

Cómo citar este artículo:

Cruz, S. & Mendonça, T. (2018).
Brasil e Forças Armadas .
Estudios en Seguridad y Defensa,
13(25), 151-174.

SÉRGIO LUIZ CRUZ
AGUILAR²

THAIANE MENDONÇA³

Recibido:
12 de marzo de 2018

Aprobado:
15 de mayo de 2018

Palabras-chaves:
Brasil, Forças Armadas,
Segurança e Defesa, América do
Sul.

Palabras clave:
Brasil, Fuerzas Armadas,
Seguridad y Defensa, América
del Sur.

Keywords:
Brazil, Armed Forces, Security
and Defense, South America.

Brasil e Forças Armadas¹

Brasil y las Fuerzas Armadas

Brasil and the Armed Forces

RESUMO

O artigo apresenta considerações sobre o Brasil e suas forças armadas, pontos relevantes da política e da estratégia de defesa nacional, a ação interna e externa no campo da segurança e defesa e alguns dados do poder militar brasileiro em relação aos países de seu entorno regional. Observa que o Brasil, como país emergente, procura manter forças armadas capazes de garantir a segurança do Estado, auxiliar na consecução dos objetivos nacionais e atuar em prol dos interesses da política externa brasileira. No entanto, as forças armadas, especialmente o Exército, tem sido utilizado cada vez mais em ações internas nas chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem e em atividades subsidiárias.

1. Artigo de reflexão ligado ao grupo de pesquisa de Segurança Internacional da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil.
2. Livre Docente em Segurança Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. Pesquisador Visitante no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford – Reino Unido. Doutor em História. Professor Associado do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP – Campus de Marília/SP e dos programas de pós-graduação em Ciências Sociais (UNESP/Marília) e San Tiago Dantas em Relações Internacionais (UNES, -UNICAMP, PUC-SP). Contato: sergio.aguilard@unesp.br
3. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Mestre em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF) e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Contato: thaiane.cm@gmail.com

RESUMEN

El artículo presenta consideraciones sobre Brasil y sus fuerzas armadas, puntos relevantes de la política y de la estrategia de defensa nacional, la acción interna y externa en el campo de la seguridad y defensa y algunos datos del poder militar brasileño en relación a los países de su entorno regional. Observa que Brasil, como país emergente, busca mantener fuerzas armadas capaces de garantizar la seguridad del Estado, auxiliar en la consecución de los objetivos nacionales y actuar en favor de los intereses de la política exterior brasileña. Sin embargo, las fuerzas armadas, especialmente el Ejército, se han utilizado cada vez más en acciones internas en las llamadas operaciones de Garantía de la Ley y de la Orden y en actividades subsidiarias.

ABSTRACT

The article presents considerations about Brazil and its Armed Forces, relevant points from the National Defense Policy and Strategy, the internal and external action in the field of security and defense, and some data on the Brazilian military power in relation to other countries in its regional surroundings. It is observed that Brazil, as an emergent country, seeks to keep its Armed Forces capable of guaranteeing the security of the State, aiding in the execution of the national objectives, the Armed Forces, especially the Army, has been increasingly used in internal actions in the so called operations of “Garantia da Lei e da Ordem” and in subsidiary activities.

INTRODUÇÃO

O Estado ainda é o legítimo detentor do uso da força e a função de defesa ainda é sua atividade exclusiva. A política e a estratégia de defesa de um país direcionam como suas forças armadas serão estruturadas, equipadas, preparadas e posicionados no território nacional. Levam em consideração os interesses do Estado, as ameaças à consecução de seus objetivos, em curto, médio e longo prazo.

Nas últimas décadas, alguns países como o Brasil, passaram a serem chamados de emergentes, em decorrência de seu crescimento econômico, liderança regional e maior capacidade e propensão de atuar do processo decisório global. A ampliação do campo de atuação desses chamados ‘emergentes’ tem consequências

em diversas áreas, uma delas a segurança e defesa. Dessa forma, as forças armadas do Brasil, além de suas tradicionais funções, passaram a serem usadas com mais frequência em prol de sua política externa para maior inserção do país no sistema internacional. Uma das consequências é a necessidade de manter forças armadas em condições de garantir a segurança do Estado e de atuar no exterior em prol dos interesses do país. Alguns exemplos nesse sentido são as missões de paz e a operação de retirada de brasileiros durante o conflito no Líbano em 2006.

Além disso, fruto de dispositivo constitucional, as forças armadas brasileiras, especialmente o Exército, têm sido utilizadas com mais frequência em questões internas, no âmbito das operações denominadas como de Garantia da Lei e da Ordem, além das ações subsidiárias que historicamente desempenham.

O presente artigo tem como objetivo apresentar considerações sobre o Brasil e suas forças armadas. Inicialmente, apresenta aspectos da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, mesclando as versões em vigor de 2012 com a proposta de alteração apresentada em novembro de 2016 e até o momento não apreciada pelo Congresso Nacional. Em seguida, apresenta a conexão da defesa com a política externa do país e dados sobre o poder militar brasileiro em comparação com os países de seu entorno regional. Finalizando, apresenta considerações sobre as Forças Armadas brasileiras no contexto da Segurança e Defesa de um país emergente e sua conexão com a política externa do país.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DEFESA DO BRASIL

A política de defesa de um Estado é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento. De acordo com a versão preliminar disponibilizada em 2016 pelo Ministério da Defesa, a Política Nacional de Defesa (PND) corresponde ao “posicionamento do País em relação a sua defesa” identificando os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), sendo seguida da Estratégia Nacional de Defesa (END) que orienta os setores responsáveis do Estado brasileiro às medidas necessárias para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. A primeira política na área de defesa foi publicada em 1996 denominada Política de Defesa Nacional, sendo periodicamente atualizada e, desde de 2012, é intitulada Política Nacional de Defesa.⁴ Vinte anos depois da publicação do primeiro documento, o contexto do país passou por consideráveis mudanças que podem ser vistas em alguns pontos do documento.

4 Por força da Lei Complementar (LC) nº 97/1999, alterada pela LC nº 136/2010, as minutas da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) devem ser encaminhadas para apreciação do Congresso Nacional.

É notável, principalmente na segunda metade da década de 2000, uma maior preocupação da academia com questões de Defesa e Segurança, tanto em centros somente civis quanto em parceria com centros militares. Assim sendo, o entendimento do significado de ‘Defesa’ e quais são as prioridades para o país nessa área sofreram alterações, impactando a forma como a PND e a END são pensadas e colocadas em pauta. Como marcas dessas mudanças ocorridas ao longo dos anos 2000 para o pensamento em Defesa no país, pode-se mencionar a criação de cursos de pós-graduação voltados especificamente para a área de Estudos Estratégicos e Defesa, como é o curso de mestrado *stricto sensu* em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF) e o curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Figueiredo, 2016).

Além disso, houve a publicação de editais específicos voltados para a área da Defesa e da Segurança como o caso do Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional promovido pelo Instituto Pandiá Calógeras (Ministério da Defesa), que tinha como foco financiar projetos de pesquisa voltados para temas sensíveis para a Defesa e a Segurança Nacionais, principalmente aqueles relacionados ao entorno estratégico nacional.

