



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP ENG EVANDRO HENRIQUE MAGALHÃES FRANÇA SILVA**

**EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL NO PERÍODO PÓS GOVERNOS  
MILITARES ATÉ OS GOVERNOS LULA**

**Rio de Janeiro  
2018**



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP ENG EVANDRO HENRIQUE MAGALHÃES FRANÇA SILVA**

**EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL NO PERÍODO PÓS  
GOVERNOS MILITARES ATÉ OS GOVERNOS LULA**

Projeto de Pesquisa apresentado à  
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,  
como requisito para a especialização  
em Ciências Militares com ênfase em  
Gestão Organizacional.

**Rio de Janeiro  
2018**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
DECEX - DESMIL  
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS  
(EsAO/1919)**

**DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Autor: Cap Eng EVANDRO HENRIQUE MAGALHÃES FRANÇA SILVA**

**Título: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL NO PERÍODO PÓS GOVERNOS MILITARES ATÉ OS GOVERNOS LULA.**

**Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pós-graduação universitária lato sensu.**

**APROVADO EM \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ CONCEITO:**

**BANCA EXAMINADORA**

<b>Membro</b>	<b>Menção Atribuída</b>
<b>HERMES LEONARDO MORAIS FAIOLO SILVA – Maj</b> Presidente da Comissão	
<b>ARACATY ANDRADE SARAIVA - Cap</b> 1º Membro e Orientador	
<b>THALES COELHO SÉRVIO - Cap</b> 2º Membro	

**EVANDRO HENRIQUE MAGALHÃES FRANÇA SILVA – Cap**  
Aluno

# EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL NO PERÍODO PÓS GOVERNOS MILITARES ATÉ OS GOVERNOS LULA

Evandro Henrique Magalhães França Silva <sup>1</sup>  
Aracaty Andrade Saraiva <sup>2</sup>

## RESUMO

Durante os Governos Militares, a defesa nacional estava no centro da agenda estatal com a finalidade de garantir a soberania nacional pautada no ideal desenvolvimentista. Com a Constituição de 1988, mudanças ocorreram na orientação política brasileira, que refletiram na questão da defesa tanto institucionalmente, com a criação do Ministério da Defesa, quanto nas ações estatais, com a Política Nacional de Defesa. A Política de Defesa do Brasil é influenciada diretamente por decisões do poder público, tendo em vista que a autoridade suprema das Forças Armadas (FA), o Presidente da República, por meio da sua política pública, dá as diretrizes para as FA. O presente trabalho procurou estudar a Política de Defesa do Brasil, bem como a sua evolução no período pós governos militares até o fim do 2º governo Lula, no que tange ao ponto de vista da política pública. Notam-se diferenças nas políticas dos governos José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique (1995-2002) e Lula (2003-2010). Quanto às questões de estudo e objetivos propostos neste trabalho, verificou-se que a presente investigação ampliou a compreensão sobre a evolução da política estudada. A revisão de literatura possibilitou que fosse visto dentro de cada governo a sua influência e modificação na área de defesa, sendo analisado isoladamente cada governo. Por fim, conclui-se que os governos do referido período procuraram regulamentar a política de defesa, colocando-a como plano de governo, e almejou-se aumentar a influência civil sobre a mesma.

**Palavras-chave:** Governos Militares. Governo. Defesa nacional. Política pública. Política de defesa. Brasil. Forças Armadas.

## ABSTRACT

During the Military Governments, national defense was at the center of the state agenda in order to guarantee national sovereignty based on the developmental ideal. With the 1988 Constitution, changes occurred in the Brazilian political orientation, which reflected in the defense issue both institutionally, with the creation of the Ministry of Defense, and in the state actions, with the National Defense Policy. The Brazilian Defense Policy is directly influenced by decisions of the public power, given that the supreme authority of the Armed Forces, the President of the Republic, through its public policy, gives the guidelines for the Armed Forces. The present dissertation sought to study the Defense Policy of Brazil, as well as its evolution in the period after military governments until the end of the second Lula government, regarding the point of view of public policy. There are differences in the policies of the governments José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique (1995-2002) and Lula (2003-2010). Regarding the study questions and objectives proposed in this study, it was verified that the present investigation extended the understanding about the evolution of the studied policy. The literature review made it possible to see within each government, its influence and modification in the area of defense, analyzing each government separately. Finally, it is concluded that the governments of that period sought to regulate defense policy, placing it as a government plan, and sought to increase civilian influence over it.

