

O Brasil e o exercício da dissuasão no contexto sul-americano: possibilidades e limitações

Rômulo Coutinho Lucas*

Introdução

Este trabalho investiga de que forma o Brasil exerce o poder dissuasório junto aos países limítrofes da América do Sul e quais as suas possibilidades e limitações. Ele baseou-se na legislação nacional sobre o tema (Constituição, leis complementares e ordinárias, política e estratégia nacionais de defesa, cenário de defesa), bem como na literatura sobre o assunto.

Foi realizada uma revisão documental e bibliográfica, buscando aprofundar conhecimentos a respeito da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa, do Livro Branco de Defesa Nacional e das legislações sobre a atuação das Forças Armadas, bem como dos meios que podem ser usados pelo Estado no exercício do poder dissuasório junto aos países limítrofes. Além disso, dados foram coletados e apresentados para caracterizar as possibilidades e as limitações do emprego da dissuasão.

O balanço de poder é dinâmico e altera-se com a evolução da tecnologia. As alterações normativas também exercem influência sobre as formas de dissuadir. Foram também considerados o horizonte temporal de 2010 a 2019 e os países fronteiriços da América do Sul, enfatizando a expressão militar do poder nacional. É importante conhecer as formas de aplicação da dissuasão bem como suas limitações, a fim de permitir o entendimento de como as Forças Armadas estão inseridas no processo e de que maneira podem atuar decisivamente na manutenção da soberania nacional.

Análise da legislação

Para entender se o Estado brasileiro pode aplicar o poder dissuasório junto a outros países e como, é

importante analisar a legislação pátria, desde a Carta Magna de 1988, passando pela legislação infraconstitucional, que segue avançando até os dias atuais. Nelas serão encontrados os fundamentos que dão origem as políticas e estratégias para a aplicação da dissuasão em prol da segurança e do desenvolvimento da sociedade brasileira. Quais legislações fundamentam o uso desse poder? Houve alguma alteração em relação a versões anteriores?

Constituição Federal de 1988

Como se observa em nossa Legislação Maior, a orientação para as relações internacionais é evitar o conflito. Assim dispunha a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (art. 4º), sendo suprimido tal texto na Constituição de 1967 e retornando na atual. O legislador constituinte, já no preâmbulo, novamente abdica da guerra de conquista ao firmar o comprometimento do Estado brasileiro "... na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias...". Nessa linha, o artigo 4º define os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, ou seja, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. No parágrafo único desse artigo, ainda existe a previsão de que o país

... buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Com orientações tão expressas, o espaço para a aplicação de medidas de dissuasão torna-se restrito.

* Cel Av (AFA/1993, EAOAR/2003, ECEMAR/2013). Atualmente, é oficial aluno do CPEAEx/2020.

Política Nacional de Defesa (PND)

A PND é o documento que estabelece a orientação sobre o posicionamento do Estado brasileiro nesse tema. Curioso observar que a palavra *integração* aparece seis vezes, sendo três relativas à América do Sul e três relativas ao território nacional, o que demonstra quão cuidadosa deve ser a utilização da dissuasão. Apesar disso, são estabelecidos três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa –, que devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais, sendo a Defesa voltada à dissuasão ou ao enfrentamento contra ações hostis. Em seu item 3.2, inciso VIII, verifica-se expressamente que a cooperação e a integração com os países sul-americanos ocorrerão sem prejuízo da dissuasão, ao mesmo tempo em que o inciso XIV estabelece que as Forças Armadas devem ser preparadas e equipadas para prover a adequada capacidade de dissuasão. O documento não explicita o que significa a palavra “adequada” nesse contexto.

Estratégia Nacional de Defesa (END)

A END norteia a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria e destaca a dissuasão como uma das Capacidades Nacionais de Defesa. Dentre essas capacidades, o item 3.1 menciona a dissuasão como um fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões. Considera o desenvolvimento do País essencial para a geração do Poder Nacional em sua plenitude e fundamental para a efetiva dissuasão contra eventuais ameaças. Uma das Estratégias de Defesa previstas na END é o fortalecimento da capacidade de dissuasão, incorporando Ações Estratégicas de Defesa que propiciem às Forças Armadas as capacidades necessárias ao exercício da dissuasão.