Além da questão da expansão da pesquisa acadêmica, é importante também ressaltar a maior relevância adquirida pelo país no cenário internacional, tanto pela atuação diplomática em fóruns internacionais quanto pela atuação das Forças Armadas em missões no exterior, especialmente durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Como princípios orientadores da política externa dos governos Lula pode-se mencionar maior integração com a América do Sul e o Atlântico Sul de modo geral e maior inserção do Brasil nas instâncias de decisão internacional, prezando pelo multilateralismo na tomada de decisão e maior protagonismo de países em desenvolvimento.

Considerando a maior ênfase dada às questões de Defesa e a expansão da área acadêmica civil e militar voltada para essa área, a partir do início do século XXI, é possível compreender a relevância de o país discutir e publicar um documento como a Política de Defesa Nacional periodicamente de modo a atender as necessidades do contexto nacional e internacional, que estão em constante movimento, bem como de corresponder às discussões e às pesquisas voltadas para a área que ganharam maior ânimo nesses últimos anos.

A PND brasileira define como segurança “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”, e como Defesa Nacional “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” (Brasil, 2013). Nota-se que desde a definição do fundamento mais básico do documento é possível perceber uma abertura para o tratamento de questões de Segurança no âmbito interno. Ao indicar que é contra ameaças *preponderantemente* externas, o documento abre margem para a justificativa de ação das Forças de Segurança, principalmente das Forças Armadas em questões de ordem interna, que correspondem aos usos mais comuns das Forças Armadas no Brasil recentemente em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁵.

A PND explicita a visão brasileira de que os principais conflitos podem se dar pela disputa “por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia”. Assim, “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional” (Brasil, 2013). Esse entendimento conduz o planejamento estratégico do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

A PND determinou a América do Sul como prioridade para o Estado, apesar de visualizar um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. A solução de conflitos está baseada na ação diplomática e na estratégia militar da dissuasão. Como princípios orientadores da Política Nacional de Defesa, de acordo com o texto do documento, tem-se: a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana (Brasil, 2013).

A versão preliminar da PND enviada ao Congresso em 2016, tem como redação “a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, o que requer permanente esforço de articulação diplomático-militar” (Brasil, 2016, p. 6). Observa-se como princípio o estabelecimento de uma relação mais profunda com o entorno estratégico nacional. Há clara menção à necessidade de se fortalecer a UNASUL, por exemplo. Contudo, é notável que desde o fim do governo de Dilma Rousseff em 2016, tais esforços tem sido minados, como pode ser observado pela saída do país da UNASUL em abril de 2018 juntamente com outros cinco grandes países da região, o que enfraquece consideravelmente o bloco.⁶

5 Como é o caso das operações que ocorrem na cidade do Rio de Janeiro, sob Intervenção Federal, sendo o interventor o General Braga Netto, e na recente crise gerada pela greve dos caminhoneiros em maio de 2017, durante a qual as Forças Armadas foram mobilizadas para garantir o livre acesso às estradas a fim de reestabelecer o abastecimento do país.

6 O motivo alegado na carta assinada por Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai é um desacordo com a Secretaria Geral da UNASUL e divergências internas. Texto disponível em: goo.gl/isdTR5

Na versão de 2016 proposta pelo MD, ao definir o *ambiente nacional*, o documento identifica que o Brasil apresenta grande desigualdade social e econômica, que dificulta a integração do país e o próprio planejamento para a Defesa. Considera ainda a crise econômica e política pela qual o país passa⁷ afeta os índices socioeconômicos bem como a disponibilidade de verba para a aquisição de Produtos de Defesa (PRODE) e estímulo para o investimento na Base Industrial de Defesa (BID).

Além da falta de apelo claro para a população no que diz respeito à importância das questões de Defesa, as demandas das Forças Armadas não são atendidas pela produção interna, o que ocasiona uma dependência tecnológica do exterior em uma área sensível e estratégica para o país. É curioso que ao mesmo tempo em que identifica a crise econômica e política do país, o mesmo documento afirma que “o País alcançou maior estabilidade político-institucional” (Brasil, 2016, p. 7), o que representaria uma contradição com a atual situação do Brasil.

Tanto na PND em vigor como na atualização proposta, é notável a preocupação com a questão tecnológica, reconhecendo que um dos principais problemas é a dependência de tecnologia estrangeira, principalmente àquelas de áreas consideradas sensíveis. A versão atualizada, reafirma a necessidade de o país garantir o funcionamento independente dos sistemas de informação dos quais grande parte das atividades sensíveis dependem atualmente bem como da expansão da matriz energética e o “domínio das tecnologias necessárias” (Brasil, 2016, p. 8).

Face à complexa variedade fisiográfica, a PND dividiu o país em cinco macro-regiões, todas incluídas no planejamento da defesa, mas priorizou a Amazônia e o Atlântico Sul. Na Amazônia, prevê o adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das fronteiras. No Atlântico Sul, a garantia do exercício do direito de jurisdição sobre os recursos econômicos na chamada “Amazônia Azul”, área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados onde estão “as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País”.

Na dimensão aeroespacial, a prioridade é para o controle do espaço aéreo, a sua boa articulação com os países vizinhos e o desenvolvimento da capacitação na área (Brasil, 2013). A Amazônia e do Atlântico Sul são de extrema relevância por representarem regiões extensas de fronteira e de litoral de difícil monitoramento, mas a PND enfatiza também a atuação do país na área de Defesa onde se concentram “os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira” (Brasil, 2016, p.7).

7 A crise política vem desde as eleições de 2014, que culminaram com o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff em 2016.

No que diz respeito ao *ambiente internacional*, na versão de 2016 a primeira preocupação é com o emprego das Forças Armadas nas chamadas “guerras híbridas”, que é definida em nota de rodapé no documento como operações em que:

Ações de combate convencional são aglutinadas, no tempo e no espaço, com operações de natureza irregular, de guerra cibernética e de operações de informação, dentre outras, com atores estatais e não-estatais, no ambiente real e informacional, incluindo as redes sociais (Brasil, 2016, p.9)

Ainda no contexto internacional, o documento reforça a preocupação com organizações terroristas, criminosas e grupos insurgentes, apesar de não haver uma ameaça sensível de ataques terroristas no território nacional, ainda que a atuação do crime internacional organizado seja latente. Apresenta, ainda, a necessidade de se atentar para as questões ambientais e a escassez de recursos provocadas pelo aumento considerável das atividades humanas em decorrência do aumento populacional dos últimos anos. Pelo fato de o Brasil possuir grande reserva de recursos naturais, esta é uma preocupação premente nas suas questões de Defesa e de Segurança, principalmente em razão de seu entorno estratégico também contar com significativos recursos naturais, o que justificaria a preocupação brasileira com a militarização deste entorno.

Além disso, são claramente expostas preocupações com o Atlântico Sul devido também a abundância de recursos naturais na região, o que torna necessária “a consolidação [da área] como Zona de Paz e Cooperação” (Brasil, 2016, p.10), e com a Cooperação Sul-Sul, no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento a fim de estreitar os laços com países de interesse estratégico. Assim sendo, a busca por uma maior cooperação e integração com a América do Sul e o Atlântico Sul de modo geral responderia aos interesses estratégicos e de Defesa, como forma de garantir a proteção dos recursos naturais que podem vir a ser fonte de conflito, e os interesses econômicos e de desenvolvimento.

