

Como pensar a defesa nacional?: uma alternativa para a construção de princípios consensualizados de justiça

Adriano Portella de Amorim

Advogado, Pós-Graduado em Direito Processual Civil (UniCEUB), Mestrando em Direito e Políticas Públicas (UniCEUB), Membro do Grupo de Pesquisa Lei, Sociedade e Estado (UniCEUB).

portelladeamorim@ig.com.br

Resumo: Todo país tem a prerrogativa de defender seus interesses e a integridade de seu território e, por conseguinte, sua soberania, seu povo. Para cumprir essa tarefa, muitas são as variáveis que podem ser aplicadas, dentre as quais os instrumentos diplomáticos, o poder econômico, as estratégias e as negociações políticas, além da organização, do preparo e do emprego de forças armadas. A democracia vigente no Brasil exige uma reflexão profunda a respeito do escopo de uma política de defesa, no sentido de romper com o senso comum de que essa matéria está limitada à atuação militar. É preciso, pois, desvelar um outro sentido para a idéia de defesa, qual seja, a de que os problemas sociais constituem também fatores determinantes das vulnerabilidades do país, problema que merece ser enfrentado por meio de políticas públicas sérias e comprometidas com a melhoria da condição de vida das pessoas sem, contudo, relegar os aspectos estratégicos de natureza militar, cuja relevância se situa além do arsenal belicoso.

Palavras-chave: direito; soberania; defesa nacional; políticas públicas

Sumário: 1 Introdução - 2 Ruptura com o senso comum - 3 A necessidade de um consenso - 4 Consenso e cooperação: um desafio além do programático - 5 Conclusão - Referências

1 Introdução

No Brasil não se cultiva o hábito de debater intensamente, com todos os atores sociais, as questões que dizem respeito à defesa nacional. A sensação é de que o tema não desperta interesse ou não guarda afinidade com a maioria da população e mesmo com boa parte daqueles que representam o poder político, em parte por remeter a sociedade a um recente período histórico marcado pelo regime de exceção, em parte por dar a impressão de que o assunto requer um alto grau de conhecimento em assuntos militares.

Soma-se a esses motivos a percepção de que o afastamento do assunto também decorra da estratificação social, do exercício concentrado do poder e da ininterrupta necessidade de sobrevivência numa sociedade cada vez mais competitiva, veloz e voltada ao consumo pelo consumo, fatores que retiram a capacidade de perceber as mazelas que silenciosamente se instalam e, num movimento continuado, reduzem a capacidade de reagir, tornando os atores sociais seres de diminuída capacidade sensorial que não reconhecem o outro; ou pior: admitem-no como um distante diferente que nessa posição deve permanecer.

A defesa nacional é um tema relevante que transcende a significativa atuação de forças armadas, pois compreende a infinidade de tensões e conflitos de interesses que se movimentam, se chocam e se entrelaçam nas relações sociais, políticas e institucionais, tanto no campo interno como no externo. As questões que dizem respeito à política de defesa nacional não podem prescindir, por conseguinte, do conhecimento e do debate no seio da sociedade, essencialmente na busca incessante da construção de um consenso a

respeito das estratégias de proteção do país e de seu povo, considerado um só, além da faixa de terra e de um Estado organizado, mas fundamentalmente formado por pessoas – sejam elas quais forem – e seus conflitos de interesses.

Tendo em vista que o Brasil é um país democrático que tem por base o Estado de Direito, parece razoável que a defesa nacional configure uma boa alternativa para a construção de um consenso sobre princípios de justiça que mais apropriadamente traduzam os interesses da população, de modo a que os bens jurídicos de uns não estejam mais protegidos do que os de outros, para que todos se sintam comprometidos a cooperar indistintamente, ante o caráter universal da proteção sem, contudo, desmerecer a importância da organização, do preparo e do emprego das Forças Armadas, nos limites das regras constitucionais e sob as premissas que norteiam as instituições democráticas.

2 Ruptura com o senso comum

O que inquieta nas reflexões sobre a defesa nacional prevista no inc. III do art. 21 da Constituição Federal de 1988, descrita como uma das competências da União? Para melhor compreender o significado da expressão defesa nacional é preciso adotar uma postura não-cartesiana, distanciando-a, com cautela, das intuições elaboradas pelo senso comum. O objeto de exame deve ser visto em sua completude, ponderando-o com suas variáveis num contexto maior, além do campo no qual, inadvertidamente ou não, está inserido.

A noção predominante de defesa reside na idéia de proteção do território ou do patrimônio nacional contra ameaças externas, efetivas ou potenciais, preponderantemente militares. Esse entendimento consta do primeiro¹ documento normativo formalmente editado pelo governo federal a respeito da matéria, sob a forma do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, que instituiu a Política de Defesa Nacional.

No caso de defesa contra ameaças militares externas – efetivas ou potenciais – há de se empregar as forças armadas, na qualidade de instituições nacionais permanentes e regulares destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem, nos termos do *caput* do art. 142 da Constituição Federal de 1988, observadas, por sua vez, as prescrições específicas contidas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004², sem esquecer dos mecanismos constitucionais que asseguram, conforme cada caso, a participação heterogênea do Conselho da República³ e do Conselho de Defesa Nacional⁴, além do acompanhamento e da fiscalização por parte da Mesa do Congresso Nacional, com o concurso dos líderes dos partidos políticos⁵.

