

Soberania e defesa nacional no Brasil pós-período militar: uma releitura possível a partir da Geografia Política Clássica

André Vieira Freitas¹

Resumo

Este artigo apresenta uma leitura da política de defesa no Brasil contemporaneamente, focando no documento da Estratégia Nacional de Defesa (END). Para tanto, recuperam-se ideias da geografia política clássica, centrando na concepção da ligação simbiótica do Estado com o território, o que serve de subsídios para a revalorização do debate sobre a defesa nacional. Sob essas bases, o que se investiga é a especificidade do discurso da END em relação a políticas de defesa anteriores no país, com o objetivo de identificar os seus avanços, mas também as heranças do debate anterior alimentado pelo desenvolvimento da geografia política.

Palavras-Chave: Estado; território; política de defesa.

Soberanía y defensa nacional en Brasil después del período militar: una relectura posible basada en la geografía política clásica

Resumen

En este artículo se presenta un análisis de la política de defensa de Brasil en el contexto actual, basándose en el documento Estrategia Nacional de Defensa (END). Para ello, son recolectadas ideas de la geografía política clásica, centrándose en la concepción que hay un vínculo simbiótico del Estado con el territorio, lo que sirve de subsidio para la revalorización de la discusión sobre la defensa nacional. Bajo estas bases, se investiga la especificidad del discurso de la END en relación con las políticas de defensa anteriores en el país, con el objetivo de identificar sus avances, pero también las herencias del debate anterior impulsado por el desarrollo de la geografía política.

Palabras clave: Estado; territorio; política de defensa.

“A pátria não é só um pedaço de terra povoado, que se defende contra o inimigo; é, sobretudo, a organização da nossa liberdade.” (Rui Barbosa).

Introdução

Embora o território possa ser entendido em múltiplas escalas e ligado a diversos atores, esse conceito é fundamental para o entendimento de Estado, quanto à organização da sociedade, e de nação, como um elemento (cultural e histórico) de identidade entre um povo. Nesse sentido, um fato elucidativo é

¹ Mestrando em geografia e gestão do território pela Universidade Federal de Uberlândia. Contato: andrevfr@gmail.com

que a escala em que mais facilmente se identifica um território hoje é a nacional: o território do Estado-nação – o que não significa que o território se restrinja ao Estado, mas que é um elemento fundamental para o mesmo.

Dentre as questões que se apresentam acerca do papel do Estado, tem-se a defesa nacional, afigurando justamente na sua legitimação como poder soberano no território. Tal questão, a partir desse entendimento, é basilar na agenda estatal e necessita, então, ser objeto de políticas públicas – as quais podem ser entendidas, em uma leitura geográfica, como uma maneira de atuação do Estado no território. É nesse sentido que se pode falar em política de defesa nacional, tema do presente artigo.

No Brasil, após a onda neoliberal da década de 1990, a discussão da defesa tem ganhado maior expressão na agenda estatal. Um fato elucidativo disso é a discussão da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto n.º 6703, de 18 de dezembro de 2008. Anteriormente à END, no contexto democrático coroado pela Constituição Federal de 1988, formulou-se em 1996 a Política de Defesa Nacional (PDN) que foi revisada em 2005 – já após a criação do Ministério da Defesa, que data de 1999. Em comparação com essas políticas, a END parece trazer maior fôlego para a discussão da defesa no Brasil, como resultado de um processo de revalorização dessa questão em paralelo com a revalorização do próprio papel do Estado. Entretanto, isso se apresenta de modo distinto da recente história brasileira, marcada pelo período ditatorial instaurado pelo regime militar de 1964, quando a defesa nacional era central na agenda estatal.

Contemplando esse contexto, partindo da hipótese que a END representa contemporaneamente, sob uma orientação ‘neodesenvolvimentista’, uma revalorização da discussão da defesa no Brasil democrático – em certo sentido superando algumas marcas deixadas pelo período militar para esse campo, investiga-se neste artigo a especificidade do discurso dessa política em relação às políticas de defesa anteriores no contexto civil e a visão de defesa no governo autoritário. O objetivo geral é o de identificar avanços da END, mas também, heranças das concepções anteriores, alimentadas pelo desenvolvimento da geografia política. Para tanto são detectados traços do pensamento geopolítico brasileiro durante o período militar e apresentados os documentos de política de defesa elaborados no governo civil.

