

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MOBILIZAÇÃO NACIONAL: A INSERÇÃO DO TEMA MOBILIZAÇÃO NO LIVRO BRANCO DE DEFESA

Major Carlos Eduardo De Franciscis Ramos¹

RESUMO

Este trabalho versa sobre a inserção do tema mobilização no Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN, como parte da adoção de políticas públicas em prol da mobilização nacional. O LBDN, instituído pela Lei Complementar - LC Nº 136/2011 é um documento de caráter público, em forma de livro, que permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa - END, apresentando para a sociedade brasileira e para a comunidade internacional o enfoque governamental sobre o tema da defesa nacional. Ao divulgar e detalhar a política e a estratégia de defesa do país, constituirá um instrumento gerador de confiança mútua entre os países e de transparência para todos os brasileiros. O LBDN abordará, dentre outros, assuntos como o cenário estratégico para o século XXI; a política nacional de defesa; a END; a modernização das Forças Armadas e o suporte econômico da defesa nacional. A mobilização nacional, instituto presente na carta magna brasileira de 1988 e na LC Nº 11.631/2007, é um conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a logística nacional, para capacitar o País a realizar ações estratégicas no campo da defesa nacional, diante de agressão estrangeira. Sendo assim, cabe ao Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB, composto por diversos órgãos e ministérios e tendo o Ministério da Defesa - MD como órgão central, atuar ordenada e integradamente no planejamento e na execução da mobilização e da desmobilização nacionais. Seu funcionamento ocorre desde o tempo de paz, quando, por meio de políticas e programas são realizadas as atividades de preparo visando à defesa nacional. Nesse sentido, a recente aprovação da política de mobilização nacional coloca o SINAMOB em uma nova dimensão, implicando em ações para os demais integrantes do sistema. Entretanto, até o presente momento, somente o MD, também representante da expressão militar, progrediu no desenvolvimento de uma política de mobilização e desmobilização militar. Por conseguinte, observa-se uma lacuna na operacionalização dos procedimentos de cada integrante do SINAMOB. Diante do exposto, é inequívoca a oportunidade de inclusão do tema mobilização nacional no LBDN, devido à sua importância singular e à transversalidade do tema, contribuindo de forma indissociável para as discussões e divulgação da defesa nacional no Brasil.

Palavras chave: Mobilização Nacional; Livro Branco de Defesa; Políticas públicas.

¹ Pós-Doutorando em Administração Pública pela FGV – Programa PRÓ-DEFESA FGV/ECEME (Orientador: Prof. Dr. Paulo Emílio). Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a inserção do tema mobilização no Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN, como parte da adoção de políticas públicas em prol da mobilização nacional.

O LBDN, instituído pela Lei Complementar - LC Nº 136/2011, é um documento de caráter público em forma de livro, que permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa - END, apresentando para a sociedade brasileira e para a comunidade internacional o enfoque governamental sobre o tema da defesa nacional. Ao divulgar e detalhar a política e a estratégia de defesa do país, o LBDN constituirá um instrumento gerador de confiança mútua entre os países e de transparência para todos os brasileiros.

O LBDN tem sua finalidade explicada sob dois prismas: primeiro como um documento público, pois na medida em que explica para a sociedade o papel das forças armadas e a sua importância para seus cidadãos - sendo por isso desejável que o processo de elaboração contemple extensa cooperação entre civis e militares - contribui para a construção de um eleitorado proativo no apoio às questões de financiamento ininterrupto do orçamento da defesa, contrapondo os interesses concorrentes da política nacional.

Em segundo lugar, o LBDN é uma política governamental, pois indica ao órgão central de defesa, MD, e às Forças Armadas quais as servidões que governo espera ou priorizará dentre suas atribuições constitucionais. Nesse sentido, enseja o “como”, por “quem” e de que “lugar” deverão ser alocados os recursos para as atividades de defesa, legitimando assim as despesas com o setor, ao mesmo tempo em que garante a continuidade da execução dos planejamentos apresentados.