Todavia, não parece razoável que tema de crucial relevância compreenda visão estreita, ou seja, situado apenas no campo militar. A defesa nacional não interessa somente a uma parcela da sociedade, à representação política ou ao poder econômico. Também não pode servir como instrumento de manutenção de um determinado estado de coisas que reflita os interesses de grupos em detrimento do coletivo da população. Nesse sentido, vai além do bélico para evitar que o confronto – armado ou não – se estabeleça: antecipa-se para diminuir as vulnerabilidades do país.

¹ Em 1996, foi publicado pela Presidência da República o **Documento sobre Política de Defesa Nacional**, que pode ser considerado as primeiras linhas da atual política de defesa (*in* revista *Parcerias Estratégicas*, Secretaria de Assuntos Estratégicos – Centro de Estudos Estratégicos, v. 1 – nº 2 – Dez./1996, p. 7-15 e 16-18)

² A Lei Complementar nº 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelecendo suas atribuições subsidiárias, as quais vão além da defesa contra ameaças externas militares, efetivas ou potenciais

³ Artigos 89 e 90 da Constituição Federal de 1988

⁴ Artigo 91 da Constituição Federal de 1988

⁵ Artigos 140 e 141, parágrafo único da Constituição Federal de 1988

Na defesa nacional se entrelaçam redes de conflitos inerentes às relações das pessoas e das nações. São questões de ordem política, cultural, econômica, tecnológica, ambiental, jurídica e ética, numa superficial tentativa de delimitar o caráter transdisciplinar do tema. Como, então, conceber uma visão estreita de defesa nacional? Portanto, mister se faz romper com esse senso comum e incentivar a participação da população na formação de um consenso que possa abstrair os mesquinhos conflitos de interesses para, ao final, despertar na sociedade o sentimento de que sem a cooperação social o país se torna cada vez mais vulnerável, interna e externamente.

O ponto nodal: o que se defende? O território é uma porção de faixa de terra em uma dada parte do globo terrestre, na qual pessoas se fixaram, formaram uma sociedade e deram ensejo à construção de uma nação. Tem-se um Estado. Trata-se de uma configuração, de uma conformação. E não há oposição entre o individualismo e o nacionalismo, pois prevalece a percepção segundo a qual a nação está historicamente vinculada ao indivíduo como valor. Nesse ponto, é instigante a análise da perspectiva antropológica da ideologia moderna feita por DUMONT (1985, p. 21):

Vejamos um exemplo para se apreciar a diferença entre o discurso ordinário e o discurso sociológico de que estamos tratando. Alguém opõe ao individualismo o nacionalismo, sem explicação: sem dúvida, é preciso entender que o nacionalismo corresponde a um sentimento de grupo que se opõe ao sentimento “individualista”. Na realidade, a nação, no sentido preciso e moderno do termo, e o nacionalismo – distinto do simples patriotismo – estão historicamente vinculados ao indivíduo como valor. A nação é precisamente o tipo de sociedade global que correspondente ao reino do individualismo como valor. Não só ela o acompanha historicamente, mas a interdependência entre ambos impõe-se, de sorte que se pode dizer que a nação é a sociedade global composta por pessoas que se consideram indivíduos (HH, ap. D, p. 379). É uma série de ligações desse gênero que nos autoriza a designar pela palavra “individualismo” a configuração ideológica moderna. [...]

A designação de ideologia é atribuída por DUMONT (1985, p. 20) “a um sistema de idéias e valores que tem curso num dado meio social. Chamo ideologia moderna ao sistema de idéias e valores característico das sociedades modernas”. Basta, pois, um olhar crítico para perceber que a sociedade, em suas teias de tensões e conflitos, requer soluções que venham a satisfazer as expectativas de diferentes grupos. Como atender aos anseios sem a concepção do que seja justo para todos, equitativamente? A chave está no consenso e na construção de princípios de justiça, a partir de diálogos em que os diferentes possam ouvir, ser ouvidos e ter – pelo menos em parte – suas demandas atendidas. É preciso, pois, ter uma visão geral que, sem prejuízo do conhecimento amplo do objeto observado, não implique arbitrariedade na determinação do melhor, do mais apropriado, evitando-se, assim, uma equivocada interpretação a respeito do justo e dos valores envolvidos. A pergunta principal: o que se defende? Se a pretensão não consiste apenas em preservar um estado de coisas clivado pelos instrumentos de imposição e manutenção de poder, mas, ao contrário, construir um fim maior que possa contemplar o consenso de diversos interesses mediante o exercício de uma justiça equitativa, estabelecendo-se uma aproximação ponderada com o equilíbrio reflexivo presente na teoria de RAWLS (2002), ganha sustentação a idéia de que a defesa nacional não pode se restringir apenas à proteção do território ou do país propriamente dito, simplesmente limitado a um espaço físico desprovido de sentimento, de conteúdo. É preciso ir além, buscar um ponto de equilíbrio que abarque os diversos interesses e condições sócio-culturais que identificam o país.