**Keywords:** Military Governments. Government. National defense. Public policy. Defense policy. Brazil. Armed forces.

---

<sup>1</sup> Capitão da Arma de Engenharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2008.

<sup>2</sup> Capitão da Arma de Engenharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2005. Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2014.

## 1. INTRODUÇÃO

Os Governos Militares (1964-1985) foram um período de governo que durou 21 (vinte e um) anos e que se caracterizou por ter como presidentes militares da reserva.

Durante o Regime Militar, a defesa nacional era tema dos círculos militares. Este assunto estava no centro da agenda estatal com a finalidade de garantir a soberania nacional pautada no ideal desenvolvimentista. Com a Constituição de 1988, mudanças ocorreram na orientação política brasileira, que refletiram na questão da defesa tanto institucionalmente, com a criação do Ministério da Defesa, quanto nas ações estatais, com a Política Nacional de Defesa (MELO, 2015).

A Constituição Federal de 1988, no seu Inciso III do artigo 21, afirma que compete à União assegurar a defesa nacional e, no Artigo 142, que as Forças Armadas têm como autoridade suprema o Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Segundo Almeida (2010), a defesa nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas. A política de defesa, de acordo com o mesmo autor, trata de problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental, e procura implementar soluções para esses problemas, pois o uso das armas como instrumento da política não se amolda à ação dos demais setores do governo, tendo as Forças Armadas como a sua executora.

Souza (2006) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Portanto, a política de defesa do Brasil é influenciada diretamente por decisões do poder público, tendo em vista que a autoridade suprema das Forças Armadas (FA), o Presidente da República, por meio da sua política pública, dá as diretrizes para as FA.

Notam-se diferenças nas políticas pós governos militares, dos presidentes

que os sucederam: José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique (1995-2005) e Lula (2003-2011).

Nos últimos anos, verificou-se o crescente emprego das Forças Armadas em missões de Paz da ONU e na segurança pública brasileira. Nos dias atuais, nota-se o emprego das FA na ajuda humanitária aos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima e na Intervenção Federal que está em curso no Estado do Rio de Janeiro, medida elogiada por uns e criticada por outros.

## 1.1 PROBLEMA

Atualmente, observa-se na Política de Defesa do Brasil o emprego crescente das Forças Armadas, por determinação do poder público, além da participação nas missões de paz a cargo das Nações Unidas, principalmente em encargos de outros órgãos, o que contribui para a especulação a respeito do seu uso com fins políticos.

Como exemplos destes encargos, pode ser citado o emprego das Forças Armadas na Segurança Pública (Complexo do Alemão e da Penha, Complexo da Maré, Intervenção Federal) e em Ajuda Humanitária (Operação Carro Pipa) no Combate ao mosquito da dengue, entre outros.

Para melhor analisar e facilitar a compreensão da evolução Política de Defesa do Brasil, o seguinte questionamento se faz necessário: qual a evolução da Política de Defesa do Brasil, no que tange à ótica da política pública, considerando o período de interesse para este estudo, compreendido entre o término dos governos militares e o ano 2010, inclusive?

## 1.2 OBJETIVOS

### OBJETIVO GERAL

- Sintetizar a evolução da Política de Defesa do Brasil, no período pós governos militares até o fim do 2º governo Lula (2010), especificamente do ponto de vista da política pública.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Compreender as modificações realizadas pela política pública na política de defesa do Brasil;

- Apresentar a evolução da Política de Defesa brasileira;
- Identificar as modificações realizadas na Política de Defesa do Brasil.

### 1.3 JUSTIFICATIVAS

A política de defesa do Brasil sofreu transformações durante o período pós governos militares, de forma crescente, sendo sutil no seu período inicial.

O Exército Brasileiro (EB) é integrante das Forças Armadas, sendo influenciado diretamente pela política pública, no que tange a defesa.

Segundo Melo (2015), ao analisar o cenário atual, percebe-se que após os governos militares o poder político se afastou da área militar. Os militares e a sociedade passaram por um período de receio de se relacionarem, quando se viu pouco envolvimento de ambos para uma integração.