Aproveitando este segundo prisma de abordagem do LBDN, é que se insere a discussão sobre o tema de mobilização nacional, pois se acredita que a importância estratégica e transversalidade dos assuntos que abrangem o tema de mobilização nacional implicam na necessidade de sua inclusão na redação do livro branco de defesa nacional

A mobilização nacional, instituto presente na carta magna brasileira de 1988 e na LC Nº 11.631/2007, é um conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a logística nacional, para capacitar o País a realizar ações estratégicas no campo da defesa nacional, diante de agressão estrangeira.

Sendo assim, cabe ao Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB, composto por diversos órgãos e ministérios e tendo o Ministério da Defesa - MD como órgão central, atuar ordenada e integradamente no planejamento e na execução da mobilização e da desmobilização nacionais. Seu funcionamento ocorre desde o tempo de paz, quando, por meio de políticas e programas são realizadas as atividades de preparo visando à defesa nacional.

Nesse sentido, a recente aprovação da política de mobilização nacional coloca o SINAMOB em uma nova dimensão, implicando em ações para os demais integrantes do sistema. Entretanto, até o presente momento somente o MD, também representante da expressão militar, progrediu no desenvolvimento de uma política de mobilização e desmobilização militar. Por conseguinte, observa-se uma lacuna na operacionalização dos procedimentos de cada integrante do SINAMOB.

Diante do exposto, é inequívoca a oportunidade de inclusão do tema mobilização nacional no LBDN devido à sua importância singular e transversalidade do tema, contribuindo de forma indissociável para as discussões e divulgação da defesa nacional no Brasil.

2 MARCOS LEGAIS E DOCUMENTOS DE DEFESA BRASILEIROS

A Constituição brasileira de 1988 – CFRB 1988, carta magna brasileira, manifesta-se em diversos momentos ao longo de seu texto sobre aspectos relativos à defesa nacional, seja de forma direta ou indiretamente.

Inicialmente cabe destacar o caráter de princípio fundamental dado à soberania (Art. 1º, I), bem como o princípio de independência nacional elencado como objetivo de estado e também como base para suas relações internacionais (Art. 3º, I o Art. 4º, I e III). No tocante às competências, a CFRB de 1988 atribui à União, dentre outras, declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; e planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (Art. 21, incisos I,II,III,V,VI,XXVIII).

Sendo assim, fica clara a condição centralizadora imposta pela constituição à instância da União quando o assunto refere-se à segurança e defesa da nação, ensejando assim a própria sobrevivência do estado brasileiro. Nesse mesmo sentido, estabelece também a legitimidade privativa para legislar sobre estes assuntos de sua responsabilidade, a seguir apresentados:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

[...]

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

[...] ²

Da mesma forma caberá somente ao Presidente da República dentre outros aspectos: declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional, bem como decretar o estado de defesa e o estado de sítio, conforme estabelecido no Art. 84, inciso XIX e IX da CFRB de 1988 respectivamente.

Não menos importante, mas objeto diverso do escopo deste trabalho, a carta magna também aborda outros temas relativos à defesa nacional, tais como a intervenção federal (Art. 34); a constituição e atribuição do Conselho de Defesa Nacional (Art. 91); e, no capítulo da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, estabelece as diretrizes para as situações extraordinárias de Estado de sítio e de defesa, bem como a constituição e destinação das Forças Armadas (Art. 136 e seguintes).

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília. DF disponível <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> acesso em 20 de Junho de 2006.

Isto posto, após 17 anos da data de promulgação da CFRB de 1988 o Estado brasileiro através do Decreto Nº 5.484, de 30 de Junho de 2005, aprova a Política de Defesa Nacional (PDN), tendo como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal, assim definido em seu primeiro parágrafo:

“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)³

Após realizar análise da conjuntura internacional, regional e brasileira, a PDN estabelece seus objetivos como sendo:

- I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV - a promoção da estabilidade regional;
- V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. (PDN, 2005)⁴

Cabe ressaltar que a garantia da soberania do patrimônio nacional e da integridade territorial, objetivos nacionais permanentes também presentes na carta magna brasileira, para serem atingidos, ensejam determinadas orientações estratégicas. Dentre outras, destaca-se a existência de capacidade militar geradora de um efeito dissuasório, tendo esta, por pressuposto básico, a existência de Forças Armadas modernas e aprestadas bem como da capacidade de mobilização nacional eficiente⁵.