Em seu glossário, a dissuasão é definida como atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desencorajar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos. É o mesmo que **deterrence**.

Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Esse documento apresenta o *status* das Forças Armadas e torna clara a intenção do País nesse tema. Ele afirma que:

O Brasil se considera e é visto internacionalmente como um País de tradição pacífica, mas não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do preparo para a sua defesa contra ameaças externas e de seus interesses, pois não é possível afirmar que a cooperação sempre prevalecerá sobre o conflito no plano internacional. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento.

Tais colocações são fundamentais para o entendimento pela sociedade sobre a necessidade de o país construir e aplicar a capacidade de dissuasão, em benefício de nosso povo, e a Marinha do Brasil, a Força Aérea Brasileira e o Exército Brasileiro são instados a se desenvolverem para atuar fortemente nesse ambiente.

Outras legislações

Internamente, as Forças Singulares também abordam o tema. Como exemplo, a Força Aérea Brasileira estabeleceu assim uma Concepção Estratégica com visão de futuro:

Uma Força Aérea de grande capacidade **dissuasória**, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais (grifo nosso).

Nessa visão, podemos observar que o foco principal é utilizar a dissuasão para atingir/preservar os objetivos nacionais, coadunando-se com sua missão de “manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria”.

O Exército Brasileiro, ao atualizar sua missão (2019), definiu na Portaria nº 1.985 que ele deve se manter “... apto a atuar como um instrumento de **dissuasão...**” e que “... o propósito de médio prazo é alcançar um grau de **dissuasão** compatível com o

exército de um país com a condição de ator global...” (grifo nosso), em consonância com as legislações citadas anteriormente. Em sua Política Militar Terrestre (2019), estabelece também, como escopo do Portfólio Estratégico do Exército, entregar à sociedade o incremento da capacidade de dissuasão contra ameaças regionais e extrarregionais.

Embora não se refira especificamente ao termo em sua missão ou visão de futuro, também a Marinha do Brasil colabora com a aplicação da dissuasão, quando prepara o Poder Naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria.

Finalmente, por meio da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (2018), o Ministério da Defesa considera a capacitação tecnológica condição indispensável para a capacidade de gerar efeito dissuasório. Assim sendo, veremos algumas possibilidades empregadas para gerar esse efeito.

Possibilidades para o exercício da dissuasão

Baseado na capacidade potencial de guerra de cada nação em terra, mar e ar, combatida por meios convencionais, incorporando na análise valores relacionados à mão de obra, equipamentos, recursos naturais, finanças e geografia, os países da América do Sul estão assim classificados entre 138 países:

PAÍS	POSIÇÃO	ÍNDICE
BRASIL	10	0,1998
COLÔMBIA	37	0,6045
PERU	40	0,6219
VENEZUELA	41	0,6449
ARGENTINA	43	0,6521
CHILE	47	0,7668
BOLÍVIA	67	0,9942
EQUADOR	68	1,0062
URUGUAI	95	1,8909
PARAGUAI	113	2,1898

Tabela 1 – Comparação de países – Potencial
Fonte: Global Firepower (adaptação do autor), 2020

Apesar de potencialmente favorável ao Brasil, a introdução de novas tecnologias como os mísseis BVR – *Beyond Visual Range* – com maior alcance, por exemplo, podem desequilibrar essa balança.

Na abordagem anterior, observou-se que, apesar da orientação pela solução pacífica de controvérsias, o Estado também deve preparar-se e exercer uma força dissuasória a fim de contribuir para o atingimento dos objetivos nacionais e bem-estar de seu povo. O conceito de dissuasão engloba várias facetas, ou seja, ela pode ser aplicada de diferentes formas e por meio das várias expressões do poder nacional. É importante identificar quais são as ameaças presentes e potenciais, pois, em função delas, serão aplicadas medidas para mitigar o risco que elas representam.