No início do século XXI, viu-se uma tentativa de reverter essa situação por meio da reforma da Política Nacional de Defesa e da criação da Estratégia Nacional de Defesa, que estabelece uma série de diretrizes e reformas para a maior participação da sociedade nas questões de defesa e segurança. Além disso, foram promovidos debates juntamente com vários segmentos sociais para discutir essa relação que ainda está em construção. No Brasil, atualmente, as atividades mais relevantes no setor da defesa são a preservação da soberania e da integridade do território nacional, o reaparelhamento das Forças Armadas e o debate sobre o seu novo papel na sociedade.

Devido a estas modificações ocorridas com o tempo, o oficial componente do Estado Maior ou comandante de companhia tem que entender o emprego atual das Forças Armadas, para melhor empregar a sua tropa e orientar os seus subordinados.

Então, é de suma importância que o Capitão do EB esteja atento à evolução da política de defesa brasileira, pois poderá ser empregado nas diversas missões estipuladas pelo poder público a sua Instituição.

Portanto, ao término do trabalho, espera-se contribuir para um melhor entendimento da política de defesa do Brasil no período pós- governos militares, sob a ótica das políticas públicas.

## 2 METODOLOGIA

A fim de colher subsídios que permitissem formular uma possível solução para o problema, o delineamento desta pesquisa contemplou leitura analítica e fichamento das fontes.

Quanto à forma de abordagem do problema, utilizou-se, principalmente, os conceitos de pesquisa qualitativa, pois foram analisados acontecimentos e situações relativos à política pública de defesa pós governos militares, de forma estruturalista.

Quanto ao objetivo geral, foi empregada a modalidade exploratória, tendo em vista que possui o intuito de familiarizar-se com o fato estudado para que possa facilitar o estudo futuro.

### 2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Iniciou-se o delineamento da pesquisa com a definição de termos e conceitos, a fim de viabilizar a solução do problema de pesquisa, sendo baseada em uma revisão de literatura no período de 1985 (Governo Sarney) a 2010 (Governo Lula).

O limite foi determinado almejando incluir as análises do mandato do primeiro Presidente da República pós Governos Militares até o Governo Lula, por se considerar um período razoável para o estudo.

Foram utilizadas as palavras-chave Governos Militares, Política Pública, Política de Defesa, Defesa Nacional, Forças Armadas e Exército Brasileiro na base de dados de sítios eletrônicos de procura na internet, biblioteca de monografias da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e da Escola Superior de Guerra (ESG).

Critério de inclusão:

- Estudos relacionados à Política Pública de Defesa do Brasil e Defesa Nacional no período compreendido após 1985 (inclusive); e
- Estudos qualitativos sobre as características da Política de Defesa do Brasil pós Governos Militares.

b. Critério de exclusão:

- Estudos cujo foco central seja relacionado estritamente a críticas aos Governos Militares; e
- Estudos que não possuem referências bibliográficas ou baseados em



opiniões pessoais.

## 2.2 COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados por meio da Pesquisa Bibliográfica, sempre utilizando as fontes escritas, as quais, segundo Gil (1995), normalmente são muito ricas e facilitam para o pesquisador, fazendo-o economizar tempo.

A Pesquisa Bibliográfica foi utilizada com a finalidade de dar embasamento e ampliar o conhecimento teórico, identificando conceitos e conteúdos importantes para o estudo, utilizando principalmente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), leis, livros e manuais.

Para Gil (1994), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente, sendo indispensável nos estudos históricos.

Com a finalidade de obter dados mais confiáveis, foram analisados estudos tanto de militares quanto de civis, sem deixar de estudar documentos e leis governamentais da República Federativa do Brasil.

Desta forma, buscou-se um estudo amplo, com fontes variadas e sempre prezando pela confiabilidade do material estudado.

## 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para melhor entender a evolução da política de defesa do Brasil pós governos militares até o ano de 2010, foi estudado cada governo de forma independente, analisando cada período presidencial de forma separada.

### 3.1 GOVERNO JOSÉ SARNEY DE ARAÚJO COSTA (1985-1990)

Foi o primeiro presidente após os governos militares, sucedendo o presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo. Presidiu o Brasil por 5 (cinco) anos, de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990.

Melo (2015) ressalta que o Governo Sarney reestruturou o Conselho de Segurança Nacional (CSN), recebendo o nome de Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional (Saden) durante o seu mandato, e, por ser um governo de transição, atendeu de forma mais ampla as demandas militares, procurando:

- preservar a autonomia político-institucional com baixo grau de influência sobre o aparelho militar;
- confirmar o papel interventor relativizado pela necessidade de convocação militar pelos Poderes da República; e
- assegurar o controle militar sobre programas nucleares e de armamentos.