Diante desse quadro, há de se considerar a seguinte questão: as ameaças externas, efetivas ou potenciais, seriam somente de natureza militar? De certo que não. Ataques militares são, em tese, o último e mais remoto recurso a ser escolhido pelos países (CLAUSEWITZ, 2005,

p. 294 e 299). A partir dessa constatação, para melhor compreender a defesa nacional, mister se faz dividir o tema em duas vertentes sem, contudo, separá-las ou estigmatizá-las, em razão da complementaridade de seus fundamentos. A primeira vertente é de natureza militar contra ameaças externas bélicas, efetivas ou potenciais. A segunda, que constitui o objetivo principal deste trabalho, diz respeito à defesa vista por um outro lado, qual seja, o do tecido social interno, com suas tensões e conflitos, em face dos quais o direito positivado, por si só, já não tem forças para solucionar todas as controvérsias ou compor todos os consensos.

De certo que não se pode descuidar do aparato militar, em razão de seu caráter estratégico, sob vários aspectos, principalmente o desenvolvimento de tecnologias que possam ser aproveitadas pela sociedade, colaborando, destarte, com o desenvolvimento e a distribuição de riqueza. Contudo, não compreender o tecido social e, por conseguinte, não implementar as devidas políticas públicas sociais, implica enfraquecer o país, cujos efeitos são inexoravelmente sentidos na defesa da nação.

Cumprido esclarecer que não se trata de colocar em oposição sociedade civil e instituições militares. Não há que se falar de eles e nós ou de nós e eles. Essa separação é nociva, como qualquer outra forma de discriminação. Também não se cogita escolher um detrimento do outro na repartição do orçamento público. Não. Essa fórmula está ultrapassada. É preciso que os mecanismos de proteção militar e social encontrem pontos de convergência e de equilíbrio, pois, infelizmente, no estágio atual da humanidade – que se reflete no seio de nossa sociedade –, a força, a violência e a opressão ainda são instrumentos de imposição e manutenção de poder. Portanto, exige-se uma reflexão ponderada quando da análise do tema defesa nacional. É preciso buscar a compreensão de como a defesa se desdobra e como essa operação poderá ser aperfeiçoada. A compreensão do tema requer o descortinar de seu todo. Para tanto, é preciso, ainda, não abdicar de uma intensa vigilância epistemológica, sem a qual tender-se-á ao distanciamento do problema – que é relevante –, tornando-o, por via de consequência, estranho e intangível. Nesse sentido, as sempre oportunas colocações de SANTOS (1989, p. 13):

A reflexão hermenêutica torna-se, assim, necessária para transformar a ciência, de um objeto estranho, distante e incomensurável com a nossa vida, num objeto familiar e próximo, que, não falando a língua de todos os dias, é capaz de nos comunicar as suas valências e os seus limites, os seus objetivos e o que realiza aquém e além deles, um objeto que, por falar, será mais adequadamente concebido numa relação eu-tu (a relação hermenêutica) do que numa relação eu-coisa (a relação epistemológica) e que, nessa medida, se transforma num parceiro da contemplação e da transformação do mundo.

Contudo, em face da história recente do país, marcada por anos de regime de exceção, a defesa nacional não desperta muita atenção, conforme já mencionado. Paira um incômodo silêncio, do qual decorre a sensação de que a defesa, a um só tempo, é um tema espúrio ou restrito ao campo militar. Ocorre que não é. Mister se faz romper com esse senso comum, aproveitando, novamente, o dizer de SANTOS (1989, p. 32):

O senso comum é um 'conhecimento' evidente que pensa o que existe tal como existe e cuja função é a de reconciliar a todo custo a consciência comum consigo mesma. É, pois, um pensamento necessariamente conservador e fixista. A ciência, para se constituir, tem de romper com essas evidências e com o "código de leitura" do real que elas constituem; tem, nas palavras de Seda Nunes, "de inventar um novo 'código' –, o que significa que, recusando e contestando o mundo dos 'objetos' do senso comum (ou da ideologia), tem de constituir um novo '*universo conceptual*', ou seja: todo um corpo de novos 'objetos' e de novas relações entre 'objetos', *todo um sistema de novos conceitos e de relações entre conceitos*" (1972:30).

Não se pode escapar de outra pergunta: além das ameaças externas, há ameaças no campo interno? Nos dias de hoje, marcados pela velocidade e pela tecnologia, pela comunicação eletrônica e pela extraterritorialidade das relações, é quase impossível distinguir a origem da ameaça. Os indivíduos e os Estados estão sujeitos e são movidos pelos mais variados conflitos de interesses, dentre os quais os econômicos, os políticos e os sociais, inerentes ao jogo de conquista, manutenção e retomada de poder. Intrínsecos a

esses exemplos estão a criminalidade, a violência, a miséria, a pobreza, a discriminação, o desemprego. Desse modo, já é ultrapassada a concepção de uma política de defesa que considera e identifica simplesmente um inimigo interno ou externo contrário aos interesses e às instituições nacionais. Nesse sentido, andou bem o Poder Executivo na redação que deu ao Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, ao dar novo escopo e ampliar os campos de preocupação estratégica no contexto global.