Nesse escopo, a discussão de políticas de defesa apresenta-se justamente como contraposição aos discursos neoliberais que apregoam a morte do Estado. Ao indicarem ações voltadas para a soberania nacional e a integridade territorial, essas políticas apontam para a legitimação do próprio Estado.

Por meio de revisão bibliográfica teórico-conceitual, este artigo resgata algumas idéias de autores clássicos da geografia política, como Friederich Ratzel, Halford John Mackinder, Karl Ernst Haushofer, Alfred Thayer Mahan e Nicholas John Spykman, passando pela escola brasileira, com autores como Everardo Backheuser, Carlos Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva – no sentido de apresentar algumas bases do pensamento geopolítico brasileiro do período militar. Como referencial bibliográfico empírico, contempla a revisão de documentos acerca de política de defesa no Brasil democrático, nomeadamente a Política de Defesa Nacional (formulada em 1999 e revisada em 2005) e a END.

Sob essas bases, o artigo se divide em duas partes. A primeira trata de uma discussão relacionando território, Estado e soberania, recorrendo ao debate acerca da soberania e sua dimensão territorial e de algumas ideias de clássicos da geografia política, destacando a ligação do Estado com o território. A segunda parte se volta para o contexto brasileiro, momento em que são acionados os pioneiros da geografia política brasileira, identificando a concepção de defesa nacional no governo autoritário e civil. Posteriormente, à guisa de conclusão, esboça-se uma breve reflexão sobre a defesa nacional hoje e as possíveis lições da geografia política.

Território, Estado e soberania

Na medida em que pode ser entendida, genericamente, como a dimensão da atuação estatal no sentido de manter a integridade territorial, a discussão acerca da defesa nacional remete, nos seus elementos mais básicos, a uma reflexão acerca da ligação simbiótica do Estado com o território, o que já era professado nas lições dos clássicos da geografia política² e dos pioneiros daquela que poderia ser identificada como uma escola brasileira, o que será mostrado nesta seção. Entretanto, antes de passar pelas ideias desses clássicos, entrando no mérito da referida relação do Estado com o território, uma discussão que se levanta é a respeito do conceito de soberania, o qual diz respeito justamente à projeção de poder do Estado sobre o território, como apresentado a seguir.

² Neste artigo utiliza-se apenas a denominação “geografia política”, sem entrar no mérito da discussão que a diferencia de “geopolítica”. Nosso intuito é discutir a defesa nacional à luz de alguns autores que se debruçaram sobre as relações de poder envolvendo Estado e território, o que entendemos ser a escopo da geografia política clássica. Não são negligenciados, no entanto, os distintos atores envolvidos na dinâmica territorial, o que entendemos como a abertura trazida pela geografia política contemporânea.

A soberania e a sua dimensão territorial

Como destaca Oliveira (2002), o conceito de soberania partilha concomitantemente de um sentido sociológico (quanto à sua origem), jurídico (quanto à sua regulação) e político (quanto ao seu exercício), sendo possível priorizar um ou outro de acordo com a análise que se pretende realizar. Além desses, no entanto, seria possível afirmar ainda um sentido geográfico, dada a dimensão territorial da soberania.

Quanto ao surgimento do conceito, esse se associa à própria alvorada do Estado moderno. No seio da teoria política, o conceito já pode ser inferido do pensador florentino Niccolò Machiavelli (1469-1525), para quem “o Estado e seu soberano não deveriam sujeitar-se a qualquer ordem superior ou transcendente” (PEIXOTO, 1997, p. 21). De todo modo, aquele que é considerado o “pai” do conceito é o filósofo francês Jean Bodin (1530-1596), o primeiro a formular sistematicamente o entendimento. “Para Bodin, a soberania é a força de coesão da comunidade política, sem a qual esta se desfaria, é o poder absoluto e perpétuo de uma República” (PEIXOTO, 1997, p. 12). Esse poder teria como característica ser absoluto, indivisível, perpétuo, inalienável e imprescritível (OLIVEIRA, 2002) atribuído àqueles que manipulam os negócios do Estado; sua essência seria o “poder de fazer e de anular as leis”, denotando aqui o seu sentido jurídico.