No entanto, apesar da PND chamar atenção para maior integração com os países da América do Sul, percebe-se que o governo brasileiro tem tomado poucas medidas de âmbito multilateral na região, preferindo acordos bilaterais.

A versão de 2016 da PND estabelece como concepção política de Defesa dez pontos que podem ser resumidos da seguinte forma: respeito à soberania nacional e à resolução pacífica de controvérsias; apoio ao multilateralismo nos fóruns internacionais; integração regional e com o entorno estratégico; proteção aos recursos ambientais; e crescimento dos investimentos nas Forças Armadas e em tecnologias sensíveis de modo a estarem adequadamente preparadas em caso de precisarem ser acionadas (Brasil, 2016).

A PND de 2012 (que se encontra em vigor) elenca onze ONDs. A versão de 2016 apresenta oito ONDs: 1) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; 2) assegurar a capacidade necessária às Forças Armadas para o cumprimento de suas missões; 3) salvaguardar os direitos dos indivíduos, bens e recursos nacionais no exterior; 4) Preservar a coesão e unidade nacionais; 5) contribuir para a estabilidade regional e para a paz internacional; 6) incrementar a projeção do Brasil no sistema internacional; 7) promover a autonomia e independência tecnológica na área de Defesa; e 8) aumentar o engajamento da sociedade brasileira em assuntos pertinentes à Defesa Nacional (Brasil, 2016).

É importante ressaltar, contudo, que a PND não é um documento que deva ser considerado por si só. A defesa e a segurança nacional no Brasil devem ser compreendidas a partir de um conjunto de outros documentos oficiais que informam a concepção de Defesa, das ameaças, do treinamento e da produção de uma doutrina que tem como objetivo garantir a segurança nacional. Dentre estes documentos, pode-se mencionar o Glossário das Forças Armadas (2015), citado com frequência na versão de 2016 da PND, além dos Manuais de Pacificação (2015) e de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (2013)⁸, que informam o treinamento das Forças Armadas para serem usadas de acordo com os objetivos de Segurança no cenário internacional (Manual de Pacificação) e no cenário interno (Garantia da Lei e da Ordem).

A menção a tais documentos torna-se relevante pois neles constam alguns conceitos essenciais para o entendimento das questões de Defesa que pautam a PND, direta ou indiretamente. Os Manuais de Pacificação e de GLO, por exemplo, indicam algumas possíveis fontes de ameaça à ordem contra as quais as Forças Armadas devem estar preparadas. A partir destes Manuais, é possível depreender que as principais *ameaças de ordem interna* estão relacionadas aos movimentos sociais e o crime organizado relacionado ao tráfico de drogas ilícitas e ao tráfico de armas.

É interessante notar que a PND sugere que o foco da atuação de Defesa sejam os centros econômicos e políticos do país, o que implica uma maior concentração na região Sudeste do país. Justamente nessa região, especificamente no Rio de Janeiro, as Forças Armadas tem sido chamadas para atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem com o objetivo de combater as facções criminosas.

Baseada na Política Nacional de Defesa, a versão proposta em 2016 da Estratégia Nacional de Defesa (END) apresenta que a mesma:

⁸ A primeira parte do texto do Manual de Pacificação (2015) indica que o seu foco é o cenário externo, considerando principalmente a atuação das Forças Armadas brasileiras em Missões de Paz, enquanto que o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (2013) tem seu foco em operações realizadas internamente.

Orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados. É, portanto, o vínculo entre o posicionamento do País nas questões de defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para preservar seus valores fundamentais (Brasil, 2016, p.16).

Ou seja, a END tem caráter objetivo ao definir as ações específicas alinhadas aos propósitos do país no setor da Defesa. Seu texto é dividido entre os ‘Fundamentos’ e os Objetivos Nacionais de Defesa (OND). Na seção de Fundamentos, descreve os conceitos considerados mais relevantes para a manutenção do Poder Nacional, compreendido como a capacidade do país de “alcançar e manter os Objetivos Nacionais” propostos. A partir de sua leitura, é possível perceber a valoração que o país dá a melhoria de sua Base Industrial de Defesa, cujo desenvolvimento deve estar baseado em uma ação conjunta entre o poder público e a iniciativa privada. A fim de garantir a manutenção do Poder Nacional, o documento trata de questões como a segurança ao acesso de informações; projetos de pesquisa voltadas para a área, principalmente para a produção de tecnologia; ações de diplomacia de modo geral voltadas para a garantia dos interesses nacionais; dentre outras.

O documento em vigor reforçou as seguintes diretrizes, dentre outras: dissuasão (capacidade das forças armadas, incluindo efetivos, equipamentos, treinamento, tecnologia, etc.); organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; capacidade de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; e capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, ou seja, mobilidade estratégica (aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações) e mobilidade tática (aptidão para se mover dentro desse teatro) (Brasil, 2013).

A END determinou prioridades para as três Forças Armadas que implicam diretamente em suas configurações. A Marinha deve “assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima”. Isso significa manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas.

Implica, portanto, em ações para defesa das plataformas petrolíferas, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, e para responder a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio vindas de um Estado ou de forças não convencionais ou criminosas. O controle de áreas marítimas prioriza as áreas do litoral entre Santos e Vitória e em torno da foz do rio Amazonas (Brasil, 2013).

Ao Exército foram atribuídos os conceitos estratégicos de flexibilidade (capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego) e de elasticidade (capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País). “A elasticidade exige, portanto, a construção de força de reserva, mobilizável de acordo com as circunstâncias”.

Na região amazônica o foco está no monitoramento/controle e mobilidade e nos centros estratégicos do País – políticos, industriais, tecnológicos e militares – na capacidade de defesa antiaérea. O planejamento implica, também, na manutenção de reservas regionais e estratégicas, articuladas em dispositivo de expectativa, incluindo pára-quedistas e contingentes de forças especiais (Brasil, 2013).

Para a Força Aérea foram atribuídos quatro objetivos estratégicos, com suas devidas consequências: vigilância aérea (plataformas e sistemas próprios de monitoramento, particularmente na região amazônica); poder para assegurar o controle do ar (substituição da atual frota de aviões de combate, os sistemas de armas e armamentos inteligentes embarcados, inclusive os sistemas inerciais); capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional (dispor de aviões de transporte em número suficiente e contar com sistemas de armas de grande precisão); e domínio de um potencial estratégico que se organize em torno de uma capacidade (plataformas, sistemas de armas, subsídios cartográficos e recursos de inteligência) (Brasil, 2013).

Tanto a PDN como a END reforçam a estratégia da dissuasão que se resume na frase “se você busca a paz, prepare-se para a guerra”. Enquanto a defesa volta-se para algo fixo, concreto, ou seja, uma barreira física que impedirá o oponente de atacar, a dissuasão apresenta uma relação psicológica, por meio do convencimento, do medo, da chantagem provinda da realidade dos fatos. Mas para que a dissuasão funcione, deve haver credibilidade, ou seja, o Estado deve demonstrar sua habilidade e vontade de entrar em um conflito armado, caso necessário (Cashman, 1993).