Oliveira (1994) corrobora o trabalho de pesquisa citado e acrescenta a manutenção das 3 (três) forças singulares como ministérios, de forma a atender a demanda militar também.

Percebe-se que foi muito pouco alterada a política de defesa do Brasil durante o Governo Sarney.

### 3.2 GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992)

Fernando Collor foi o presidente que sucedeu Sarney, presidindo de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro 1992.

Segundo Melo (2015), no Governo Collor, o Conselho de Segurança Nacional teve novamente seu nome alterado, desta vez para Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), dividindo-o em três Subsecretarias: de Inteligência, antigo SNI; de Planejamento Estratégico; de Programas e Projetos Estratégicos (que abriga o Projeto Calha Norte e o nuclear), e ainda o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (Cefarh). Este trabalho acrescenta que Collor manteve relações ambíguas com as Forças Armadas, executando medidas como:

- adiamento da criação do Ministério da Defesa sob o argumento de que ele seria mais adequado no parlamentarismo;
- condicionamento dos salários e investimentos na defesa aos planos econômicos; e
- diminuição da autoridade funcional dos ministros militares, encolhendo as suas funções mediante mudanças no gabinete militar, área de informações e Estado-Maior das Forças Armadas.

Myamoto (1995) complementa que foram criados durante o governo Collor sete comandos militares, alterando a estrutura do Exército Brasileiro.

Collor reduziu relevantes funções militares ao promover mudanças no Gabinete Militar, no Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e na área do Serviço de Informações, ao extinguir o Serviço Nacional de Informações (SNI), criar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), e desprover de *status* ministerial o EMFA e o Gabinete Militar, contribuindo, desta forma, para a desmilitarização do nível superior de deliberação do poder do Estado e da administração do Planalto (WINANDL, 2010).

Winandl (2010) ainda acrescenta que, além disto, Collor buscou desarticular o Programa Nuclear Paralelo (PNP), desestruturando a militarização do setor científico e Tecnológico.

Durante este período presidencial, pode-se verificar que foi procurado, por parte do poder público, modificar a política de defesa do Brasil, ainda que de forma sutil, fato que pode ter sido atenuado pelo processo de *impeachment* presidencial ocorrido.

### 3.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO (1992-1995)

Depois do processo de impeachment sofrido por Fernando Collor, assumiu a presidência do Brasil o então vice-presidente, Itamar Franco, que governou de 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995.

Segundo Oliveira (1994), no período presidencial de Itamar, a imposição do poder público na Defesa foi regredida, atrasando a criação do Ministério da Defesa.

As Forças Armadas defenderam que não se poderia criar um Ministério da Defesa antes de uma deliberação parcimoniosa sobre algumas das definições centrais por toda sua organização e estrutura, bem como a formulação e aprovação de uma consistente e eficiente Política Nacional de Defesa (WINANDL, 2010).

Muito provavelmente a regressão do poder público sobre a política de defesa ocorreu, pois o Governo de Itamar sucedeu um processo de impeachment, iniciando-se de forma enfraquecida, evitando ao máximo novas crises. Acredita-se que, por este motivo, o referido período presidencial não ocasionou mudança na política de defesa brasileira.

### 3.4 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2003)

Fernando Henrique Cardoso (FHC) tornou-se Presidente da República em 1º de janeiro de 1995, substituindo Itamar Franco, governando até 1º de janeiro de 2003.

Em maio de 1996, foi criada a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo. A CREDN reunia os Ministérios das Relações Exteriores, de Justiça, da Marinha, da Aeronáutica, o EMFA, a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Em setembro do mesmo ano, a recém criada câmara divulgou um Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN) que buscou instituir um consenso sobre o planejamento da Defesa, bem como centralizar a administração da Defesa do Brasil sob o controle civil. A reformulação da Defesa brasileira pautou-se na ideia de "otimizar o sistema de defesa nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades" (WINANDL, 2010).

Entre as atribuições da CREDN, constavam a formulação de políticas, o estabelecimento de diretrizes, a aprovação e o acompanhamento de programas governamentais nas seguintes áreas: cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas e direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos internacionais, imigração e atividades de inteligência (ALSINA JR, 2003).

O governo FHC é marcado por duas importantes inovações institucionais que contribuíram para conceder maior relevância à política de defesa na agenda nacional. A primeira foi a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a segunda foi a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas) (GONÇALVES, 2017).