Dentre as várias ameaças presentes no contexto sul-americano, podemos identificar algumas: ilícitos transfronteiriços (armas, drogas, contrabando); redução no fornecimento de energia (elétrica ou hidrocarbonetos); biopirataria; instabilidade política e social aumentando a migração estrangeira para o território brasileiro e crise humanitária decorrente; baixo crescimento econômico dos países. Uma das formas de reduzi-las é com o exercício da dissuasão.

Diplomacia em conjunto com Forças Armadas

A diplomacia é um aparato fundamental para esse tipo de ação, pois deve buscar os pontos de convergência entre os países e transformá-los em projetos comuns, tornando-os realidade.

O inadequado controle do tráfego aéreo nos países vizinhos é fonte de vulnerabilidade para o Brasil, ao facilitar os ilícitos transfronteiriços. Aqui, os campos diplomático e militar se entrelaçam. Em 2010, o DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo) forneceu ao Paraguai o SRBC (Simulador Radar de Baixo Custo), incluindo *software*, configuração de equipamentos e instrução para os controladores de voo e técnicos da DINAC (Direção Nacional de Aeronáutica Civil do Paraguai), uma vez que voltariam a operar um sistema de radar secundário (até então, o controle era realizado de forma convencional, sem radar). Em 2018, foi a vez do Controle de Aproximação Guarani,

situado nas proximidades de Ciudad del Este, iniciar a operação do X-4000, *software* de controle de tráfego aéreo desenvolvido com tecnologia totalmente brasileira. Os equipamentos e treinamento de pessoal foram fornecidos pelo DECEA. Essa cooperação colabora para a segurança nacional, ao aumentar o controle sobre tráfegos na tríplice fronteira. Nas palavras do presidente da DINAC, Edgar Alberto Melgarejo Ginard:

Demos um grande passo tecnológico, que é fruto dessa cooperação com nosso país-irmão, o Brasil. Essa cooperação, senhor presidente, não somente nos trouxe todos os equipamentos, mas também toda a montagem e a formação dos controladores e técnicos de tráfego aéreo que, a partir de hoje, vão garantir a segurança das operações aéreas do nosso país. Quero, sobretudo, ressaltar um feito: a confiança. Como já disse um sociólogo norte-americano, é a confiança mútua e o interesse mútuo que têm mantido os povos unidos. Agradecemos a confiança que o Brasil depositou em nosso país. O Paraguai confia no Brasil, confia nessa grande nação e em seu avanço tecnológico.

Junto à Bolívia, verifica-se uma grande quantidade de tráfegos aéreos não identificados, muitos deles ilícitos, e lá a Força Aérea atua na redução dessa vulnerabilidade. Em 2019, foi inaugurada a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB-Bolívia), sediada em Cochabamba, com a finalidade de prover gestões administrativas, técnicas e operacionais necessárias à integração dos serviços de navegação aérea dos países que compõem a América do Sul, sob as orientações, normas e serviços prestados pelo DECEA, para apoio ao *Comando de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo (COSDEA)*, órgão responsável pela criação do Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SIDACTA) do Estado Plurinacional da Bolívia. O Estado brasileiro irá repassar toda a experiência adquirida na estruturação de seu sistema, bem como todos os óbices encontrados e soluções adotadas, abordando os aspectos operacionais, técnicos e administrativos, além de sua manutenção e evolução. Esse ato visa simplificar, o máximo possível, a formação do SIDACTA boliviano, diminuindo o tempo de consolidação do seu novo sistema e, principalmente, os custos

desse projeto. Ao final, tornar-se-ão melhores o controle do tráfego aéreo e a segurança de nossas fronteiras.

Outro exemplo foi a cooperação Brasil-Argentina no campo nuclear, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Até a década de 1980, no Cone Sul se visualizava a principal hipótese de emprego e havia grande desconfiança entre os dois países por conta do desenvolvimento de armas nucleares. Esse compromisso de uso pacífico da energia nuclear, reforçado pelo Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), colocou os programas de ambos os países sob um sistema duplo de salvaguardas, a tensão arrefeceu e assim permanece até hoje.