O caminhar da consolidação da democracia brasileira deve centrar os esforços no fortalecimento da sociedade vista como um todo, oferecendo-lhe condições cognitivas de decidir os seus destinos sem a atuação indevida de grupos hegemônicos que se julgam portadores das melhores soluções para o tecido social. Nesse sentido, sob o pressuposto de que a defesa nacional não se limita à área militar, em face de seu caráter transdisciplinar, essa ruptura conceitual com o senso comum exige a formação de um consenso amplo a respeito dos princípios de justiça que nortearão o desenho e a implementação de políticas públicas afetas à defesa nacional, sob o enfoque do Estado Democrático de Direito.

3 A necessidade de um consenso

As mazelas do tecido social mencionadas anteriormente dizem respeito, principalmente, àquelas que atingem as pessoas menos favorecidas, para as quais não há ou são poucas as oportunidades de acesso às mínimas condições de dignidade e de exercício dos direitos e garantias individuais consagrados no art. 5º da Constituição Federal de 1988⁶. Importa ressaltar que o princípio de igualdade a ser perseguido não pode estar restrito apenas a manter o estado de coisas, ou seja, a tratar igualmente os desiguais e manter a desigualdade, segundo o quinhão de cada um. O escopo deve ser outro, mais condizente com a evolução da humanidade, demonstrável sob o prisma de proporcionar bem-estar e prosperidade.

A igualdade deve abrir janelas para aqueles que não estão em condições de igualdade. Não se trata de planificar do tecido social ou da pueril idéia de extinguir ou harmonizar os conflitos de interesses e de pôr fim às classes sociais, mas sim no oferecimento de condições mínimas para que a pessoa, no seu livre exercício, possa reunir condições cognitivas para escolher o caminho que deseja seguir. É nesse ponto que se encontra a ponte entre a política de defesa nacional, as políticas públicas e o Estado Democrático de Direito, já que o Brasil adotou como princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político⁷. Inexoravelmente ligados a esses princípios estão os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de garantia do desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução⁸ das desigualdades sociais e regionais, da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁹.

⁶ Artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”

⁷ Artigo 1º, incisos I a V da Constituição Federal de 1988

⁸ Devemos interpretar essa redação valorativamente, no sentido de um esforço cooperativo ao final do qual serão eliminadas as desigualdades de acesso às oportunidades de usufruir, em condições de igualdade, as riquezas produzidas pelo país

⁹ Artigo 3º da Constituição Federal de 1988

Por certo que o exercício dos princípios e objetivos fundamentais ora mencionados – tão próximos e tão distantes – devem estar em harmonia com aqueles com base nos quais o Brasil se projeta internacionalmente, sendo de relevância lembrá-los: independência

nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político, sem esquecer a determinação, também de cunho constitucional, da busca permanente pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina para o fim de formar uma comunidade latino-americana de nações¹⁰.

Todos esses princípios constitucionais não podem ser abandonados no vácuo da utopia. Ao contrário, devem ser trazidos à realidade, experimentados e aperfeiçoados. Para tanto, é preciso vontade política e, decisivamente, o despertar, o querer das pessoas. Contudo, não raras vezes o despertar somente ocorre se a vontade política assim o quiser. Embora na democracia brasileira o poder político do povo é comumente exercido sob a forma da representação parlamentar, a Carta de 1988 não proíbe que a população expresse livremente sua vontade e exija de seus governantes e de seus representantes eleitos o cumprimento de promessas e de projetos de interesse coletivo. Tem-se, assim, uma legítima alternativa para a mudança desse quadro: o consenso para a construção de princípios consensualizados de justiça. Não obstante esses argumentos, a ruptura com o senso comum ora proposta não mitiga o valor empírico da defesa nacional, posto que é dessa troca valorativa de conceitos que se torna possível aperfeiçoar o entendimento a respeito de tão relevante tema. Dessa feita, retoma-se o problema com conhecimento suficiente para compreendê-lo contextualmente, conjugando-o com a gama de variáveis que lhe são correlacionadas, num movimento transdisciplinar.

4 Consenso e cooperação: um desafio além do programático

Não é pretensão deste trabalho analisar em detalhes a política de defesa nacional. A delimitação do tema está na ruptura conceitual, com o propósito de situar a matéria nos diversos campos da sociedade e não apenas no militar. Convém esclarecer que não se trata de excluir ou diminuir a importância do papel das Forças Armadas nas questões e estratégias afetas à defesa. A ponderação é outra: a defesa nacional carece do concurso, da cooperação de todos os atores do tecido social, além da atuação das Forças Armadas, no contexto constitucional da democracia brasileira, sobremaneira no exercício das atribuições subsidiárias de cooperação com o desenvolvimento nacional¹¹.