Outro autor da teoria política moderna que contribuiu para a reflexão sobre o conceito de soberania foi o contratualista inglês Thomas Hobbes (1588-1679). Além da produção de leis destacada por Bodin, a soberania para Hobbes seria garantida efetivamente na execução, até mesmo pelo uso da força monopolizada pelo Estado, o qual agora se apresenta como uma entidade abstrata independente dos governantes e governados, o *Leviatã* (OLIVEIRA, 2002), surgido quando da substituição do estado de natureza pelo estado de sociedade.

Ainda na linha dos contratualistas, mas agora mudando o foco da soberania do governante ou do *Leviatã* para o povo, aparecem o inglês John Locke (1632-1704) e suíço Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Para Locke, além da soberania se assentar no povo, ela não seria um poder absoluto, pois os direitos naturais não se extinguiriam com o contrato social (PEIXOTO, 1997). Coroando o entendimento de soberania assentado no povo, Rousseau aponta que essa é expressão da vontade geral, equivalendo ao interesse comum, e, nesse sentido, “é sempre constante, inalterável e pura” (ROUSSEAU *apud* OLIVEIRA, 2002, p. 22).

Esse entendimento clássico de soberania poderia ser sintetizado como elemento inalienável e indivisível da organização e execução do poder no interior do Estado nacional, como organização territorial política. Na ordem externa, a soberania seria a independência no âmbito das relações internacionais, com a não submissão a outros Estados e a não ingerência em seus respectivos territórios. Grosso modo é possível afirmar que, ao menos como princípio oficial, a essência desse conceito de soberania ainda se aplica empiricamente, aparecendo como um dos alicerces do ordenamento jurídico interno dos Estados nacionais e do sistema internacional contemporâneo.

Entretanto esse princípio da soberania interna e (sobretudo) externamente não deve ser encarado de maneira rígida, dada a própria assimetria de poder nas relações internacionais e as inúmeras transformações contemporâneas no sentido do ganho de expressividade de uma série de atores como organismos internacionais, movimentos sociais, empresas, grupos terroristas etc., o que indica para a necessidade de repensar o conceito. Como apresenta Grieco:

(...)a noção de soberania deixou de restringir-se às interpretações limitativas jurídicas e políticas [...]. A manutenção da paz e a própria preservação da integridade das nações mostraram que aquela regra “perpétua e imutável” carecia de mecanismos apropriados, deixando o exercício da soberania sujeito ao arbítrio da força ou das pressões internacionais. A despeito de posições radicais, há, atualmente, consenso de que a vontade soberana nacional procura harmonizar-se às novas regras, bem mais racionais, do presente sistema jurídico mundial. (GRIECO, 1998, p. 215-216).

Sem deixar de reconhecer os novos desafios apresentados ao Estado defende-se aqui que o conceito de soberania continua presente, e muito mais do que do ponto de vista formal. Mesmo com a “novidade” da intensificação dos fluxos globais e a já conhecida assimetria de poder globalmente, os Estados nacionais são tanto atores de peso nas relações internacionais quanto mediadores em muitas outras relações (de âmbito externo e interno), como nas transações comerciais, na relação com os movimentos sociais e no combate a movimentos terroristas.

Tal expressividade se explica porque os Estados são, como já dito anteriormente, formas territoriais de organização política e, portanto, importantes mediadores na reprodução da vida das sociedades, o que não se dá sem a sua base material. Esse entendimento já se encontrava nas lições dos clássicos da geografia política quando professavam a ligação do Estado com o território.

A partir dessas breves considerações sobre soberania, que se baseiam na expressão do poder político do Estado como forma de organização política, é pertinente salientar aqui a dimensão territorial que o conceito de soberania carrega, justamente porque o Estado-nação (e o próprio poder político) não é concebível sem o território, já que a sociedade não é uma abstração, mas se realiza materialmente.