É nesse sentido que a END apresenta diretrizes sobre a organização das Forças Armadas com capacidade de monitoramento, controle e mobilidade do espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais e a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão. Deixa claro, portanto, a intenção de investir para multiplicar o potencial militar de modo a garantir as riquezas e o controle do território brasileiro, incluindo a substituição e desenvolvimento de meios da Força Aérea, a construção de submarinos nucleares e a manutenção de tropas de pronto emprego estratégicas e regionais com capacidade de rápido deslocamento.

Para garantir o poder nacional, a END enfatiza os projetos estratégicos que permitiriam o Brasil desenvolver a capacidade necessária para realizar seus Objetivos Nacionais de Defesa. Nesse sentido, as forças armadas procuram desenvolver projetos estratégicos, dentro das possibilidades e das constantes restrições orçamentárias. Na Marinha, os projetos mais importantes são o Programa Nuclear da Marinha⁹, a construção do núcleo do poder naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ)¹⁰.

O Exército trabalha para estabelecer o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)¹¹, substituir seus veículos blindados por nacionais (Projeto Guarani)¹² e proteger as estruturas estratégicas terrestres (Projeto Proteger)¹³. Na Força Aérea, destacam-se os projetos dos novos caças (F-X2)¹⁴, o KC-390 (aeronave de transporte militar)¹⁵, e o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), considerado essencial para o funcionamento dos outros relacionados a gerenciamento e monitoramento, além de permitir a autonomia do Brasil em termos de satélites.¹⁶

Os OND, que na versão proposta de 2016 correspondem à oito Objetivos com Ações Estratégicas (AE), estão relacionadas com o aumento da capacidade e do poder nacional pensando na atuação do país principalmente ‘para fora’. Contudo, é importante destacar a menção da necessidade de se combater o crime organizado transnacional, principalmente relacionado à fronteira. Apesar de haver apenas uma AE especificamente sobre isso e ao longo do documento apenas uma

9 O Programa Nuclear da Marinha tem o objetivo de dominar o ciclo do combustível nuclear e desenvolver uma planta nuclear para a geração de energia elétrica. O programa existe desde 1979. Informação disponível em: goo.gl/xiQ6Sz.

10 O SisGAAZ tem como objetivos principais vigiar e monitorar a chamada Amazônia Azul a fim de compilar uma base de dados que permita a tomada de decisões sobre esta área de interesse para o país. Disponível em: goo.gl/jKRJKL.

11 O SISFRON é um sistema integrado de sensoriamento para apoio à decisão com o emprego de recursos tecnológicos (Brasil, MD, Exército, 2013).

12 O projeto Guarani tem o objetivo de transformar as organizações de infantaria motorizada em mecanizada com o desenvolvimento de novas viaturas blindadas pela indústria nacional. (Brasil, MD, Exército, 2013).

13 De acordo com o *site* do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro, o Programa Proteger é “um sistema complexo que visa ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de coordenar operações na proteção da sociedade”. O programa inclui desde ações de apoio à defesa civil em caso de calamidades naturais ou provocadas pelo homem até a realização de operações de Garantia da Lei e da Ordem. Texto disponível em: goo.gl/DRZFeK

14 O projeto consiste na aquisição de 36 novas aeronaves de caça Gripen sueco, um modelo supersônico mono-motor projetado para missões ar-ar, ar-mar e ar-solo (Brasil, FAB, 2018).

15 O projeto prevê a fabricação de um cargueiro multimissão pela Embraer e a compra inicial de 28 aeronaves que será a nova espinha dorsal da aviação de transporte militar no Brasil (Brasil, FAB, 2018).

16 O projeto prevê o lançamento de “seis frotas de satélites de órbita baixa até 2022, e três satélites de órbita geoestacionária – que contemplam estações terrestres de controle, recepção e processamento de dados – para fornecer serviços de observação terrestre, telecomunicações, mapeamento de informações, posicionamento, monitoramento do espaço e um centro de operação de sistemas espaciais” (Brasil, Força Aérea, CCISE, 2018).

menção às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o que tem ocorrido na prática nos últimos anos é a recorrente atuação das Forças Armadas brasileiras nesses casos, como ocorreu em Vitória¹⁷ e em Natal¹⁸.

Há ainda menção à necessidade de as Forças Armadas cooperarem com os órgãos públicos das unidades da federação, principalmente no setor de segurança. Isto pode ser visto principalmente na atuação recente das Forças Armadas na Intervenção Federal aprovada pelo Decreto nº9.288 de 16 de fevereiro de 2018, a primeira desde promulgada a Constituição de 1988, que ocorre na cidade do Rio de Janeiro desde 16 de fevereiro de 2018, com previsão de encerramento em 31 de dezembro desse mesmo ano. A intervenção resultou na indicação de um General do Exército para ocupar o cargo de Secretário de Segurança daquela cidade. Além disso, o comando da intervenção é também composto por generais do Exército, especialmente aqueles integrantes do Comando Militar do Leste (grande comando regional com sede no Rio de Janeiro). O objetivo principal da intervenção foi o de reorganizar a gestão do Estado na área de segurança bem como o de coordenar ações ostensivas e cívico-sociais em áreas consideradas estratégicas da cidade, principalmente nas favelas, como foi o caso da operação em Vila Kennedy na Zona Oeste da cidade em 2018.¹⁹

A atuação das Forças Armadas em operações de GLO é justificada no sentido de protegerem os interesses nacionais e garantirem a Defesa Nacional, por meio do combate aos crimes transnacionais, como é o caso do narcotráfico. É possível notar, tanto nos documentos de defesa como na prática, a preocupação das autoridades com o combate a crimes transnacionais, principalmente o tráfico de drogas e entorpecentes, e a chamada recorrente das Forças Armadas para o seu uso no âmbito interno em anos mais recentes.

Esse tipo de atuação das forças armadas no âmbito interno gerou um problema jurídico fundamental, o chamado ‘poder de polícia’ que, como o próprio termo indica, está relacionado com a competência legal de militares realizarem patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e, principalmente, prisões em flagrante. O emprego das forças armadas cada vez maior em operações de GLO e patrulhamento das fronteiras resultou em dois diplomas legais importantes. O primeiro foi a chamada “Lei do Abate”, regulamentada pelo Decreto nº5.144 de 16 de julho de 2004, que possibilitou o abate de aeronaves

17 Devido à falta de policiamento em Vitória, no Espírito Santo, as Forças Armadas juntamente com a Força Nacional foram acionadas para fazer a segurança na cidade em fevereiro de 2017. Disponível em: goo.gl/pyxJty.

18 Devido à crise nas polícias do estado, as Forças Armadas foram chamadas para realizar o patrulhamento da cidade em dezembro de 2017. Disponível em: goo.gl/pKXdDq

19 A Vila Kennedy foi escolhida para ser a comunidade “modelo” da intervenção federal e tem sido alvo de ações das Forças Armadas desde o início da intervenção. A comunidade, contudo, segue com graves problemas de segurança e dominada por grupos narcotraficantes. Disponível em: goo.gl/dESu1U

“suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins” (Brasil, 2004) que adentrem o espaço aéreo brasileiro sem a devida autorização, principalmente nas regiões de fronteira. O segundo foi a Lei Complementar 117, de 2004, que deu o poder de polícia ao Exército Brasileiro para atuar na Faixa de Fronteira brasileira contra os crimes transfronteiriços e ambientais (Brasil, 2004), poder este estendido em 2010 para a Marinha e a Força Aérea, pela Lei Complementar 136 (Brasil, 2010).