¹⁰ Artigo 4º e parágrafo único da Constituição Federal de 1988. O Mercado Comum entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai foi promulgado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991

¹¹ A cooperação com o desenvolvimento nacional consta do *caput* do art. 16 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. As atribuições subsidiárias foram previstas nos artigos 17 a 19, na redação dada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004

A partir dessas premissas é possível tecer breves comentários a respeito de determinados pontos do texto da Política de defesa nacional que se revelam como mais significativos para o fim deste trabalho. Pois bem. Já na parte introdutória, embora o texto da política indique as ameaças externas como foco principal das preocupações do país, a redação dada esclarece, por outro lado, que sua consecução não poderá prescindir da participação ou do “envolvimento” dos setores militar e civil, nos seguintes termos:

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. (grifos nossos)

Interessa refletir a respeito das expressões “capacitação nacional” e “poder nacional” contidas na transcrição acima. De plano, há de se admitir que ambas têm significado

abstrato e, portanto, são de difícil mensuração. Para melhor situar a argumentação, considerar-se-á “capacitação nacional” o conjunto de riquezas e habilidades humanas pertencentes aos bens jurídicos de todos os atores que compõem o tecido social. Por “poder nacional”, compreender-se-á o conjunto de entes que exercem, com legitimidade, a representação dos atores públicos e privados, observado que uma nação não se resume apenas aos órgãos governamentais, aos políticos, à elite social, política ou dirigente e ao mercado econômico.

Constata-se, pois, que a política de defesa está diante de uma rede de interesses e de tendências, cujos objetivos raramente convergem para os mesmos fins, de maneira sincronizada ou integrada. Dessa maneira, o condicionamento desses atores ao preparo e ao emprego da “capacitação nacional” em prol da defesa tende a ser frágil, com efeitos na legitimidade para a condução das ações, na medida em que o Estado Democrático de Direito não autoriza que o poder público interfira indevidamente nos bens jurídicos situados no campo privado – e também no coletivo –, os quais se encontram constitucionalmente protegidos, uma vez que são garantidores do livre agir das pessoas e das instituições. Apenas situações excepcionais¹² poderiam mitigar esse preceito, sem, contudo, desprezar as regras de direito e os mecanismos de controle e fiscalização que não podem ser esquecidos ou violados¹³.

¹² Os procedimentos constitucionais que tratam do estado de defesa e do estado de sítio constam do art. 136 e, especialmente, do art. 137, II da Constituição Federal de 1988

¹³ Dentre os instrumentos constitucionais de fiscalização e controle das medidas afetas ao estado de defesa e ao estado de sítio estão o funcionamento do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, além das atribuições da Mesa do Congresso Nacional e das lideranças dos partidos políticos para o acompanhamento e a fiscalização, nos termos do disposto nos artigos 89, 91 e 140-141, parágrafo único da Constituição Federal de 1988

Embora se possa admitir que o caráter compulsório da mobilização para a “capacitação nacional” se encontra condicionado à efetiva ameaça externa de natureza preponderantemente bélica, a coercitividade da medida, mesmo nessa hipótese, enfrentará sérios questionamentos, pois, ainda que factível, estará sujeita, no âmbito interno brasileiro, a regras específicas de contornos constitucionais, observando-se, também, os princípios que regem a atuação do Brasil no plano internacional¹⁴. Dessa forma, não seria desarrazoado dizer que o envolvimento da sociedade ou da “capacitação nacional” em prol do “poder nacional”, requer muito mais do que instrumentos coercitivos do Estado. Essa mobilização não prescinde do consenso baseado em princípios de justiça, a partir do qual construir-se-á uma cooperação destinada a diminuir as vulnerabilidades do país, interna e externamente.

Não bastassem essas dificuldades terminológicas e de legitimidade para implementar medidas coercitivas ou compulsórias, o texto do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, atribuiu ao Ministério da Defesa¹⁵ a coordenação das ações necessárias à consecução da política de defesa nacional. Sabe-se que esse relevante e recém-criado ente da Administração Pública federal atua em linha com os demais órgãos públicos da União, ou seja, não possui ascendência sobre os órgãos e as instituições que direta ou indiretamente formulam e executam políticas públicas correlacionadas com o escopo da defesa nacional como, por exemplo, segurança pública, indústria e comércio exterior, ciência e tecnologia, ambiente e educação. Essa circunstância poderá acarretar profundas dificuldades à plena consecução da política de defesa, tendo em vista que seu escopo depende de políticas públicas estratégicas que exigem planejamento integrado e força política para a implementação e execução, não obstante o Presidente da República ter consignado que os órgãos e entidades da Administração Pública federal devam “considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional”¹⁶. Ocorre que os fundamentos da política de defesa se estendem a toda a federação brasileira.

Interessa frisar uma vez mais que a política de defesa nacional transcende o campo militar e, por essa razão, seu planejamento exige fundamentos multidisciplinares sob a direção de uma instituição política que represente todo o complexo tecido social, não podendo se sujeitar a instabilidades decorrentes da mudança de governos e a contingenciamentos orçamentários e financeiros, posto que seu planejamento e execução são essencialmente continuados.