Com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), o Estado brasileiro reconheceu a necessidade de fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar (NUNES, 2017).

A formulação da PDN contou com as contribuições de diversos representantes da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDN), envolvendo entre diferentes atores, militares e diplomatas.

A PDN é bastante criticada por ser genérica e reiterar princípios da atuação externa brasileira, sem oferecer diretrizes de longo prazo e articular claramente defesa e política externa. Porém, mesmo com as deficiências apontadas, este documento foi importante pelo esforço de articulação entre as políticas, buscando aprofundar uma relação que se estabelecia até então em bases informais (ALSINA JR., 2003).

Para Almeida (2010), a Política de Defesa Nacional, publicada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, constituía o documento vinculante de maior hierarquia da defesa nacional até então.

Segundo Nunes (2017), para lidar com a nova conjuntura internacional, em 1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 97, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, sendo uma das principais realizações desta LC a criação do Ministério da Defesa, fruto da percepção de que a sociedade civil deve ser parte ativa da elaboração da estratégia de defesa da soberania do país, incluindo a autoridade do Ministro da Defesa como parte do Poder Executivo na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 23, do mesmo ano.

Para Oliveira (2005), com a criação do Ministério da Defesa, o governo Fernando Henrique alterou a relação entre o Presidente da República e as Forças Armadas, permitindo a direção civil sobre as Forças Armadas.

A criação do MD se traduziu como o marco "formal" da existência de uma política civil de Defesa no Brasil (WINANDL, 2010).

Winandl (2010) acredita que o projeto de reestruturação das bases da Defesa do Brasil, começado sob o mandato de Fernando Henrique Cardoso, tenha sido elaborado dentro daquilo que o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) entendeu como adequado à garantia de manutenção da autonomia das Forças Armadas no cenário político nacional e no cerne das decisões nacionais relevantes, criando-se, na verdade, mais um Ministério Militar, porque os comandantes das forças não perderam o status de ministros, mesmo se reportando ao MD, e mantiveram praticamente inalteradas suas funções de poder (continuaram a ser membros natos do Conselho de Defesa Nacional, por exemplo).

No que se refere à defesa nacional, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um grande ponto de inflexão, pois foi o primeiro momento na história de nosso país em que se procurou descaracterizar o

tema da defesa como “assunto de militares” para torná-lo um tema de toda a sociedade e a principal tarefa de que se incumbiu o governo FHC, em cujo período criou-se o Ministério da Defesa, foi o estabelecimento da possibilidade de controle civil sobre as Forças Armadas (ALMEIDA, 2010).

### 3.5 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)

Luiz Inácio Lula da Silva foi o presidente que sucedeu Fernando Henrique Cardoso, governando o Brasil durante 8 anos, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011.

O governo de Lula não trouxe uma ruptura, propriamente dita, com o governo FHC no que toca à política de defesa (ALMEIDA, 2010).

Segundo Nunes (2017), em 2005 foi aprovada uma nova Política Nacional de Defesa (PND, Decreto nº 5.484/2005), com três pontos principais: (1) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; (2) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (3) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país”.

Na passagem da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996) de FHC para a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) de Lula, houve uma manutenção da essência com leves modificações de forma. Por isto, a importante complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada, pela primeira vez no Brasil, como política de Estado e não como simples plano de governo, em que pesem as críticas contrárias (ALMEIDA, 2010).

O documento reconhece a importância da América do Sul e do Atlântico Sul como prioridades estratégicas da Política Externa e de Segurança do Brasil. De forma mais direta, a PDN de 2005 objetiva “a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior” (NUNES, 2017).

Em 2008, o governo brasileiro promulgou o Decreto 6.703, regulamentando a Estratégia Nacional de Defesa (END). A END traçou os objetivos estratégicos e operacionais das Forças Armadas, inclusive advogando em favor da sinergia entre defesa e desenvolvimento. Isto pode ser exemplificado pelos objetivos de reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, da integração das bases

industriais de defesa dos países da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), e da busca por tecnologias de uso dual, civil e militar (NUNES, 2017).

A Estratégia Nacional de Defesa, verdadeira inovação trazida durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, representa um desdobramento essencial da Política, voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa (ALMEIDA, 2010).