Este uso recorrente dos militares para questões internas e a possibilidade de seu uso colocada na END sob a justificativa de combate a crimes transnacionais é preocupante. O primeiro problema é uma questão de doutrina e treinamento, já que este não é o foco do preparo das Forças Armadas ou sua missão principal. A segunda questão diz respeito às consequências para a sociedade brasileira de ter suas Forças Armadas cada vez mais atuando contra criminosos comuns, como é o caso do traficante de drogas, da mesma forma como atuaria contra inimigos.

Ainda em relação às missões de Garantia da Lei e da Ordem, as Forças Armadas são chamadas para atuar em grandes eventos nacionais e internacionais como apoio à segurança. Este é o caso, por exemplo, de processos eleitorais e grandes eventos nacionais e internacionais, como foram os casos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

A preocupação com o crime organizado internacional, especialmente nas áreas de fronteira fizeram com que o Ministério da Defesa realize operações conjuntas focadas nesse tema. Dois exemplos deste tipo de operação são a Operação Ágata, existente desde 2011 com o objetivo de fortalecer a fronteira terrestre do país e realizar missões táticas para coibir crimes como narcotráfico, tráfico de armas e contrabando nas fronteiras e a Operação Sentinela, com ações centradas no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Brasil, MD, 2018).

A atenção das forças armadas para o combate a ilícitos transnacionais foi ampliada para a realização de exercícios com suas congêneres de diversos países da América do Sul. Como exemplos, em 2001 as forças aéreas brasileira e argentina iniciaram as operações denominadas Prata que, a partir de 2004, passaram a ter a periodicidade anual com o intercâmbio de informações sobre tráfegos ilícitos e o emprego de meios de detecção (radares) e interceptação (aeronaves). Em dezembro de 2002, Brasil e Argentina firmaram um acordo de cooperação com o objetivo de consolidar os procedimentos coordenados no combate ao tráfego ilícito de aeronaves. Em 2005, as forças aéreas do Brasil e do Paraguai iniciaram a Operação Parbra I relacionadas com o combate a tráfegos aéreos irregulares (Aguilar, 2010).

A END inclui também nos Objetivos Nacionais de Defesa o uso das Forças Armadas em suas ações subsidiárias, que são aquelas realizadas “em caráter complementar às suas atribuições constitucionais”²⁰ com a intenção de contribuir para o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil. Estas ações são realizadas em diversos segmentos da sociedade e correspondem à ações cívico-sociais, apoio à saúde pública e socorro à vítimas de calamidades naturais, por exemplo. Dentre estas atividades, destacam-se a participação em obras de engenharia, apoio a comunidades indígenas na região amazônica e fiscalização e controle do material bélico.

O PODER MILITAR BRASILEIRO E O ENTORNO REGIONAL

Os países chamados emergentes são aqueles que, apesar de não terem o mesmo nível social dos países desenvolvidos, adquiriram um alto nível de desenvolvimento industrial e de excelência tecnológica em algumas áreas e cuja capacidade econômica pode impactar o sistema econômico internacional. São países significantes, que exercem liderança regional e aspiram a uma maior presença no processo decisório global. Nesse sentido, eles procuram influenciar nas decisões das potências, especialmente formando grupos para atuar em diversas questões mundiais. Ou seja, buscam serem atores ativos e diferenciados em vários espaços e áreas com a finalidade de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional na qual esses países assumam novas e importantes responsabilidades e funções.

Mas, uma maior participação dos emergentes a nível global ainda é constrangida por suas limitadas capacidades política e econômica de responder às demandas que surgem. Além disso, a assimetria ainda presente no sistema internacional faz com que os emergentes busquem compensar essas limitações e constrangimentos utilizando seu poder econômico e sua política externa em prol dos objetivos políticos.

O Brasil é um país considerado emergente e procura manter certa independência de ação no sistema, preferindo analisar e decidir caso a caso, conforme as situações surjam, evitando alianças automáticas ou relações pré-estabelecidas com outros atores. Apoiada nos princípios do universalismo e do multilateralismo, a política externa busca diversificar os parceiros e os interesses e trabalhar para fortalecer sua posição nos foros multilaterais, bem como fortalecer as organizações internacionais, especialmente as Nações Unidas (ONU). Nessa organização, é um dos mais ativos defensores de um processo de reformas, especialmente do Conselho de Segurança (CSNU).

20 Ações subsidiárias realizadas pelo Exército. Texto disponível em: goo.gl/Y6YUZ7

Ao mesmo tempo, a política externa usa sua importância e liderança para desenvolver políticas regionais em várias áreas. A política brasileira busca fortalecer sua imagem perante os vizinhos e criar mecanismos regionais, diminuindo a influências das grandes potências no seu entorno, especialmente dos Estados Unidos. A estabilidade regional é entendida como pré-requisito para o seu desenvolvimento e a segurança do país implica na manutenção da paz com, e nos, seus vizinhos.

Percebe-se, então, o uso de recursos econômicos, diplomáticos e outros não-militares para projetar a política externa de modo a conquistar um papel mais importante no sistema internacional. Mas, ao mesmo tempo, busca aumentar, dentro das possibilidades, sua capacidade militar de modo a garantir sua segurança, entendida, objetivamente, como a ausência de ameaças para a aquisição de valores e, subjetivamente, a ausência do medo de que esses valores possam ser atacados (Wolfers, 1962). Para a Escola Superior de Guerra (ESG), segurança é o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza ou, a “sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado” (ESG, 2006, p. 52). Os fatores perturbadores podem ser entendidos como ameaças.

Ao buscar projeção internacional, ampliando a dimensão e o alcance de seus interesses, pode se chocar com os interesses de terceiros. Dessa forma, um Estado que pretende ter maior capacidade de influenciar o sistema internacional, seja global ou regional, naturalmente procurará obter um poder militar a altura dessa aspiração. No campo da segurança internacional, maior poder político no processo decisório global, implica numa maior participação nos esforços globais de manutenção da paz. O Brasil tem um histórico de participação em 53 operações de paz e missões políticas especiais da ONU, e a partir da década de 1990 aumentou sua colaboração com tropas, tendo assumido o comando da missão de paz no Haiti entre 2004 e 2017 (Aguilar, 2015).

A estratégia de defesa brasileira deixa clara a intenção do país em investir na multiplicação do seu poder militar de modo a garantir o controle do território e a livre exploração de suas riquezas. Poder é um termo amplo e difícil de ser definido. Está normalmente ligado à soberania, força, superioridade militar ou econômica, dominação, entre outros. O termo é utilizado como elemento central do Estado que não apenas tem poder como também é poder. Nesse caso, poder seria a capacidade de o Estado impor sua própria vontade dentro do sistema. Logo, não haveria poder sem uma correlação de vontades. Para um Estado ter poder há a necessidade de relacioná-lo, confrontá-lo com, no mínimo, outro Estado. Como salientou Moreira (1993, p. 110): “não tem qualquer sentido afirmar que um Estado tem poder [...] se os instrumentos à sua disposição não lhe derem a capacidade

de influenciar o comportamento de outro Estado ou dos detentores de interesses opostos”.