¹⁴ Cabe observar os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, nos termos do *caput* do art. 4º da Constituição Federal de 1988: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político"

¹⁵ A inserção constitucional do Ministério da Defesa se deu a partir da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999. Antes, porém, foi tratado na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999

¹⁶ De acordo com o disposto no art. 2º do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005

Visto que a defesa nacional não se preocupa apenas com as ameaças bélicas e que os princípios constitucionais adotados em nossa Carta Política sinalizam a opção pacífica do Brasil no campo das relações internacionais, ganha robustez o argumento segundo o qual a cooperação (mobilização) dos atores sociais para a defesa requer a construção de um consenso a respeito dessa matéria. Já não é suficiente a conscientização dos segmentos da sociedade a respeito da importância da defesa nacional. Mister se faz que os atores políticos e sociais e a população em geral construam um consenso a respeito da compreensão e da aceitação de seus fundamentos. Não há lugar para a imposição de um dever sem que se tenha o sentido de unidade, construído a partir do consenso pela cooperação. Principalmente em tempos de paz, o consenso do qual decorrerá a cooperação voluntária não surgirá sob a simples forma de um dever, mas como uma atitude decorrente da aceitação de princípios que orientem as condutas de todos os atores sociais, a compreender as pessoas, as instituições e o Estado.

É sabido que os conflitos de interesses estão em movimento na sociedade e decorrem da formação de grupos voltados a um ou mais objetivos, raramente convergentes ou integrados para o mesmo fim. No que tange à defesa nacional, no Estado Democrático de Direito não se pode escapar da pergunta: como compatibilizar esses vários interesses que, por sua vez, criam consensos que podem se sobrepor aos interesses coletivos? Seria ingênuo cogitar que se estabeleça harmonia nessa intrincada teia de relações, de redes complexas. Mas é possível propor um consenso. Claro, esse consenso não pode estar afastado de princípios de justiça. Ao contrário, a justiça deve nortear os fundamentos do consenso. Mas a justiça não pode ser para alguns, para preservar situações. O consenso de justiça deve ponderar os valores da sociedade, refletir a respeito de suas pertinências e adequá-los ao sistema de cooperação que há de ser construído e aperfeiçoado ao longo do tempo, de modo a acompanhar os movimentos do tecido social, em permanente adaptação.

A cooperação social não pode tender a manter a prosperidade de uns como resultado do esforço desequilibrado de outros. A cooperação deve se preocupar não apenas com a acumulação da riqueza, mas essencialmente com a sua distribuição equitativa que garanta a proteção de todos, indistintamente. Contudo, a distribuição não pode ser confundida com medidas paliativas de conotação paternalista que inibam a capacidade empreendedora, viciam os assistidos e privilegiam grupos hegemônicos. O consenso cooperativo deve considerar as diferenças econômicas, sociais e regionais e distribuir, com base nos princípios consensualizados de justiça, oportunidades cognitivas de acesso aos instrumentos de desenvolvimento humano, como a educação e a tecnologia. A democracia não pode servir de abrigo a tendências totalitárias de permanência no poder, como ponderou LEFORT (1991, p. 35).

Pensar a política de defesa nacional ao fundamento de princípios consensualizados de justiça que conduzam o Brasil a efetivamente praticar a cooperação não pode ser considerada como uma proposta estranha ou incompatível com a realidade brasileira. Entretanto, é preciso vontade política e desprendimento dos projetos pessoais de poder. Uma política de defesa sem a preocupação com a construção de um consenso voltado à cooperação pode levar apenas a uma intenção dificilmente realizável, situada no simbolismo programático.

Convém observar que o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, traz os conceitos de “segurança” e “defesa nacional”, a partir dos estudos realizados por especialistas da Organização das Nações Unidas¹⁷, a saber:

- I. Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
- II. Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

A partir dessas noções, importa ponderar o seguinte: no Estado Democrático de Direito, será possível preservar os bens jurídicos descritos nos conceitos de segurança e defesa sem que haja um consenso sobre os princípios de justiça? Não em sua plenitude, pois o Estado moderno deve cumprir a sua finalidade de congregar, não mais podendo se limitar aos conceitos abstratos de povo, território e soberania. A questão ganha maior complexidade na medida em que verificamos que a política de defesa nacional tem, dentre os seus objetivos, a contribuição para a preservação da coesão e da unidade nacionais, conceitos de espectro igualmente amplos, assim como “capacitação nacional” e “poder nacional”, a partir dos quais a construção de um consenso para a cooperação se revela imprescindível, sob pena de o escopo da defesa nacional não ultrapassar a barreira programática, se inclinar para a subjetividade ou – pior – atender a interesses de grupos que não representem, em sua integralidade, o povo brasileiro.

Essas breves ponderações a respeito de alguns aspectos da política de defesa nacional são suficientes para sustentar o argumento segundo o qual é necessário estabelecer um consenso de caráter cooperativo. O consenso há de ser o instrumento político a ser adotado. Mas tenhamos cuidado para não ceder à sedução dos cinco princípios da opressão¹⁸ mencionados por VARGAS LLOSA (2004, p. 61).