Nesse sentido, ratificando que a política de defesa comporta a dimensão da atuação estatal visando à manutenção da integridade territorial, calcada no princípio da soberania, é possível voltar à afirmação inicial acerca da ligação simbiótica do Estado com o território, o que pode ser denotado das lições dos autores clássicos da geografia política e, posteriormente, de uma escola brasileira, como será apresentado a seguir.

Os clássicos da geografia política e a ligação do Estado com o território

A reflexão sobre a ligação do Estado com o território foi o alicerce sob o qual se desenvolveu, na virada do século XIX para o século XX, a geografia política. Os autores clássicos dessa disciplina – que podem ser agrupados em uma “corrente” alemã e uma anglo-saxônica – formularam suas ideias em relação aos seus respectivos Estados nacionais, colocando tal conhecimento a serviço de projetos imperialistas mais ou menos declarados.

Um caso emblemático é o do alemão Friederich Ratzel (1844-1904), tido como o “pai” da geografia política que, concentrando seus esforços para contribuir para a formação do Estado alemão, defendia que “os Estados são organismos que devem ser concebidos em sua íntima conexão com o espaço” (COSTA, 1992, p. 32), espaço esse que seria aquele adequado à vitalidade da nação, o seu *espaço vital*, talvez a noção mais famosa desse autor.

Também na senda dos alemães, outro autor que pensou essa disciplina como um conhecimento útil ao Estado foi Karl Ernst Haushofer (1869-1946), considerado expoente para a formação escola de *geopolitik* alemã, o qual defendia “uma estratégia política para os estados que leve em conta, necessariamente, a correspondência ideal entre a densidade populacional, os projetos de plena realização política e cultural das nações e a *base territorial*” (COSTA, 1992, p. 139, *grifo do autor*).

Abstraindo da sujeição de tais ideias a pretensões imperiais, uma das maiores lições das teorias desses autores, valendo destacar o pioneirismo de Ratzel, é seu

reconhecimento do *fundamento geográfico* ou *senso geográfico* do poder político, o que poderia ser lido como a referida ligação simbiótica do Estado com o território.

O reconhecimento teórico dessa ligação e a atribuição de um caráter instrumental dessa disciplina também se expressa nos pensadores anglo-saxônicos. O maior expoente dessa vertente foi o inglês Sir Halford Mackinder (1861-1947) que, como conselheiro do projeto imperial britânico, ficou conhecido por suas reflexões sobre poder marítimo e poder terrestre e a ideia de *heartland* (MELLO, 1999). A visão da relação entre Estado e território se expressa a partir do seu entendimento do Estado como instrumento para a consecução de objetivos sociais e políticos a partir de uma base territorial (AGNEW, 2002)³.

Já nos Estados Unidos da América, destacam-se as ideias de Alfred Thayer Mahan (1840-1914), considerado o teórico do poder naval estadunidense (COSTA, 1992), e de Nicholas John Spykman (1893-1943) que, calcado em uma perspectiva realista das relações internacionais, teorizou sobre o poder aéreo e enfatizou a projeção de poder daquela potência em ascensão no cenário global (COSTA, 1992).

O ponto comum a esses autores é, sem entrar no mérito da retórica de alguns deles sobre uma pretensa abordagem neutra, uma concepção de geografia política mais instrumental e focada no Estado. Seguindo o *zeitgeist* de então, esses autores trouxeram importantes contribuições teóricas no sentido de pensar as relações (de poder) do(s) Estado(s) com o(s) território(s), o que marcaria profundamente estudos posteriores no campo da geografia política (ALLEN, 2002). Essa influência pode ser vista sobre os autores pioneiros da geografia política no Brasil, de modo que o advento dessa disciplina no país pode ser concebido como um desenrolar dessas ideias clássicas para o contexto brasileiro. Essas ideias, por sua vez, refletiram no planejamento estatal, como será apresentado a seguir.

A geografia política no Brasil: os pioneiros e a concepção de defesa nacional no contexto autoritário

Inicialmente, o desenvolvimento da geografia política no Brasil teve grande expressão em autores que defendiam um governo centralizado, de modo que a mesma se destacou nos círculos militares, sobretudo a partir de meados do século XX, sob o regime

³ De acordo com Agnew, para Mackinder: "*states are made up of a patchwork of smaller regions or territories with their 'rampart' behind which social and political goals could be pursued*" (AGNEW, 2002, p. 70).

autoritário então implantado, embora determinados intelectuais civis também tenham contribuído significativamente para esse ramo do saber geográfico.