Não obstante, a PDN ainda é taxativa ao condicionar a expressão militar do País fundamentando-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis, mais uma vez associando a capacidade de mobilização nacional à defesa da nação.

Por outro lado, o mesmo documento incentiva o desenvolvimento da mentalidade de defesa para a sociedade brasileira, de maneira a internalizar no psicossocial as noções de soberania, independência, integridade territorial e interesses nacionais, papel esse também atribuído ao LBDN, que tem por finalidade resgatar o tema defesa nacional com a co-participação de diversos segmentos da sociedade em sua elaboração.

Por fim, dentre as diretrizes da PDN, cabe destacar as que impactam diretamente a mobilização nacional, a seguir apresentadas:

77.1 As políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional. Para alcançá-los, devem-

³ BRASIL. **Decreto Nº. 5.484, de 30 de Junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências Brasília. DF: disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

⁴ Idem

⁵ Segundo (ESG, p.114,2009) Capacidade de mobilização é o grau de aptidão que tem uma Nação de, em tempo oportuno, passar de uma situação de paz para uma de guerra, com o máximo de eficácia e o mínimo de transtornos para a vida nacional.

se observar as seguintes diretrizes estratégicas:

[...]

IX - implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar;

[...]

XIV - promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional; (PDN, 2005)⁶

Nesse sentido, cabe observar que, na época da publicação da PDN, o Brasil ainda não possuía uma Lei de Mobilização conforme estabelece a Constituição Federal. Sendo assim, buscando o estabelecimento de um marco legal para o tema, foi editada a Lei Nº 11.631 de 27 de dezembro de 2007, dispondo sobre a mobilização nacional e criando o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), que, juntamente com seu Regulamento, Decreto Nº 6.592 de 2 de outubro de 2008, estabeleceram um marco legal para as atividades de mobilização em complemento aos dispositivos constitucionais já apresentados.

É bem verdade que a edição destes dois dispositivos legais foi de suma relevância na medida em que estabeleceu a legalidade para as ações e políticas governamentais a serem implementadas em prol da mobilização. No entanto, faltava ainda um documento que abordasse este tema de forma integrada no contexto da defesa nacional.

Outro aspecto a considerar é tocante à requisição, instrumento diverso da mobilização nacional que se completam em sua finalidade. Nesse sentido, cabe citar o diploma legal que trata deste assunto, Decreto-lei Nº. 4.812 de 8 de outubro de 1942, o qual dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população. No entanto, existe controvérsia sobre a sua eficácia ou revogação, discussão esta ainda não pacificada.

Por conseguinte, em sintonia com a PDN e buscando uma estratégia para sua consecução, em 2008, por intermédio do Decreto Nº 6.703, o governo brasileiro aprova a Estratégia Nacional de Defesa – END.

A END estabelece em sua análise inicial a correlação de que um projeto forte de defesa favorece o desenvolvimento nacional com suporte em diversos princípios, dentre os quais, cabe destacar mais uma vez o princípio constitucional da independência nacional. Este, para ser efetivo, depende da mobilização dos recursos físicos, econômicos e humanos, com vista a subsidiar o potencial produtivo do país, ou seja, transformar o potencial econômico da nação em poder.

A END foi organizada em três eixos estruturantes, dois dos quais se relacionam com o tema abordado, pois a reorganização da indústria de material de defesa e o serviço militar obrigatório estão presentes no rol de políticas públicas necessárias não somente ao reaparelhamento e transformação das forças armadas, mas, num plano mais elevado, também ao preparo das bases da mobilização nacional.

Tendo por premissa a dissuasão e considerando o compromisso brasileiro da adesão ao tratado de não-proliferação das armas nucleares, fica evidente a maior importância a ser dedicada não somente ao reaparelhamento das forças armadas, mas principalmente, às condições que serão criadas para que essas mesmas forças armadas possam desempenhar suas funções constitucionais por longa duração em caso de guerra, garantindo a não interrupção da logística necessária, como também a disponibilização de parte da infra-estrutura nacional em prol do poder militar.

⁶ Op Cit p.04

Esta assertiva assim se materializa neste documento: "Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das forças armadas"⁷.