¹⁷ Conforme item 1.4 do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005

¹⁸ VARGAS LLOSA, Álvaro, aborda os cinco princípios da opressão: corporativismo, mercantilismo de Estado, privilégio, transferência de riqueza e lei política em substituição ao Estado de Direito (*in Rumbo a la libertad – ¿Por qué la izquierda y el “neoliberalismo” fracasan en América latina?* Buenos Aires: Planeta, 2004, p. 61)

Como dito, o estabelecimento de um consenso tem por pressuposto a idéia de justiça, mediante o estabelecimento de critérios de discussão do justo. Abstraídos os aspectos de ordem cultural, é possível, com bom senso e sensibilidade, refletir a respeito das ponderações de RAWLS (2002) quanto à formação de uma estrutura básica da sociedade como alternativa para a discussão da idéia de justiça, construindo-se um consenso a partir do qual se formaria um contrato, ao contrário da teoria contratualista tradicional segundo a qual o contrato estabelece a forma de sociedade. O que acontece no Brasil é muito diferente. Move-se, na maioria das vezes, por espasmos. As coisas boas não ganham projeção ou são ofuscadas e paralisadas pelos projetos de poder pelo poder e pela continuidade de concepções pessoais em detrimento de políticas públicas suprapartidárias a partir das quais a sociedade possa ser transformada para melhor, nos fundamentos do

Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Na construção desse ideal de justiça, mister se faz tratar o justo ou mesmo o direito não apenas como uma circunstância que se alimenta exclusivamente da controvérsia, da disputa, da contraposição de interesses em conflito. O justo e o direito podem ser reconhecidos a partir de argumentos mais construtivos, compreensivos e agregadores, a partir dos quais os homens venham a reconhecer as razões e as diferenças de seus semelhantes e, por conseguinte, encontrar um ponto de equilíbrio capaz de proporcionar o bem da vida (material ou imaterial) sem, contudo, promover um mal necessário, em contraposição à tese utilitarista de MILL (2005).

Não se pode deixar de mencionar que a atividade de defesa requer sejam consideradas as necessidades de ordem militar, dentre as quais o desenvolvimento de estratégias que se revelem compatíveis com os interesses consensualizados da sociedade, os princípios constitucionais que regem a atuação internacional do Brasil e a aquisição de tecnologias que correspondam às necessidades geopolíticas, além dos recursos que possibilitem o exercício das competências e atribuições constitucionais e subsidiárias das Forças Armadas, num sistema integrado que conduza à melhor utilização dos meios, cumpridas as exigências legais preceituadas no Estado Democrático de Direito. Não se pode desprezar a percepção de que a defesa nacional não pode dividir o país em campos militar e civil. É preciso uma junção, observados os contornos jurídicos da atuação militar sem, contudo, desvirtuar sua limitação constitucional condicionada às instituições democráticas e ao poder político civil.

O desafio maior da política de defesa nacional está em superar o programático das políticas públicas que lhe dão sustentação e convencer a sociedade do caráter transdisciplinar de seus fundamentos. O Ministério da Defesa tem dado importantes passos nessa complexa tarefa¹⁹.

¹⁹ A respeito convém destacar, entre outras ações, os debates que deram ensejo à coletânea **Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança**. Disponível em: <www.defesa.gov.br>

5 Conclusão

Mas, como seria possível estabelecer um consenso numa sociedade tão heterogênea e desigual como a brasileira? As teorias de RAWLS (2002) e HABERMAS (2003) podem ajudar a alinhar uma sugestão. *Grosso modo*, enquanto Rawls²⁰ se preocupa com os princípios de uma teoria eqüitativa de justiça que compreenda um consenso que reflita a conduta das pessoas e das instituições num exercício metafórico de despojamento do *status quo* que conduza à cooperação para a prosperidade de todos, HABERMAS (2003) tende a analisar as possibilidades de adotar um sistema de comunicação que funcione como instrumento de discussão para o aperfeiçoamento da democracia, com reflexos na justiça. Parece que as duas teorias não são antagônicas, embora adotem argumentações diferentes.

Aproximar a teoria de Rawls à realidade brasileira requer um alto grau de abstração, na medida em que a justiça eqüitativa pressupõe um novo pacto social, uma profunda ruptura a partir da qual a distribuição da riqueza deverá ser revista, em que as pessoas, desprendidas de seu *status quo ante*, atuariam na perspectiva de distribuir igualmente os benefícios a todos os integrantes da sociedade, indistintamente. Não há sinal de que isso possa se realizar sem a construção de um consenso que tenha a cooperação social como principal objetivo. Por outro lado, seria pouco provável que a sociedade brasileira, heterogênea e desigual como é, aderisse integralmente à teoria comunicativa de Habermas, posto que pressupõe diálogos e debates entre iguais, entre as pessoas que possuem situações

correspondentes na sociedade. Aplicada ao Brasil, essa teoria provavelmente perpetuaria a ausência de diálogos com os excluídos e o distanciamento dos valores dos diferentes.

Qual, então, seria o melhor meio de obter um consenso para o fim de legitimar as premissas de uma política voltada à defesa nacional? Talvez uma aproximação ou combinação adaptada das teorias de Rawls e de Habermas possa ser um bom começo: rever o que se entende por justo e dialogar a respeito, para ajustar o que for preciso e estabelecer o consenso que congregue, de forma equilibrada, os interesses de todos os atores sociais, indistintamente, num permanente exercício de tolerância e de reconhecimento das diferenças, do outro.