Ao observarmos alguns dados sobre a capacidade militar dos países em geral, é possível verificar uma relação entre poder militar e o poder do Estado, além de questões de segurança interna e contenciosos com vizinhos que influenciam a necessidade de se manter grande capacidade militar. Em 2011, o Brasil era o 11º país com mais gastos com defesa no mundo com 26,1 bilhões de dólares (BBC, 2011). Essa posição permaneceu em 2017 com gastos de 29,3 bilhões de dólares (TIAN, 2018). Dessa forma, para um território com 8.514.877 Km², uma população de cerca de 200 milhões de habitantes, um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de dois trilhões de dólares, o Brasil mantém forças armadas com 288 mil militares e os gastos de defesa equivalem a 1,4% do PIB e a 1,7 dos gastos mundiais com defesa (TIAN, 2018).²¹

Embora os gastos com defesa possam chamar a atenção por ser um dos maiores da União, o orçamento das forças armadas brasileiras inclui todos os gastos de custeio e de capital, inclusive os gastos com pessoal (salários, aposentadorias e pensões), com serviços sociais (por exemplo, assistência médica) e administrativos. Na realidade, cerca de 70% dos recursos do são destinados para pagamento de pessoal (ativo e inativo), sobrando menos de 30% para custeio e investimentos em novos equipamentos (Brasil, MD, 2018).

Com relação à América do Sul, o Brasil tem um território três vezes maior que a Argentina e um PIB que corresponde a 5,6 vezes o do seu vizinho. No entanto, suas forças armadas são quatro vezes maiores que as argentinas. Com relação à Colômbia apesar de possuir um território 7,5 vezes maior, e uma população quatro vezes maior, as forças armadas brasileiras possuem um efetivo apenas 1,25 maior que as colombianas.²² Cabe salientar que o tamanho das forças colombianas e o orçamento de defesa daquele país têm mais relação com a situação peculiar da sua segurança interna que com percepções de ameaças externas.

No Brasil, a relação do efetivo das forças armadas com o tamanho da população é de um militar para cada 590 habitantes, a mais baixa da América do Sul. Na Argentina a relação é de um para 524, na Colômbia um para 175 e no Uruguai um para 138, a mais alta do sub-continente. Os gastos brasileiros com defesa superam em quase cinco vezes o Chile, terceiro país com maior orçamento de defesa, e em 2,7 a Colômbia, o segundo maior orçamento de defesa da América do Sul. No entanto, o percentual do PIB brasileiro empregado em defesa, cerca de 1,5%, é menor que o da Colômbia (3,7%), Chile (3,5%) e

21 O Exército engloba em torno de 75% das forças armadas. Cabe destacar, também, que pouco mais de 30% de seu efetivo é composto por conscritos (IISS, 2014).

22 Com base em dados da *United Nations Statistics Division*, 2012; FMI, 2011; e SIPRI, 2010 e 2012.

Equador (2,8%), um pouco maior que o da Venezuela (1,4%) e do Uruguai (1,3%) e igual ao da Bolívia. É interessante destacar que a situação interna da Colômbia e a Lei do Cobre no Chile permitem que esses países tenham maiores investimentos em defesa.²³

Não há dúvidas que o Brasil é visto pelos seus vizinhos como um gigante. Mas essa potência regional é um “Estado satisfeito”, com todas suas fronteiras resolvidas e sem qualquer intenção de expansão territorial. Além disso, historicamente tem sido um importante mediador em problemas de segurança no subcontinente. O país tem usado seu poder regional em prol de medidas cooperativas no campo da segurança, iniciadas no eixo Brasil-Argentina e ampliadas a todo o subcontinente. Como exemplos, temos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (1986), a Zona de Paz no MERCOSUL, Bolívia e Chile (1998), a Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana (2002), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa, dentre outros.

A postura brasileira em prol da criação de mecanismos no campo da segurança tem sido fundamental na conformação do entendimento entre os países sul-americanos. Alguns exemplos são o Mecanismo de Itaipava com a Argentina (bilateral) e a Reunião Trilateral entre Bolívia, Brasil e Peru em Matéria de Luta Conjunta contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos (trilateral) e o mecanismo 2X9 em relação à operação de paz no Haiti (multilateral).²⁴

Nesse campo, percebe-se a ação brasileira em diversas dimensões. No nível continental o discurso é pelo fortalecimento da OEA e seus mecanismos de resolução de conflitos. Na América do Sul, buscou dotar a UNASUL de capacidade discutir as questões sub-regionais de segurança e encontrar soluções próprias para os problemas que possam surgir, apesar da postura do governo atual de se retirar da instituição. No Cone Sul, incentivou a criação de mecanismos no âmbito do Mercosul que ultrapassem as questões típicas de defesa e abarcam, inclusive, assuntos de segurança pública. De forma bilateral, estabeleceu foros de discussão entre suas forças armadas e as dos países vizinhos, como as reuniões de Estados-Maiores de Defesa, além de uma série de exercícios militares, bilaterais ou multilaterais, como forma de fomento da confiança mútua (Aguilar, 2010).

²³ Idem.

²⁴ Em maio de 2005 Argentina, Brasil, Chile e Uruguai estabeleceram o Mecanismo 2x4 para tratar conjuntamente das ações empreendidas na operação de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH). Em agosto de 2005 o mecanismo se tornou 2x7 com a entrada do Equador, Guatemala e Peru. Em fevereiro de 2007 passou a ser 2x9 com a incorporação da Bolívia e do Paraguai. O mecanismo tem a participação de representantes dos ministérios de relações exteriores e de defesa de cada um dos países (Aguilar, 2015).

CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL E SUAS FORÇAS ARMADAS

Segurança é abstrata, um estado. Defesa é um ato dirigido contra determinada ameaça e pressupõe um eventual emprego de força, ou seja, o uso das Forças Armadas como elemento essencial. Por conseguinte, a segurança nacional envolve toda a sociedade na superação dos antagonismos à conquista de seus objetivos, utilizando uma estratégia nacional integrada por todos os elementos do poder nacional. As ações realizadas têm como essência principal a manutenção da independência e da soberania da nação. A defesa nacional compreende atitudes, 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 (ESG, 2006).

A função de defesa ainda é uma atividade exclusiva do Estado centrada numa política de defesa, a partir da qual são estruturadas as Forças Armadas, sua missão, efetivo, organização, preparação, equipamento, material, etc.

Os Estados podem definir e construir uma variedade de formas de ameaças fazendo com que as preocupações em segurança sejam diferentes em cada um deles. Os mais desenvolvidos têm menos preocupação com saúde, educação, moradia, questões que, no caso dos menos desenvolvidos, podem constituir ameaças à segurança. Os interesses do Estado e seus contenciosos também conduzem a forma como estruturam suas forças armadas.