Dentre esses pensadores brasileiros, um que se destaca é o civil Everardo Backheuser, nitidamente influenciado pelos clássicos, como na sua concepção orgânica de Estado (BACKHEUSER, 1950)⁴. Dentre as questões debatidas por esse autor, destaca-se a reflexão sobre as fronteiras, advogando que devem ficar diretamente subordinadas ao poder central (BACKHEUSER *apud* MATTOS, 2002, p. 65), idéia que teria influenciado a criação dos territórios federais de Fernando de Noronha, Ponta Porã, Foz do Iguaçu (que posteriormente seriam extintos), Amapá, Rondônia e Roraima (posteriormente transformados em estados da Federação). Essa visão também ilustra o espírito que então vigorava, de uma geopolítica centrada no planejamento da ação estatal, nos moldes da geografia política clássica.

Outro autor que se destaca nesse período é o Comandante Mario Travassos, o qual professava uma projeção do Brasil como potência regional, projeção essa que seria reelaborada para a escala mundial pelo General Carlos de Meira Mattos (MATTOS, 2002). Apresentando o Brasil como potência, esses autores contemplavam, evidentemente, reflexões sobre a defesa nacional no contexto geopolítico global.

Ademais desses autores, talvez aquele que melhor expresse o espírito geopolítico que então vigorava seja Golbery do Couto e Silva. Centradas na “Doutrina de Segurança Nacional”, as ideias desse autor refletem algumas das ações que pautaram a ação do Estado brasileiro para o campo da defesa durante o período militar, com todo o seu legado posterior.

A partir de uma visão desenvolvimentista baseado na integração nacional e na industrialização do país, as reflexões de Couto e Silva tinham como princípios básicos a segurança nacional⁵ e o planejamento da atividade governamental, convergindo para a garantia da soberania, que deveria ser defendida interna e externamente, aliando ações para a coesão interna no território com ações de defesa propriamente, entendimento que pode ser identificado na Escola Superior de Guerra (ESG) (FREITAS, 2004).

Nesse sentido é que se coroou o projeto de nação para o Brasil levado a cabo naquele momento histórico, pautado em um ideal desenvolvimentista que tinha a defesa

⁴ Similarmente a Ratzel, que pensou uma série de “leis geográficas do crescimento territorial dos estados” (DIAS, 2005, p. 69; AGNEW, 2002, p. 65), Backheuser também escreveu um artigo intitulado “Leis Geopolíticas da Evolução dos Estados” (BACKHEUSER, 1950), o que denota a inspiração das ideias daquele autor sobre esse.

no centro da agenda estatal, embora não se tenham formulado políticas declaradas nesse sentido.

Com as pressões internas e externas que culminariam com a transição para o novo regime democrático formal que seria coroado pela Constituição de 1988, no entanto, diversas mudanças ocorreram na agenda política do país, assim como na visão geopolítica oficial. Um dos reflexos dessas mudanças é em relação à defesa nacional, tanto no que tange à sua situação institucional, quanto às ações do Estado propriamente ditas para tal campo.

A defesa nacional no contexto civil

Para entender a discussão acerca da defesa nacional no contexto civil é preciso reconhecer, inicialmente, o legado deixado pelo período militar, a despeito da “transição lenta, gradual e restrita” (FREITAS, 2004, p. 28) para a democracia que ocorreu. Se a discussão defesa nacional era questão central na agenda política durante o regime autoritário, com a transição para a democracia formal, ela parece ter sido relegada a uma espécie de ostracismo, o que seria decorrente de um distanciamento da sociedade brasileira em relação aos assuntos militares e da defesa propriamente dita, o que trouxe certas lacunas institucionais e um descrédito político para esse campo.

Alimentado pelos traumas mal resolvidos da ditadura, que carecem das devidas críticas, esse distanciamento parece ser fruto, ademais, de um “posicionamento antimilitarista que nem sempre soube distinguir entre o papel ilegítimo que as instituições militares ocuparam como governantes e o seu papel legítimo como ferramentas políticas de Estado” (PROENÇA Jr., 1998, p. 33). Ora, a defesa nacional não é pauta exclusiva de uma ditadura, em qualquer regime é uma questão relevante e carece constar na agenda política do país.