Como forma de atender às expectativas da END, duas características são elencadas no intuito de sintetizar as capacidades das forças armadas. A flexibilidade e a elasticidade são colocadas como condicionantes interdependentes para respaldar a integridade do território nacional, a livre utilização dos mares e do espaço aéreo nacionais. Neste caso, cabe discorrer um pouco mais sobre a elasticidade, pois ela só será alcançada com a capacidade de mobilização nacional e militar, assim expresso no texto legal: "Sem que se assegure a elasticidade para as forças armadas, seu poder dissuasório e defensivo ficará comprometido"⁸. Por conseguinte, pode-se inferir que há uma interdependência no trinômio mobilização nacional-elasticidade-dissuasão, sem o qual a defesa nacional estará comprometida.

Nesse caso, cabe explicar que, para fins conceituais, a mobilização nacional abrange não somente a mobilização de recursos materiais e serviços, mas também a mobilização de recursos humanos, em que pese a END tratar separadamente a mobilização de recursos humanos, caracterizada pelo serviço militar obrigatório e pelo serviço civil.

Dentre as principais vulnerabilidades observadas pela END na atual estrutura de defesa do Brasil, cabe destacar: o fluxo insuficiente e descontínuo de recursos orçamentários para defesa; a constatação de sistemas nacionais de logística e mobilização deficientes, que, somados ao pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa, indicam que medidas visando políticas governamentais devem ser realizadas. Tais vulnerabilidades devem ser consideradas e encaradas, desde já, como oportunidades de melhoria necessárias e incondicionais, reforçando assim a inclusão destes temas na elaboração do livro branco de defesa nacional.

Tais oportunidades terão reflexos direta ou indiretamente na mobilização nacional, são elas: o aperfeiçoamento do serviço militar obrigatório e a criação do serviço civil; a implementação de uma política nacional da indústria de material de defesa; a formulação de uma política de aquisição de produtos de defesa, priorizando a indústria nacional e a transferência de tecnologia; além das questões envolvendo a desoneração tributária e o financiamento específico que modificarão em curto, médio e longo prazo o perfil atual da área de defesa nacional.

Consoante com o estabelecido na END, o Decreto Nº 7.294 de 6 de setembro de 2010 dispõe sobre a política de mobilização nacional, determinando aos órgãos da administração pública federal que considerem em seus planejamentos ações que concorram para o fortalecimento do SINAMOB. A referida política estabelece diversos objetivos específicos e diretrizes para sua consecução, todos coerentes com o diagnóstico realizado pela END, dos quais merece ressaltar a busca do envolvimento e do comprometimento da sociedade brasileira com a mobilização nacional, visando até mesmo minimizar os efeitos colaterais negativos decorrentes das ações que envolvem seu preparo e execução.

Isto posto, da análise crítica dos dispositivos legais e dos documentos de defesa no nível político que tratam do tema mobilização nacional, fica clara a intenção e a atenção desde o poder constituinte, passando pelos legisladores e

⁷ BRASIL. **Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF, disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm > Acesso em: 10 de mar. 2011.

⁸ Idem

pelos representantes do executivo responsáveis pelo planejamento da defesa nacional, quanto ao entendimento da importância da mobilização nacional para a consecução dos objetivos referentes à defesa da nação.

Desta feita, observa-se que os documentos analisados se completam em sua finalidade, ou seja: prover os instrumentos legais necessários às atividades de mobilização nacional, apontando diretrizes para o desenvolvimento de um sistema integrado visando à mobilização nacional. Razão pela qual, seja por coerência ou por sua relevância, esta temática não deve ser afastada ou ter mitigada sua participação no livro branco de defesa nacional, mas sim elevá-la a um novo patamar de discussão e conhecimento com a participação de toda sociedade.

3 O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL

O episódio da queda de Constantinopla no ano de 1453 e o surgimento dos primeiros estados nacionais marcaram o fim da Idade Média. Nesse sentido, buscando ampliar seus domínios e defenderem-se de invasores, estes estados empenharam-se nos mais variados conflitos de guerra que se desenrolaram por todo o período, atravessando a Idade Contemporânea até a atualidade. Necessário acrescentar que, na maioria das vezes, para fazer frente ao esforço de guerra esses estados tiveram a necessidade de planejar sua defesa; mobilizar recursos humanos e recursos materiais, caracterizando assim importância da participação da sociedade na defesa da nação.