O Brasil tem a certeza de que apenas os países dotados de espaço territorial, população e com economia e tecnologia desenvolvidas podem se tornar um pólo de poder mundial. A condição de ser uma das maiores economias mundiais dá ao Brasil o *status* de país rico, mas a má distribuição interna dessa riqueza mantém ainda parte da sociedade pobre. Além disso, o poder econômico não foi convertido em poder político do país no sistema internacional. Dessa forma, o Brasil tem a consciência que precisa consolidar o desenvolvimento industrial, melhorar seu índice de desenvolvimento humano e ampliar sua participação no sistema internacional. Mas entende, também, que para isso depende da estabilidade mundial, além de um ambiente interno favorável.

Neste contexto, o Brasil intensifica sua participação nos foros internacionais e amplia suas relações em vários planos (comércio, segurança, econômico, cultural, científico e tecnológico) com outras nações, especialmente as emergentes.

Figurar entre as maiores economias do mundo resulta, naturalmente, em almejar maior influência na ordem global. Mas resulta, também, em ser solicitada a ter maior participação internacional. A posição alcançada pelo Brasil como uma das maiores economias do mundo é importante, mas insuficiente para um

acréscimo de poder político na esfera internacional. Um dos exemplos do esforço brasileiro na busca desse poder é a pretensão de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Mas ter poder político no sistema internacional, ou seja, capacidade de influenciar no processo decisório mundial, implica na necessidade de desenvolver todos os campos do poder (político, econômico, social, militar e científico-tecnológico).

A prioridade dada pelo governo brasileiro em torno da reforma do CSNU, tornando-o mais condizente com o mundo do século XXI, implica na crítica ao exercício do poder conferido aos cinco membros permanentes. A Carta de São Francisco, não só lhes deu o poder de decisão sobre os assuntos mais importantes sobre a paz e a segurança internacionais, como também conferiu a esses membros legitimidade, consentindo previamente as resoluções por eles aprovadas ou os vetos por eles conferidos. O Brasil busca, coerentemente e justamente, uma mudança no processo de tomadas de decisões da ONU acerca dos temas mais relevantes, mas de maneira que essa mudança coloque o país no centro do processo.

O desenvolvimento econômico e dos demais campos do poder, e a intenção manifesta de protagonismo brasileiro no sistema internacional, apresentam algumas consequências. Como salientou Foucault (1996), ao pensar o poder em termos de relações de força, esse não se detém, exercita-se, ele só existe em ato, na passagem do seu exercício concreto para o ato. A aquisição de maior poder político implica num maior envolvimento em alguns temas da agenda internacional como, por exemplo, as operações de paz da ONU, o direito de ingerência e as intervenções militares. O envolvimento em temas que o Brasil tradicionalmente prefere abster-se, ou não se engajar, implicaria num maior desgaste da diplomacia. A maior participação em operações de paz resultaria no aumento de recursos necessários, humanos e financeiros, tanto para manutenção de tropas no exterior como em forma de contribuições para a ONU e outras organizações internacionais.

O dimensionamento do orçamento de defesa tem relação com a projeção internacional de um Estado e as capacidades militares necessárias para apoiá-la. Quanto maior a inserção buscada pelo Brasil, maiores serão os compromissos internacionais que o país deverá assumir e maiores serão os gastos nessa área. Ou seja, aumento de poder político no sistema internacional resulta em mais dispêndio de recursos. A pergunta é se o Estado está propenso a arcar com esses custos.

O Brasil decidiu atuar com protagonismo no Haiti. Além de ser responsável pelo maior efetivo militar da MINUSTAH, quando do terremoto em 2010 colocou em curto espaço de tempo mais um batalhão a disposição da ONU. No entanto, ainda é cobrado a uma maior participação por aquela Organização, tanto em pessoal como em colaboração financeira para as operações. No final de 2017,

quando o país foi convidado para enviar um batalhão para a operação da ONU na República Centro Africana, o governo brasileiro respondeu negativamente, decisão justificada por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro.

Outra consequência seria a necessidade de maior envolvimento em questões de segurança e defesa na América do Sul. Dependendo de como se der, esse envolvimento pode ser visto como intervencionista ou como o exercício de um poder hegemônico na região, gerando discordâncias e rivalidades e, potencialmente, conflitos, que podem dificultar as relações do Brasil com alguns de seus vizinhos. Assim, o crescimento brasileiro e sua afirmação como potência e, por conseguinte, o aumento do seu poder militar, conduzirão suas relações com a América do Sul. O nível dessas relações dependerá da postura adotada pelo país em relação a seus vizinhos. Serão as ações do Brasil que criarão um histórico de imagens positivas, resultando em confiança, parceria e amizade, ao invés de desconfiança, rivalidade ou inimizade.

O Brasil priorizou a América do Sul em suas ações de política externa, segurança e defesa, o que ficou bem claro na PDN, na END, no discurso e nas ações externas nas últimas décadas. Mesmo sendo difícil pensar em segurança e defesa regional sem levar em consideração a presença dos Estados Unidos no continente, do ponto de vista estratégico, uma subordinação aos interesses da grande potência seria prejudicial para o delineamento de uma concepção regional de defesa.

Nesse contexto, é interessante para países do porte do Brasil, manter uma liberdade para estabelecer suas prioridades internas em segurança e defesa, bem como atuar como propulsor de uma política sub-regional ou regional de segurança, sem que isso signifique estabelecer um antagonismo com os EUA. É possível, mantendo um diálogo e a cooperação com os norte-americanos, especialmente em relação a temas de interesse comum, que o Brasil e seus vizinhos discutam e encontrem soluções próprias para os problemas de segurança da América do Sul. No entanto, o recente ‘desmantelamento’ da UNASUL, decretado pelo Brasil e outros países do subcontinente, parece ser um retrocesso com consequências para as tentativas de integração com os países da região e a busca pela autonomia regional em termos de segurança e defesa iniciada na década passada.

O Brasil tem procurado maior participação no processo decisório mundial. Mantém uma política externa sem alinhamentos automáticos, participa da maior parte dos foros e organismos internacionais e procura fortalecer esses organismos. A solução negociada de conflitos pautou historicamente a política externa brasileira, o que qualifica o país no âmbito do sistema internacional a usar o peso dessa tradição negociadora em prol das ações estabelecidas para se obter a paz mundial.

O país é uma potência regional e assim é visto pelos seus vizinhos sul-americanos. A satisfação com seu tamanho e suas riquezas conduzem a uma postura de não beligerância, mas indica a necessidade de proteger seu território.

Não há, e não houve na história, potência que não tenha desenvolvido forças armadas capazes de garantir esse *status*. As potências mundiais, cada uma em seu tempo, buscaram alcançar capacidade de dominar territórios, os mares, o espaço aéreo e, atualmente, o espaço sideral e o cibernético. Dessa forma, o Brasil necessita de forças armadas compatíveis com sua estatura no sistema internacional, capazes de proteger seu território e suas riquezas, de garantir sua soberania e seu poder de decidir sem interferências seu próprio destino, e de participar de ações externas em apoio aos interesses do Estado. O Brasil indicou essa necessidade em sua política e estratégia de defesa. No entanto, por uma série de fatores internos, essa intenção ainda não se conformou na prática, ou as ações têm se dado numa velocidade aquém da necessária.