Segundo Winandl (2010), o documento estrutura a Defesa Nacional em três eixos principais: a organização das FA, orientando-as para um melhor desempenho no cumprimento de seu papel constitucional; a reorganização da indústria nacional de material de defesa para equipar as forças com autonomia e tecnologia nacional e a composição dos efetivos das FA e a mobilização nacional pelo alongamento e aprofundamento do Serviço Militar Obrigatório (SMO) e a implementação de um Serviço Civil Obrigatório subscrito ao Ministério de Defesa.

A END apreciou itens pouco analisados nos documentos anteriores e explorou temas que não haviam sido explorados em documentos públicos, buscando definir a estratégia do Brasil, e reiterou a necessidade de independência tecnológica com base na constituição de um complexo científico-militar nacional, que contaria com proteção e auxílio econômico do governo (SAINT-PIERRE, 2010).

O objetivo principal declarado pela END sobre mobilidade e presença é contar com uma força militar suficiente para dissuadir "a concentração de forças hostis" nas fronteiras nacionais (END, p.4). Para satisfazer este objetivo, propõe o desenvolvimento de três capacidades: seguimento e controle; mobilidade; e presença (WINANDL, 2010).

Winandl (2010) complementa que a Estratégia Nacional de Defesa enumera os principais aspectos positivos e negativos do quadro da defesa nacional.

Os pontos positivos são os seguintes:

- a) a identificação das Forças Armadas com a sociedade brasileira com altos índices de confiabilidade;
- b) adaptabilidade do brasileiro a novas e inesperadas situações, o que propicia a criação de uma cultura militar flexível; e
- c) excelência do ensino nas Forças Armadas no que se refere à metodologia de ensino, táticas e estratégias militares.

Os pontos negativos identificados como vulnerabilidade são:

- a) pouco envolvimento da sociedade brasileira com assuntos de defesa e escassez de civis especialistas;
- b) insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários destinados à defesa;
- c) obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas e dependência de tecnologias estrangeiras;
- d) inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território brasileiro;
- e) falta de articulação com o Governo Federal e com a Escola Superior de Guerra;
- f) insuficiência ou pouca atividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis na área da defesa;
- g) poucos recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para emprego nas áreas de defesa;
- h) falta de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo;
- i) inexistência de regras claras que priorizem a indústria nacional de defesa;
- j) diferença no tratamento tributário entre o produto nacional e o estrangeiro, favorecendo a importação;
- k) deficiência nos programas de financiamentos para as empresas fornecedoras de material de defesa;
- l) bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos; e
- m) inexistência de cláusula de compensação comercial e contratos de importação de produtos de defesa; e a não participação de empresas brasileiras em programas de compensação.

Segundo Almeida (2010), há que se reconhecer as importantes inovações trazidas pelo governo Lula à política de defesa do Brasil, em especial com a definição da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), complemento fundamental à Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005), sendo essas inovações, em certos casos, profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural, destacando-se as relações com a sociedade civil, as relações com a universidade e a introdução do conceito de capacidades para o planejamento de longo prazo.

A END fixou as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, com a determinação dos papéis que cabem nesse processo aos civis e ao braço militar - Marinha, Exército e Aeronáutica, contemplando aspectos que, nos documentos que a precederam, haviam sido insuficientemente tratados e se atreve a



desenhar a definição do que poderíamos chamar "Grande Estratégia", estendendo-se a aspectos como a educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura e mobilização nacional, entre outros. A Estratégia avançou sobre a organização das FA, sua composição organizacional e suas práticas operacionais, assim como sobre as capacidades e os meios necessários para assegurar sua eficácia (WINANDL, 2010).

Este documento foi essencial para a formulação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012 (ano não objeto de estudo), que, atualmente, é considerado o principal regulamentador da política de defesa nacional.

No que se refere às relações com a sociedade civil, a política de defesa do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento, pois a ideia muito clara na atual Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) é de romper com o isolamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização do debate, tendo entre as mais importantes inovações a atribuição aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil (ALMEIDA, 2010).

Durante o governo Lula, houve um aumento da participação brasileira em Operações de Paz, reforçando a articulação da política de defesa interna e externa do Brasil, como a decisão brasileira de liderar a MINUSTAH, em 2004 (GONÇALVES, 2017).

Gonçalves (2017) também lembra que as Forças Armadas foram constantemente demandadas a participar de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Portanto, da mesma forma em que aumentou a competência de articulação internacional do MD, cresceu o emprego das FA na segurança pública (BARRETO, 2016).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quanto às questões de estudo e objetivos propostos no início deste trabalho, conclui-se que a presente investigação ampliou a compreensão sobre a evolução da política pública de defesa do Brasil no período pós governos militares, sendo estudado até o término de governo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva.

