalho. Desta forma, as opiniões desses convidados poderão ser conhecidas, por meio de entrevistas, exposições e palestras e subsidiarem os conteúdos gerados pelas Oficinas Temáticas de Trabalho.

## **5. CONCLUSÃO**

Consideremos uma cidade imaginária, que chamaremos de “Pacífica”. O povo de Pacífica é educado, cordato, amistoso e feliz. A lei maior de Pacífica proíbe a intromissão em assuntos de outras cidades, proíbe a invasão de outros territórios e conflitos de conquista. O povo de Pacífica se considera amigo de tudo e de todos. As casas de Pacífica não têm trancas nas portas e janelas, nem grades nos terrenos. A Polícia é pequena e dispõe de equipamentos tecnologicamente antigos; pouco adestrada, pela nenhuma necessidade de uso, despreparada para eventos policiais, já que os últimos casos de roubo e assassinato ocorreram há mais de cinco décadas.

Cerca de 100Km de distância de Pacífica, existe outra cidade imaginária, que chamaremos de “Atritada”. Pacífica nunca viu ameaça alguma na população de Atritada.

Numa noite chuvosa, de triste lembrança, vários naturais de Atritada entraram em Pacífica, com armas de fogo, enlouquecidos por drogas e álcool. Invadiram residências, cometeram todos os tipos de crimes, mataram os policiais de Pacífica, roubaram, violentaram e depredaram uma infinidade de lares, voltando, após, para Atritada, sem serem molestados.

No dia seguinte à trágica noite, o governo de Pacífica, atordoado, verificou que não havia garantia de que os habitantes do resto do mundo pensassem e agissem como os seus. Iniciou-se o debate sobre o que fazer. Os mais exaltados gritavam por retaliação. Como e

com o que? Os mais ponderados falavam em Defesa. Os mais precavidos compraram trancas e grades para defenderem suas casas, tornando-as mais seguras.

O governo de Pacífica iniciou a formação de uma Polícia atualizada. Comprou equipamentos modernos. Fez treinamentos. Enfim, preparou-se para qualquer eventualidade futura.

As cidades vizinhas e sua própria população ficaram assustadas com o volume de recursos gastos e com o poderio de força que Pacífica estava preparando. Seria desejo de conquistas ou de vingança?

Urgia mostrar a todos o porquê daquilo tudo, sem entrar nos detalhes sigilosos do seu emprego e do seu equipamento. Como fazer isso? Editando um livro que tudo explicasse, de forma, não só a tornar transparente as ações adotadas, como também a motivar a todos para os problemas inerentes à defesa. Nascia o Livro Branco de Defesa de Pacífica.

O Livro Branco de Defesa é como uma apólice de seguro coletiva: é necessário para que todos conheçam, apoiem e se sintam amparados nos momentos de crise. Para os aventureiros e inimigos, é um aviso do preço a pagar. É elemento de dissuasão.

Bem, senhoras e senhores, espero, nesta breve conclusão, metafórica, poder ter sintetizado e transmitido o que é um LBDN e mais ainda, ter motivado a todos para os temas que serão debatidos, nos próximos dias, relacionados à Defesa.

Obrigado.