Além desse legado antimilitarista, a conclusão da abertura democrática também coincidiu com o fervor das ideias neoliberais no país, que se afirmariam no governo sobretudo durante a década de 1990. Essa virada ao neoliberalismo levou a um estancamento e um quase abandono no que se refere ao planejamento nacional e, mais significativamente, quanto à defesa.⁶

⁶ Essa Doutrina de Segurança Nacional teve um forte aspecto ideológico no sentido da repressão às forças políticas contrárias ao regime autoritário de então. Sem entrar nesse mérito, no entanto, destaca-se aqui a visão da defesa nacional que ela expressava.

No que se refere à geografia política, as ideias daqueles autores pioneiros da escola brasileira parecem não ter, no referido contexto, o mesmo peso na tomada de decisão quanto antes – pelo menos nos moldes tradicionais de pensadores diretamente envolvidos com um projeto geopolítico oficial.

Foi nesse contexto que se lançou, em 1996, um documento intitulado “Política de Defesa Nacional”. Com os objetivos pautados na “soberania nacional”, na “integridade territorial”, no “Estado de Direito” e na “inserção do Brasil no cenário decisório internacional” (BRASIL, 1996), o documento traz uma série de considerações de caráter genérico que ratificam a nossa “ativa diplomacia voltada para a paz”, além de uma “postura estratégica dissuasória de caráter defensivo” (BRASIL, 1996) – com eventuais considerações sobre a posição geoestratégica do país, ressaltando uma postura de cooperação regional, e as fragilidades internas, ressaltando uma posição voltada para a coesão interna do território. Além desse discurso formalista, a política é pouco clara quanto a estratégias e diretrizes, até mesmo negligenciando alguns aspectos de grande relevância como a organização e atuação das Forças Armadas, embora considere a necessidade de sua articulação.

Essa relativa superficialidade do documento, o que, como já apontado, dialoga com o contexto em que foi formulado, leva alguns autores a afirmar que, a despeito do seu título, ele não constitui de fato um documento de política de defesa, como é o caso de Proença Jr.

Menos que uma política – entendida no sentido inglês de *policy*, isto é, uma ferramenta que instrui o atendimento de metas políticas –, trata-se de uma harmonização entre as diversas agências governamentais ligadas, direta ou indiretamente, à questão da defesa, subordinando-as de forma explícita às diretrizes constitucionais. (PROENÇA Jr., 1998, p. 34).

De todo modo, reconhecidas suas debilidades, acredita-se aqui que a própria formulação desse documento já constitui um indicativo, mesmo que tímido, no sentido de uma retomada da discussão da defesa no Brasil, no sentido de trazer situar a discussão em um contexto da democracia formal, sob os desígnios constitucionais.

⁶ Aqui seria possível destacar o fato do primeiro presidente eleito por voto direto após a redemocratização no Brasil, Fernando Collor de Mello, ter tal orientação política – a qual seria coroada pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.

Outra medida que poderia ser indicada como avanço é a criação, em 1999, do Ministério da Defesa⁷, como o órgão superior das Forças Armadas⁸ no país, representando um progresso institucional. Com uma tradição da pasta ser atribuída a civis, a criação desse ministério é ainda uma iniciativa institucional emblemática no sentido de situar a defesa nacional como um assunto de Estado, que envolve decisões políticas, planejamento e gestão, e não apenas de Estados-Maiores.

Posteriormente, em 2005, a Política de Defesa Nacional foi revisada⁹. Essa revisão carrega em muitos pontos o espírito da versão de 1999, tanto em relação à forma do documento, quanto ao conteúdo em si; no entanto, há alguns avanços, como, por exemplo, a preocupação em conceituar segurança e defesa¹⁰ e um maior detalhamento do contexto internacional e de aspectos estratégicos e acerca das fragilidades do país. Além disso, o documento parece caminhar mais para uma valorização das Forças Armadas, inclusive com referências à dotação de recursos financeiros¹¹.