No campo da defesa, alguns projetos estratégicos em andamento estão na área da chamada ‘tecnologia dual’ como é o caso do Veículo Lançador de Satélites conduzido pela Força Aérea. Outros estão ligados ao aumento da capacidade de defesa de cada uma das forças como são os casos do submarino nuclear da Marinha, da aquisição de caças pela Força Aérea e de modernização das unidades do Exército.²⁵ Alguns projetos são abrangentes e integrados, não só entre as forças armadas como também com a participação de agências governamentais como o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON) e o de Defesa Cibernética.²⁶ Mas, sucessivos contingenciamentos nos orçamentos do Ministério de Defesa dificultam o andamento desses projetos considerados estratégicos.

A PND e a END apresentam um projeto de Defesa para o país que apresenta diversas contradições. A prática do atual governo do país em vários momentos se contradiz com o que esses documentos apresentam. Apesar desses problemas, os documentos e a prática deixam claro que não há ameaças percebidas ou latentes, nem inimigos potenciais em curto prazo para o país. Dessa forma, a política e a estratégia se voltam para o preparo de forças armadas para ações futuras que possam ameaçar a soberania nacional em razão dos ricos recursos do país.

25 Além dos projetos citados anteriormente: o projeto Defesa Antiaérea visa dotar o Exército de capacidade de defesa das estruturas estratégicas terrestres e, além da aquisição de material estrangeiro, tem o objetivo de fomentar a indústria nacional nessa área; o projeto Astros visa dotar o Exército de capacidade de prestar apoio de fogo de longo alcance, incluindo o desenvolvimento de um míssil de cruzeiro tático com alcance de 300 km; e o projeto RECOp tem o objetivo de dotar as unidades operacionais do Exército de material mínimo de prontidão e operacionalidade (Brasil, 2013).

26 O projeto Defesa Cibernética objetiva desenvolver capacidade de proteção contra ataques cibernéticos e envolve instituições acadêmicas e empresariais na pesquisa científica em dez projetos estruturantes na área (Brasil, 2013).

A dissuasão atua então como estratégia fundamental para diminuir um possível apetite de atores externos em relação a esses recursos.

Não se percebe a intenção de formar alianças ou coalizões militares mas sim, fortalecer organizações e instituições internacionais. A conformação de arranjos regionais está mais voltada para a ideia de manter um clima de paz no entorno geoestratégico, ou seja, a estabilidade regional estaria diretamente relacionada com a liberdade do país atuar em outras áreas em busca da paz interna e do desenvolvimento. Como capacidade dissuasória está relacionada com poder e capacidade das forças armadas projetarem poder, busca-se aumentar o poder militar, apesar dos constantes efeitos negativos de orçamentos e contingenciamentos aplicados pelo governo, que se tornaram comuns.

Internamente, as forças armadas gozam de alta confiança da população, como indicam pesquisas de opinião realizadas nos últimos anos. Parte dessa confiança vem das inúmeras ações cívico-sociais e da presença dessas forças em partes do país onde outros agentes públicos não se fazem presentes, como em partes da Amazônia. Dessa forma, as relações entre civis e militares atuam de forma positiva para o exercício do dever constitucional das forças armadas. No entanto, vê-se cada vez mais o uso das forças armadas em questões internas, uso esse que se dá por decisão política e para fins políticos. O emprego em ações que são de segurança pública, por conta da incapacidade de governos estaduais, que são constitucionalmente os responsáveis por gerir essas questões, desviam os militares de sua missão principal.

No campo externo, as forças armadas também angariaram respeito pela forma como atuam em operações de paz. Nesse âmbito, o uso das forças armadas em prol da política externa tem mostrado resultados positivos.

Dessa forma, entendemos que, apesar de algumas contradições entre o discurso e a prática, há a intenção de fortalecer as forças armadas, a qual está relacionada com a incerteza e as tensões provenientes da ordem global e não com a percepção de ameaças vinda de seus vizinhos. Nesse sentido, o principal desafio brasileiro no século XXI será a condução das relações na América do Sul em direção da cooperação em segurança e da integração em alguns campos. Será a manutenção da imagem positiva e os processos cooperativos construídos no subcontinente que permitirão que o Brasil tenha forças armadas compatíveis com sua situação de potência sem que seja visto como hegemônico ou até imperialista, ou como uma possível ameaça pelos seus vizinhos. Ou seja, para evitar a percepção de ameaças, fortalecer a parceria e a confiança fazendo com que os vizinhos o vejam como um parceiro e não como um potencial rival.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, S. (2010). *Segurança e defesa no cone sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias.
- Aguilar, S. (2015). A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliana - Journal for Brazilian Studies*, 3 (2), 113-141.
- BBC. (4 de março de 2011). China says it will boost its defence budget in 2011. Recuperado de: goo.gl/29A3Wa
- Brasil. (25 de setembro de 2013). Decreto Legislativo 373/2013.
- Brasil. Exército Brasileiro. (2015). Portaria Normativa 005/2015. Manual de Campanha: Operações de Pacificação.
- Brasil. FAB. (2018). Aviação de Transporte e indústria aeronáutica brasileira. Recuperado de: goo.gl/8QS4Mn
- Brasil. Força Aérea. (2018). O que é o PESE. Recuperado de: goo.gl/JAasUU
- Brasil. Força Aérea. (2018). Réplica do caça Gripen NG é exposta no Greenk Tech Show em São Paulo. Recuperado de: goo.gl/AhY5Ui
- Brasil. Presidência da República. (02 de setembro de 2004). Lei Complementar 117/2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: goo.gl/AnhjXX
- Brasil. Presidência da República. (2010). Lei Complementar 136/2010. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: goo.gl/AnhjXX
- Brasil. Ministério da Defesa. (2013). Exército. Projetos Estratégicos.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2015). Glossário das Forças Armadas MD35-G-01.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2018). Proteção das Fronteiras. Recuperado de: goo.gl/BEF2Js
- Brasil. Presidência da República. (2013). Portaria Normativa 3461/2013. Garantia da Lei e da Ordem, MD33-M-10.
- Cashman, G. (1993). *What Causes War? An introduction to theories of international conflict*. Lexington Books.
- ESG. (2006). *Manual Básico. Elementos Doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG.
- Folha de São Paulo. (02 de abril de 2018). Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul, diz agência. Recuperado de: goo.gl/pz5RWe.
- FMI. (2011). World Economic Outlook Database, September 2011. Recuperado de: goo.gl/tg1YsC

- Foucault, M. (1996). *A microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- International Institute for Strategic Studies. (2014). *The Military Balance*. Londres: Routledge.
- Moreira, A. (1993). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Organização das Nações Unidas. (2013). Department of Peacekeeping Operations. Factsheet. Recuperado de: goo.gl/BvKdY6
- Organização das Nações Unidas. (2012). United Nations Statistics Division. Recuperado de: goo.gl/4tp8L9
- SIPRI. (2012). Facts on International Relations and Security Trends. Recuperado de: goo.gl/4L3ByX
- SIPRI. (2010). *SIPRI Yearbook 2010*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Tian, N. (2018). *SIPRI Trends in World Military Expenditure*. Solna. Recuperado de: goo.gl/BZRQTL
- Torres, A. (16 de abril de 2018). Modelo da intervenção federal na segurança do Rio, Vila Kennedy volta a sofrer com violência. Recuperado de: goo.gl/TaLycF