Por outro lado, mas também no intuito de defender a nação, observa-se o aglutinamento de países em diversas organizações internacionais no intuito de estabelecer “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”⁹, o que tornou-se uma premissa dentro das relações internacionais entre países, vigorando até os dias atuais.

Por conseguinte, no início do Séc. XXI, a Organização dos Estados Americanos – OEA, mais antiga organização internacional em exercício no mundo, por intermédio da resolução do seu Conselho Permanente - CP/RES. 829 (1342/02), resolveu convocar e incentivar seus Estados membros a apresentarem diretrizes para a elaboração de documentos sobre políticas e doutrinas nacionais de defesa. Sob esta ótica, os países das Américas identificaram a elaboração e o compartilhamento dos livros brancos da defesa nacional como um mecanismo útil de para promoção e fortalecimento da confiança e da segurança em todo continente.

O Brasil, por sua vez, como país membro da OEA, ao longo da última década elaborou alguns documentos sobre a defesa nacional¹⁰, sem, contudo, atribuir-lhes o conteúdo de assuntos comuns aos demais LBDN existentes no continente e conforme preconizados na resolução citada. Desta forma, recentemente, no intuito de alinhar-se com os demais países do continente americano, a Lei Complementar – LC Nº97 de 1999, alterada pela LC Nº 136 de 2011, instituiu o Livro Branco de Defesa Nacional, determinando sua elaboração e periódica revisão. Nesse sentido, assim se pronunciou o deputado Raul Julgman em seu parecer ao projeto da referida lei:

Concluo lembrando que temos aqui uma oportunidade única, histórica, não apenas de consolidar um projeto que não é do Governo nem da Oposição, é do povo brasileiro, de todos os democratas de todo e qualquer matiz. Também temos a oportunidade de nos ombrear com as nações mais democráticas e desenvolvidas do mundo contemporâneo, que editam um livro branco. Vamos ter, a exemplo dos países desenvolvidos, um Livro

⁹ OEA. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp> Acesso em: 25 abr 2011

¹⁰ PDN, no ano de 1996 e 2005; END no ano de 2008.

Branco da Defesa Nacional, que representa a atualização de todos os dispositivos, de todos os equipamentos, de todas as nossas Forças, não apenas para a transparência da situação e condições das nossas Forças Armadas, mas para todos os vizinhos, para todos os amigos e inclusive para os inimigos, para que saibam da nossa capacidade de defesa.¹¹

Quanto ao caráter limitado dos documentos de defesa existentes no Brasil, em 2009, Eliézer¹², ao realizar uma análise da END, criticava o fato desta não apresentar dados institucionais e materiais das forças armadas, ao contrário do que fazem os livros de defesa nacional de países vizinhos como Chile, Argentina, Peru, Colômbia e Equador. Nesse ínterim, já acusava a necessidade da elaboração pelo Brasil do seu livro branco de defesa, justificando que o mesmo seria um instrumento de ampliação da legitimidade social da defesa nacional e, no plano externo, de consolidação das relações de confiança com a região e no âmbito mundial.

Segundo Salvador Rasa¹³ os livros os brancos de defesa são na sua essência a expressão escrita das políticas de defesa nacionais. Ensina-nos o autor que o surgimento destes livros na América Latina foi coincidente com a transição dos regimes militares para os governos civis, após o término da Guerra Fria. Dessa forma, pode-se inferir que a Política de Defesa Nacional (1996 e 2005) foi uma primeira geração deste tipo de documento no Brasil. No entanto, após cumprir o essencial papel da transição, estes documentos passaram a ter sua eficácia limitada sendo necessária ampliação de seu conteúdo e seu espectro.

O livro branco de defesa nacional, concebido pela a LC Nº 136 de 2011, será um documento de caráter público, em forma de livro, que permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa – END e da Política de Defesa Nacional, apresentando para a sociedade brasileira e para a comunidade internacional o enfoque governamental sobre o tema da defesa nacional. Ao divulgar e detalhar a política e a estratégia de defesa do país, constituirá um instrumento gerador de confiança mútua entre os países e de transparência para todos os brasileiros¹⁴. O LBDN abordará, dentre outros, assuntos como o cenário estratégico para o século XXI; a Política Nacional de Defesa; a END; a modernização das Forças Armadas e o suporte econômico da defesa nacional.