A despeito das críticas que possam ser feitas a essas políticas, elas sinalizam, embora timidamente, para uma retomada da discussão acerca da defesa no país, agora sob o contexto democrático. Acredita-se aqui que essa retomada mantém relação com algumas mudanças conjunturais, de modo que, após o arrefecimento dos projetos neoliberais no país, parece ter se firmado no governo uma orientação 'neodesenvolvimentista'¹², pautado em uma maior presença do Estado e em um retorno ao planejamento para a escala nacional, claro que distinto daquele que ocorria durante o período ditatorial, pois agora o jogo de forças se enquadra no Estado Democrático de Direito. Essa afirmação se inspira em Rückert (2010), que identifica no contexto atual "uma tendência de recuperação de parte do papel dirigente do Estado Desenvolvimentista, o que pode apontar para um neodesenvolvimentismo" (RÜCKERT, 2010, p. 21).

⁷ O Ministério da Defesa foi criado pela Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

⁸ Com a criação do Ministério da Defesa, os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica foram transformados em Comandos.

⁹ Tal revisão ocorreu por meio do Decreto n.º 5484, de 30 de junho de 2005, que "aprova a Política de Defesa Nacional".

¹⁰ De acordo com Oliveira, "a PDN incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU [Organização das Nações Unidas]" (OLIVEIRA, 2009, p. 75). Ademais seria possível identificar um forte embasamento na Carta Magna do país.

¹¹ Diretriz VII: "garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País" (BRASIL, 2005).

¹² Como caso emblemático desse contexto, aponta-se a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que inauguraria o comando do país por um governo que aqui é identificado como 'neodesenvolvimentista', orientação continuada pela sua sucessora Dilma Rousseff.

Em tal contexto, apontando para essa orientação 'neodesenvolvimentista', é que se lançou, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END)¹³, o que parece trazer maior fôlego à discussão da defesa no Brasil. Esse espírito pode ser notado a partir de uma visão do país como potência em ascensão no contexto geopolítico global, como consta na apresentação do documento.

O Brasil desfruta, a partir de sua estabilidade política e econômica, uma posição de destaque no contexto internacional, o que exige nova postura no campo da Defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro. (BRASIL, 2008, p. 5).

Sem dúvida se trata de uma nova postura, que o documento se propõe a fomentar, com diferenças tanto em relação ao contexto militar quanto ao próprio contexto civil que antecedeu o documento. Durante o regime autoritário se adotava um discurso do Brasil como potência em ascensão, mas a sociedade era deliberadamente alienada da discussão a respeito da defesa; já no contexto democrático anterior à END (PND de 1999 e 2005), além do distanciamento que se processou da sociedade com os assuntos de defesa, o discurso acerca da posição do Brasil era bem mais tímido (OLIVEIRA, 2009, p. 74).

No que tange à afirmação do país como potência na END, essa se faz com a ressalva que a afirmação do poder brasileiro teria como base a busca da paz. Segundo aponta, "o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação" (BRASIL, 2008, p. 6). Para tanto, todavia, "se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças" (BRASIL, 2008, p. 6).

É nesse sentido que se desenham as estratégias da END:

O plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas. (BRASIL, 2008, p. 5).

¹³ Elaborada a partir de uma empreitada interministerial encabeçada pelo Ministério da Defesa, tendo como chefe da pasta o Ministro Nelson Jobim, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, chefiada pelo Ministro Roberto Mangabeira Unger, a Estratégia Nacional de Defesa foi aprovada pelo Decreto n.º 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Se o foco da END se situa na modernização das Forças Armadas, via fomento da indústria relacionada à defesa, essa pretende uma aliança com um projeto de desenvolvimento mais amplo do país¹⁴, quando o documento assevera que “Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2008, p. 8), o que demonstra uma concepção ampla de defesa.

Também em uma interpretação mais ampla de defesa se situa o espírito de envolvimento da sociedade no debate em relação a tal tema. Mesmo que talvez seja um dos maiores desafios da END, esse parece ser um dos seus pontos mais virtuosos. O contexto parece favorável, sob regime democrático e com a defesa voltando para a agenda política nacional. Resta saber o desenrolar dessa discussão.