A revisão de literatura possibilitou que fosse verificado, dentro de cada governo

estudado, a sua influência e modificação na área de defesa do Brasil, sendo analisados os governos de forma isolada.

Verificou-se que durante o governo Sarney foi pouco alterada a política de defesa do Brasil, muito por ser considerado um governo de transição entre o militar e o civil, tendo a reestruturação do Conselho de Segurança Nacional recebido o nome de Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional (Saden) como o único fato relevante, no período.

Observou-se que Fernando Collor iniciou uma tentativa de imposição Civil na política de defesa, porém a iniciativa acabou tendo um reflexo sutil, muito por causa do processo de *impeachment* sofrido. Durante seu mandato, o Conselho de Segurança Nacional teve novamente seu nome alterado, desta vez para Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), dividindo-se em três Subsecretarias; encolheram-se relevantes funções militares a partir de mudanças no Gabinete Militar, no Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e na área do Serviço de Informações; extinguiu-se o Serviço Nacional de Informações (SNI); criou-se a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); e o EMFA e o Gabinete Militar foram desprovidos de status ministerial.

No governo Itamar Franco, a influência do poder público na Defesa foi regredida, atrasando a criação do Ministério da Defesa.

Por outro lado, no período presidencial de Fernando Henrique Cardoso, percebe-se um considerável aumento da influência do poder público na política de defesa do Brasil, com a criação da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo, a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996; e a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas).

Com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), procurou-se reconhecer a necessidade de fixar os objetivos para a defesa da Nação, enquanto, com a criação do Ministério da Defesa, alterou-se a relação entre o Presidente da República e as Forças Armadas, aumentando a direção civil sobre as Forças Armadas.

Por fim, no governo Lula, houve um aumento do poder civil sobre as Forças Armadas, não trazendo uma ruptura na política de defesa em relação ao governo anterior. Em 2005, foi aprovada uma nova Política Nacional de Defesa, havendo, em

relação a PND anterior, uma manutenção da essência com leves modificações de forma. Assim, a importante complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu à política de defesa ser tratada como política de Estado.

Lula também regulamentou a Estratégia Nacional de Defesa, traçando os objetivos estratégicos e operacionais das Forças Armadas, sendo a verdadeira inovação trazida durante este governo.

A política de defesa do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento entre a área civil e militar, tendo como mais importante inovação a atribuição, aos órgãos da defesa nacional, da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil. No período, também houve um considerável aumento da participação brasileira em Operações de Paz, tendo o Brasil liderado a MINUSTAH, e um constante emprego das Forças Armadas na segurança pública, em operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Conclui-se, portanto, que de forma geral os governos do período estudado procuraram regulamentar a política de defesa, colocando-a como plano de governo, o que contribuiu para aumentar a influência civil sobre a política de defesa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington. **Orçamento da Defesa no Brasil: Evolução e perspectivas**. 2015. 77 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v.16, n.1. jun. 2010.

ALSINA JR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 46 (2), p. 53-86, 2003.

AMORIM, Celso. **A política externa do governo Lula: dois anos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7788-a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium>>. Acesso em julho de 2018.

BARRRETO, Lis. **A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm)>. Acesso em junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). Brasília: Ministério da Defesa, 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)>. Acesso em junho de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>> Acesso em julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. (Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em junho de 2018.

COSTA, Alcides; CALVET, Igor. A Política de Defesa Brasileira: Diagnósticos, propostas e perspectivas para a cooperação regional. **Police Paper**, n. 10, 2007.

FEITOSA, Ana Isabel Lucas Seligmann; SANTOS JR, Douglas Lopes Ferreira; SILVA, Eduardo D'Avila Bitencourt; COSTA, Natália Oliveira; TORRES, Rodrigo de Oliveira Carvalho; SANTIAGO, Sara de Sousa. **As políticas de defesa nacional e seus desdobramentos no Brasil e no contexto sul-americano**. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/artigos/xiv\\_cadn/as\\_politicas\\_de\\_defesa\\_nacional\\_e\\_seus\\_desdobramentos\\_no\\_brasil\\_e\\_no\\_contexto\\_sul-americano.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/as_politicas_de_defesa_nacional_e_seus_desdobramentos_no_brasil_e_no_contexto_sul-americano.pdf)> Acesso em agosto de 2018.