Segundo Rasa¹⁵, as políticas de defesa atuam como um instrumento de estabilidade que deve facilitar a convergência de expectativas e comportamentos, de maneira a orientar os instrumentos de força dos estados para a consecução de objetivos politicamente determinados. Desta forma, o autor apresenta as condições de possibilidade que vislumbra para que a nova geração de documentos de defesa atinja um novo patamar em seu significado, ou seja,

¹¹ JULGMAN, Raul. **Parecer, pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao Projeto de Lei Complementar 543 de 2009.** Disponível em: <

http://www.rauljungmann.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2425:parecer-pela-comissao-de-relacoes-exteriores-e-de-defesa-nacional-ao-projeto-de-lei-complementar-543-de-2009&catid=50:discursos&Itemid=16> Acesso em: 13 de jul. 2011.

¹² OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas.** Disponível em < <http://www.resdal.org/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>> Acesso em: 13 de jul. 2011.

¹³ RAZA, Salvador Ghelfi. **Para além dos Livros Brancos de Defesa?** Disponível em< <http://www.salvadorraza.com/#!>> Acesso em: 19 de jun. 2011.

¹⁴ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa.** Disponível em:< https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php> Acesso em: 30 de jun. 2011.

¹⁵

assegurar os objetivos de defesa no ambiente político e na sociedade.

Em face disso, para a consecução deste objetivo, é preciso ultrapassar três questões: a primeira diz respeito à carência de quadros, principalmente civis com a especialidade na área de defesa; a segunda se refere à necessidade de transformação do conteúdo das políticas de defesa; e a terceira questão emerge da alternância do poder no jogo democrático que, se por um lado, enseja diversos aspectos positivos, por outro, possibilita que, intempestivamente, políticas de defesa sejam implementadas ou alteradas sem a maturação devida em cada ciclo de governo.

Em sua proposta, Rasa apresenta duas ferramentas capazes de atender estas questões, são elas: o consenso e a difusão. O consenso traduz-se pela premissa de que havendo um ponto de convergência, este é um facilitador na criação de um padrão que influenciará outros atores estatais. Nesse sentido, a seleção de experiências e premissas consensuais naturalmente excluirá as alternativas que contrariam as preferências dos atores de cada estado.

Quanto à difusão, a continuidade das pesquisas sobre as políticas de estado, aliada à facilidade de interação pela proximidade geográfica, bem como o amadurecimento dos governantes e das sociedades sobre os assuntos de defesa traduzem este mecanismo. Cabe ressaltar a posição de destaque dos meios de comunicação e dos centros de estudo como difusores destes conhecimentos entre os estados.

Sobre o aspecto transparência no livro branco de defesa, acredita-se que deva ser um documento ostensivo, sem, no entanto, descuidar dos aspectos sigilosos nas informações sensíveis à defesa nacional. Rasa também aborda a relação entre os programas de defesa das forças armadas e os ditames da política de defesa da nação, ou seja, deve haver uma relação de causalidade entre “o que se compra” com “o que se quer defender”. Nesse sentido, esta relação de causalidade juntamente com a transparência proporcionará uma lógica para o entendimento da sociedade na busca da compreensão da temática de defesa nacional.

Isto posto, ao incluir o tema mobilização nacional no LBDN, estarão sendo apresentadas para a sociedade, de forma ostensiva, as questões referentes ao preparo do poder nacional adequado ao planejamento estratégico de defesa e ao orçamento de defesa. Sendo assim, afasta-se o estigma do modelo esgotado de LBDN decorrente dos mecanismos de consenso e a difusão, uma vez que o novo documento apresentará idéias integradas com vistas à implementação de políticas integradas.

Considerando a dupla finalidade do LBDN: documento público e política governamental, cabe discorrer um pouco mais sobre esta segunda. Segundo Eliézer¹⁶, as políticas públicas na área de defesa nacional devem constituir uma política de Estado, o que pressupõe um acordo conceitual e político, especialmente entre a diplomacia e os militares, mas também entre partidos e a sociedade civil. Neste acordo, devem ser abordados os perigos, os riscos e as ameaças, assim como sobre os objetivos e os recursos da defesa nacional. Ou seja, a política de defesa deve ser uma política pública no seu sentido democrático, pois a sociedade é capaz de influenciar a adoção e o desenvolvimento de políticas públicas, a exemplo do que ocorre com a saúde e a educação e com os esportes.