Considerações finais

O período ditatorial, de orientação desenvolvimentista teve a defesa como central na agenda política, mas foi marcado pela forte repressão, o que levou a um distanciamento da sociedade com relação à discussão desse assunto tão relevante.

O período seguinte, com a transição para a democracia formal, foi marcado pelo fervor das ideias neoliberais, que aliaram o legado antimilitarista com o declínio do planejamento nacional.

Posteriormente, com o advento de uma orientação ‘neodesenvolvimentista’ e uma evolução institucional, a defesa foi gradativamente voltando à agenda política nacional, valendo destacar o lançamento, em 2008, da Estratégia Nacional de Defesa. Dentre os pontos considerados por tal documento, é particularmente relevante a sua abordagem no sentido de propor uma nova visão da defesa, com a participação da sociedade, podendo isso ser identificado como uma especificidade da END em relação às abordagens anteriores. Essa visão parece dialogar com o contexto favorável que se esboçou, apresentando-se como possibilidade acionada por essa política a partir de uma atenção em relação à discussão da defesa, o principal (possível) avanço que a formulação dessa política trouxe.

Particularmente quanto à abordagem da defesa nacional no período ditatorial, é possível perceber a influência de ideias gestadas por autores pioneiros da geografia política no Brasil, os quais, por sua vez, foram fortemente influenciados pelas ideias dos clássicos dessa disciplina, principalmente com o seu espírito extremamente focado no

¹⁴ Similarmente à concepção, já comentada, da Doutrina de Segurança Nacional.

Estado. Atualmente, no entanto, essas ideias, e mesmo as novas ideias gestadas no seio dessa disciplina, parecem ter perdido poder de influência na tomada de decisão, ou pelo menos isso não se apresenta tão claramente.

Longe de defender um retorno cego a essas ideias, acredita-se aqui que a geografia política clássica ainda guarda muitas lições para a abordagem da defesa nacional e inclusive para as políticas públicas relacionadas no contexto atual. É nesse sentido que aqui se propõe revisitar os clássicos da geografia política a partir de uma abordagem contemporânea, à guisa de compreender a soberania hoje e reafirmar o papel do Estado no território. Seria o caso, por exemplo, de relacionar a ideia da soberania assentada no povo, a partir da concepção elaborada por Rousseau, com uma concepção de defesa nacional no contexto democrático, o que permitiria, por exemplo, fazer uma ponte para o envolvimento do povo nos assuntos de defesa, a partir da ideia de Ratzel de que “o desenvolvimento estatal é processo que depende da estreita ligação orgânica do povo com o solo” (COSTA, 1992, p. 40). Longe de cometer anacronismos, trata-se de uma possível releitura, baseada na relação simbiótica do Estado e da sociedade com o seu território, aspectos básicos para se pensar a defesa nacional em qualquer contexto.

Referências

ALLEN, John. **Making Political Geography**. Londres: Edward Arnold, 2002.

BACKHEUSER, Everardo. **Leis Geopolíticas da Evolução dos Estados**. Rio de Janeiro: Boletim Geográfico nº 88, IBGE, 1950.

BRASIL. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm >. Acesso em 5-12-2011.

BRASIL. **Lei Complementar** n.º 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

BRASIL. **Decreto** n.º 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto** n.º 6703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Hucitec, 1992.

DIAS, Carlos Manuel Mendes. **Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinaamentos**. Lisboa: Editora Prefácio, 2005.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a globalização**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.

MACHADO, Lia Osório. **Sobre fronteiras e território**. Rio de Janeiro: Grupo Retis–UFRJ. Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos01.htm>>. Acesso em 15-11-2011.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **Globalização e soberania: o Brasil e a Biodiversidade Amazônica**. Brasília: Fundação Milton Campos, 2001.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. “A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas”. **Interesse nacional**, n.º 5, ano 2, abril/junho de 2009, p. 71-83.

PEIXOTO, Alexandre Kotzias. **A erosão da soberania e a teoria das relações internacionais**. Brasília, 1997.

PROENÇA Jr., Domício. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. **Revista de Geopolítica**, v. 1, p. 17-32, 2010.

Recebido em Junho de 2012.

Publicado em Janeiro de 2013.