FERREIRA, Patricia Aparecida; BARROS, Rodrigo Borges. **O papel das Forças Armadas na Defesa Nacional**. 2016. 22 f. Artigo de conclusão de iniciação científica. Universidade de Uberaba, Uberaba-MG, 2016.

FREITAS, André Vieira. Soberania e defesa nacional no Brasil pós-período militar: uma releitura possível a partir da Geografia Política Clássica. **Geopolítica**, p. 136-149, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Articulações e tensões: política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia**. 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Montevideu, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MELO, Camila Guimarães de. **O Brasil e a questão da defesa e segurança: histórico e perspectivas no período pós-militar**. PUC Goiás, 2015. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cmdn/cmdn\\_2015/o\\_brasil\\_e\\_a\\_questao\\_da\\_defesa\\_e\\_segurana\\_historico\\_e\\_perspectivas\\_no\\_periodo\\_pos\\_militar.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cmdn/cmdn_2015/o_brasil_e_a_questao_da_defesa_e_segurana_historico_e_perspectivas_no_periodo_pos_militar.pdf)> Acesso em agosto de 2018.

MELO, Regiane de. **Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: Estudo comparado França-Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

NUNES, Raul Cavedon. **Poucas mudanças, muitas indefinições e grandes desafios: a atualização dos documentos da Política de Defesa do Brasil (2017-2020)**. Porto Alegre: Bol. Conj. Nerint, 2017.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: FA, Transição e Democracia**. Campinas: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional: A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. São Paulo: Manoele, 2005

RAMOS, Thiago Pacheco. **O impacto de incentivos na expansão e no declínio da**

**indústria de defesa brasileira:** o caso da inserção de grandes conglomerados. 2016. 114 f. Monografia (Graduação) - Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPISA**, 2010.

SANTOS, Carlos Lúcio Waldino. **A evolução da mentalidade de defesa no Brasil e seus reflexos para as Forças Armadas**. Disponível em: <[http://www.eceme.eb.mil.br/publicacoes-eceme-5/artigos-anteriores/item/download/150\\_0569222b01616102e9c24fe1222ce6e0](http://www.eceme.eb.mil.br/publicacoes-eceme-5/artigos-anteriores/item/download/150_0569222b01616102e9c24fe1222ce6e0)> Acesso em agosto de 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45. jul/dez 2006.

WINANDL, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, São Paulo, v.29, n.2. dez. 2010.



**APÊNDICE DO ARTIGO CIENTÍFICO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO CAP EVANDRO HENRIQUE  
MAGALHÃES FRANÇA SILVA**

**TABELA DE GRAU DOS EFEITOS DAS INOVAÇÕES NA POLITICA DE DEFESA DOS GOVERNOS PÓS REGIME MILITAR ATÉ  
O 2º GOVERNO LULA**

GOVERNO	INOVAÇÃO	ALTERAÇÃO	EFEITO	OBSERVAÇÃO
José Sarney	Reestruturação do Conselho de Segurança Nacional	Mínima.	Nulo	Pouco alterada a política de defesa.
Fernando Collor	Nova reestruturação do Conselho de Segurança Nacional	Diminuição da autoridade funcional dos ministros militares.	Baixo	Atenuado pelo processo de impeachment.
Itamar Franco	Não Houve	Volta da autoridade funcional dos ministros militares.	Baixo	-
Fernando Henrique	Criação da CREDN	Formulação de políticas em áreas como a cooperação na segurança e defesa, integração fronteiriça, operações de paz e atividades de inteligência.	Médio	Contribuiu para formulação da PDN.
	1ª formulação da PDN	Fixação de objetivos para a defesa.	Alto	Base para criação do MD.
	Criação do MD	Comandantes das Forças se reportando ao MD.	Alto	Aumentou a influência Civil na defesa.
Lula	2ª formulação da PDN	Reconheceu a importância da América do Sul e do Atlântico Sul como prioridades estratégicas.	Médio	Tratou política de defesa como política de estado.
	Regulamentou a END	Traçou os objetivos estratégicos e operacionais das FA.	Alto	Foi essencial para a futura formulação do LBDN.
	Aumento do emprego das FA em operações de Paz e GLO	Aumentou-se a competência de articulação internacional do Brasil, através da utilização do MD, e avolumou-se o emprego das FA na segurança pública.	Alto	-