Estudando a concepção e metodologia adotada para a elaboração do LBDN, consoante com o Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011, que estabelece os princípios e diretrizes para criação e elaboração do livro branco de

¹⁶ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

defesa nacional, verifica-se que o principal objetivo é apresentar a visão do governo sobre a área de defesa, com perspectiva de médio prazo, diante de uma análise do entorno de segurança do Brasil e com vistas à cooperação do setor estratégico no continente sul americano e à dissuasão extra-continental. Além disso, a perspectiva de prestação de contas sobre os resultados das políticas e objetivos de defesa apresentados torna partícipes as Forças Armadas, o Ministério da Defesa e o Poder Legislativo, proporcionando maior ênfase na discussão dos recursos orçamentários relacionados ao cumprimento da política e estratégia nacionais de defesa (relação de causalidade).

Obviamente, nem todos os assuntos tratados pelo livro branco poderão ser de caráter ostensivo. Na verdade, o trabalho que envolve a elaboração do livro branco é composto de uma parte visível e uma parte de sustentação, sendo esta última chamada de livro verde. Este tem caráter consultivo e é formado por um grande banco de dados de suporte ao livro branco, composto pela política e estratégia de defesa nacional, pela documentação elaborada pelas oficinas, pelos acervos dos seminários realizados e entrevistas, entre outros.

O livro verde será o subproduto do livro branco, ou seja, deverá registrar o envolvimento da sociedade na sua elaboração, esclarecer a necessidade de alocação de recursos para a área de defesa, servindo como um importante instrumento de consulta para o Congresso Nacional. Neste caso, as questões referentes à mobilização nacional devem ser também enquadradas neste documento de forma a esclarecer e sensibilizar o Poder Legislativo quanto a sua importância.

Quanto à metodologia, cabe destaque ao alinhamento que o LBDN deve ter com a Política de Defesa Nacional e com a Estratégia Nacional de Defesa. Nesse sentido, fruto da análise realizada dos principais documentos legais sob a ótica da mobilização, indica que este assunto deverá ser incluído no contexto do LBDN. No entanto, o autor entende que o tema mobilização nacional não compõe um dos temas de descrição de ambientes previstos no §2º do Decreto nº 7.438, mas poderá tornar-se um tema integrador devido a sua transversalidade e multidisciplinaridade.

5 CONCLUSÃO

A criação do Ministério da Defesa proporcionou, nos últimos 15 anos, que o Brasil produzisse diversos documentos e dispositivos legais estabelecendo objetivos, diretrizes e amparo legal na área de defesa nacional.

Observando a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e os dispositivos legais que regulamentam a defesa do Estado, fica o entendimento de que a estratégia da dissuasão é a premissa básica da defesa do estado brasileiro. Não obstante, para isso, a existência de forças armadas modernas, treinadas, equipadas e aprestadas é condição para assegurar este objetivo. Sendo assim, a capacidade de aumentar seu poderio de defesa, caracterizando a elasticidade preconizada naquela estratégia, só poderá ser alcançado com uma capacidade de mobilização eficiente e segura. Donde se depreende que a interdependência entre a capacidade mobilização, a elasticidade desejada e o efeito dissuasório contribuirá de forma indelével para a defesa nacional.

A mitigada participação da sociedade e por consequência do Poder Legislativo nos assuntos de defesa é um desafio que começa a ser ultrapassado com a criação e do LBDN. Pois, fruto da metodologia adotada, além da participação da sociedade, a aprovação do documento pelo Poder Legislativo, imposto por lei, é um prenúncio de que os assuntos de defesa ocupem um novo espaço na agenda nacional.

Desta feita, entende o autor que, nesta oportunidade, a temática da mobilização nacional pode e deve ser incluída nas discussões com esses atores para, na condição de partícipes, terem a responsabilidade na alocação de recursos e na realização de medidas visando ao fortalecimento da capacidade de mobilização, sob pena de ficar somente no imaginário da sociedade ou nas frias letras dos documentos legais.