²⁰ ABREU, L. E. ponderou: “Rawls só fará sentido para nós se reconhecermos nossas diferenças. Mas vejo agora que isso não basta. Rawls nos coloca diante do seguinte dilema que, num certo sentido, resume o projeto do equilíbrio reflexivo enquanto um exercício de filosofia crítica: isso é bom? Acreditamos sinceramente que essa é a boa maneira de sermos enquanto coletividade? Por certo, em toda a nossa ideologia política, há coisas com as quais não concordamos, outras que acreditamos importantes, talvez mesmo constitutivas da nossa tradição – aquilo que nos define enquanto identidade coletiva e que legitimamente queremos manter. Se, como Rawls propõe, ajustar as nossas convicções a princípios pode modificar a nossa maneira de agir no mundo, não sei dizer. Mas talvez não tenhamos alternativa senão defender essa possibilidade” (*in Qual o sentido de Rawls para nós?*, p. 26, versão de 14 de junho de 2006)

De todo o modo, não pode deixar de ser considerado que a defesa nacional é de conteúdo jurídico, de modo que não está submetida apenas ao direito positivado, mas essencialmente aos valores metajurídicos. A defesa, na forma como foi tratada neste trabalho, transcende a atuação de forças armadas para significar uma teia transdisciplinar que não prescinde do consenso e da cooperação. A alteridade²¹ também há de ser considerada, pois uma política dessa magnitude não pode desconsiderar o outro, o diferente, no território nacional ou no estrangeiro, sendo ele um Estado ou uma nação. Provavelmente a defesa nacional, vista como é pela maioria das nações, decorra dessa odiosa falha de não reconhecer o outro como diferente, de não partilhar pelo simples ato de humanitariamente partilhar, de temer que a prosperidade será diminuída ou arrancada à força, de interferir para se manter, de se manter para impedir o progresso do outro.

Desse modo, é preciso refletir a respeito do exercício do poder político, da melhor face do significado da representatividade política, da mais adequada e imparcial escolha, da ponderação dos argumentos do jogo do poder, da lealdade na confrontação das forças políticas e de convencimento, do não esquecimento daqueles que sofrem, da afetação pela dor alheia e do sentimento de que o Estado é uma construção e que essa construção é formada por pessoas que podem – e devem – agir conjunta ou separadamente para o bem²². É possível, sim, mudar o atual estado de coisas. Como fazer? Um caminho: a adoção efetiva de políticas públicas com a observância das regras do Estado Democrático de Direito, ponderando-se, sempre, o conteúdo valorativo dos postulados legais que orientam o caminhar do país e da percepção do que é justo.

Compreender a política de defesa nacional pode ser uma boa alternativa para aperfeiçoar a consolidação da democracia brasileira, sem os vícios do passado, na busca por um consenso razoável que proporcione as condições favoráveis para que a sociedade brasileira – e não somente o Estado como representação de poder – estabeleça os critérios de justiça com base nos quais sejam dadas iguais oportunidades de escolha a todas as pessoas, demonstrando, destarte, a importância de fortalecer o tecido social, cujos efeitos serão sentidos no campo externo, tornando o país menos vulnerável. A defesa começa pelo reconhecimento das desigualdades excludentes internas e pela construção da cooperação desinteressada, decorrente de um consenso sobre o justo, para que políticas públicas possam efetivamente surtir o efeito político esperado: oportunidades de prosperidade para todos, tomando por base os conceitos de segurança e defesa incorporados no Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

²¹ A respeito do tema, é muito interessante a leitura do artigo **Alteridade e rede no direito**, de AGUIAR, Roberto A. R. de. (in Revista Jurídica da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, v. 8, n. 82, p. 9-32, dez./jan., 2007)

²² As concepções de defesa do Estado também têm raízes na formação das elites. No caso brasileiro, sugere-se a leitura de CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

Abstract: *All country has the prerogative of defending their interests and the integrity of your territory and, therefore, its sovereignty, your people. To accomplish this task, many are the variables that can be applied, among the which are the diplomatic instruments, the economic power, the strategies and the political negotiations, besides the organization, of the prepare and of the armed forces employment. In the present democracy in Brazil demands a profound reflection concerning about of the scope of a defense's policy, in the sense of breaking with the common sense that this matter is limited to the military performance. It is necessary, because, unveil another sense for defense's idea, which is, the one of that the social problems also constitute country vulnerabilities determinate factors, problem that deserves to be faced by means of serious public politics and pledged with life condition improvement of people without, however, relegate the strategic aspects of military nature, whose relevance situates beyond the bellicose arsenal.*

Keywords: *law; sovereignty; national defense; public politics*

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2006

_____. 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>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2006

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2006

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra:** a arte da estratégia. São Paulo: Tahyu, 2005

DUMONT, Louis. **O individualismo:** uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I.

LEFORT, Claude. **Pensando o político:** ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo.** Porto: Porto Ed., 2005.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1989.

VARGAS LLOSA, Álvaro. **Rumbo a la libertad – ?**: por qué la izquierda y el “neoliberalismo” fracasan en América latina? Buenos Aires: Planeta, 2004

Revista Jurídica

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm

Artigo recebido em 30/04/2007 e aceito para publicação em 31/05/2007

A Revista Jurídica destina-se à divulgação de estudos e trabalhos jurídicos abrangendo todas as áreas do Direito.

Os originais serão submetidos à avaliação dos especialistas, profissionais com reconhecida experiência nos temas tratados.

Todos os artigos serão acompanhados de uma autorização expressa do autor, enviada pelo correio eletrônico, juntamente com o texto original.