Da análise dos marcos legais, dos documentos de defesa do Brasil e dos aspectos que compõem o estudo e a elaboração do LBDN, podem-se identificar diversas oportunidades da inclusão do tema mobilização nacional na redação deste documento.

Considerando a área temática sobre o Estado brasileiro e a identidade nacional, a abordagem da estrutura jurídica do estado poderá ser incrementada com aspectos referentes aos marcos legais necessários à atividade de mobilização nacional. Neste caso, pode ser inserido, por exemplo, a preparação do anteprojeto de lei versando sobre as requisições, instrumento jurídico complementar e necessário às atividades de mobilização.

Ao tratar da defesa e do instrumento militar no Brasil, mais especificamente da atuação das Forças Armadas, a abordagem do trinômio mobilização, elasticidade e dissuasão reforçará o entendimento da importância da mobilização nacional na consecução do estado de segurança que o país necessita. Em que pese a abordagem sobre serviço militar obrigatório na área temática que trata da sinergia entre a defesa e a sociedade, vale ressaltar a forte ligação do assunto nas atividades de mobilização de recursos humanos.

Entretanto, ao tratar-se da transformação da defesa nacional, bem como, do seu financiamento, é que os aspectos referentes à mobilização nacional tornam-se mais prementes de serem incluídos. O investimento em ciência, tecnologia e inovação, com foco na indústria nacional de defesa, proporcionará, em um primeiro plano, condições para o reaparelhamento das Forças Armadas, diminuindo a dependência de tecnologia e de produtos estrangeiros, mas também constitui importante medida de preparação da mobilização nacional.

O compartilhamento da infraestrutura nacional de transportes, comunicações, saúde, energia e abastecimento são indispensáveis para a mobilização nacional. Para isso, o trabalho das agências reguladoras e dos ministérios responsáveis deve ser feito no sentido de estabelecer políticas e diretrizes setoriais adaptadas ou adaptáveis à mobilização nacional, cumprindo objetivos e diretrizes já estabelecidos pela Política de Mobilização Nacional.

No que tange à gestão, o sistema centralizado de aquisição de material de defesa, juntamente com outras medidas de catalogação centralizada, possibilitará a encomenda de produtos de defesa à indústria nacional com o desembaraço necessário no que concerne a financiamento e a limitações decorrentes de acordos internacionais. Além do mais, há necessidade de otimizar a aquisição de produtos de defesa, por intermédio de dispositivos legais compatíveis com a especificidade e celeridade necessárias.

Por fim, ao elaborar seu primeiro LBDN, o Brasil deve ter em mente os inúmeros desafios de um país que pouco contato teve com a guerra em convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir seu desenvolvimento, pois, somente com a participação da sociedade impulsionando e até mesmo cobrando dos poderes legalmente constituídos, serão obtidas as condições de defesa e segurança para as novas ameaças e para os conflitos deste novo século.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 de jul. 2006.

BRASIL. **Decreto Nº. 5.484, de 30 de Junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências Brasília. DF, disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Acesso em: 20 de jun. de 2006.

BRASIL. **Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília. DF, disponível em< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm> Acesso em: 10 de mar. 2011.

BRASIL. **Lei Nº. 11.631, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília,DF, disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm > Acesso em: 02 de out. 2008.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos Doutrinários**. Rio de Janeiro: Luzes, 2009.

JULGMAN, Raul. **Parecer, pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao Projeto de Lei Complementar 543 de 2009**.Disponível em: < http://www.rauljungmann.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2425:parecer-pela-comissao-de-relacoes-exteriores-e-de-defesa-nacional-ao-projeto-de-lei-complementar-543-de-2009&catid=50:discursos&Itemid=16> Acesso em: 13 de jul. 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa**. Disponível em:< https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php> Acesso em: 30 de jun. 2011.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Disponível em < <http://www.resdal.org/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>> Acesso em: 13 de jul. 2011.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Considerações políticas sobre a Defesa Nacional**. Disponível em:< <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>> Acesso em: 13 de jul. 2011

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri,São Paulo: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

RAZA, Salvador Ghelfi. **Para além dos Livros Brancos de Defesa?**Disponível em< <http://www.salvadorraza.com/#!> > Acesso em: 19 de jun. 2011.