A parceria com nossos vizinhos no desenvolvimento conjunto de projetos (uma vez que temos centros de excelência em matéria de ciência, tecnologia e inovação) também é uma ferramenta a ser explorada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e demais ministérios, com capacidade de reduzir a probabilidade de conflitos futuros.

Dissuasão nuclear e espacial

O uso da energia nuclear não foi proibido e pode ser utilizado. Para isso, o país vem desenvolvendo, por meio da Marinha, o programa de construção de um submarino nuclear, que aumentará de forma exponencial nossa capacidade de controle das águas territoriais e de dissuasão nesse ambiente. Além disso, o conhecimento e controle do ciclo da energia nuclear, mesmo que em atividades pacíficas, é um forte fator de dissuasão.

No Cenário de Defesa 2020-2039, a Defesa Nacional é definida como um conjunto de 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, potenciais ou manifestas.

Explorar conjuntamente o espaço, utilizando satélites para coleta de dados que suportem pesquisas científicas também é um redutor de tensões, porém

buscar o controle de órbitas de interesse e canais de comunicação é fundamental para que possamos obter vantagem em relação aos vizinhos. Hoje é uma realidade comprovada pela capacidade obtida recentemente para controle do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC) de aplicação dual, civil e militar.

Nesse caso, como exemplo, a assimetria tecnológica implica relação de dependência entre países e funciona como fator de dissuasão, pois implica autonomia no uso de comunicações seguras, facilidade de acesso à internet, a imagens para auxílio na agricultura, controle de queimadas, previsão do clima, acompanhamento do desenvolvimento de instalações militares, movimentação de tropas e outros.

Além do SGDC, está em andamento o projeto VLM (Veículo Lançador de Microssatélites), que consiste no desenvolvimento de um foguete destinado ao lançamento de cargas úteis especiais ou microssatélites (até 150kg) em órbitas equatoriais e polares ou de reentrada. O desenvolvimento do VLM atende às diretrizes estratégicas do setor espacial: alcançar a capacidade de lançar satélites; ampliar as parcerias com outros países, priorizando o desenvolvimento conjunto de projetos tecnológicos e industriais de interesse mútuo; fomentar a formação e capacitação de especialistas necessários ao setor espacial brasileiro e consolidar a indústria espacial brasileira, aumentando sua competitividade e elevando sua capacidade de inovação.

Capacidades militares

Mesmo abrangendo muitos campos do poder, o militar se sobressai quando se trata de dissuasão. Apesar de ainda manter uma capacidade militar considerável, o Brasil observou, nos últimos anos, a obsolescência de seu equipamento militar. Planos de reequipamentos foram elaborados pelo Ministério da Defesa em conjunto com as Forças Singulares e têm sido executados, considerando as severas restrições impostas pela situação orçamentária governamental.

No Livro Branco de Defesa Nacional são definidas as capacidades a serem alcançadas pelas Forças Singulares e que contribuem com o exercício da dissuasão.

Força Aérea Brasileira (FAB)

São alguns dos objetivos estratégicos da FAB previstos no LBDN: garantir a soberania no espaço aéreo nacional, habilitar o país no desenvolvimento e construção de engenhos aeroespaciais e buscar o fortalecimento da indústria aeroespacial e de defesa brasileira. São vários os projetos em andamento, que contribuem para a capacidade de dissuasão, mas neste trabalho nos restringiremos aos principais:

– Aeronave multimissão KC-390: maior avião militar desenvolvido e fabricado no Hemisfério Sul, o KC-390 Millennium tem capacidade de realizar missões de transporte aéreo logístico, reabastecimento em voo (REVO), lançamento de paraquedistas, evacuação aeromédica, busca e salvamento, ajuda humanitária e combate a incêndio, entre outras. Ele foi desenvolvido para atender aos requisitos operacionais da FAB, provendo mobilidade estratégica às Forças de Defesa do Brasil. Já foram recebidas 2 aeronaves, de um total de 28 encomendadas. Além da formação de novos tripulantes, essa aeronave já foi empregada em ações de enfrentamento à COVID-19, transportando material de saúde pelos rincões do país;

– Aeronave de múltiplo emprego F-39 Gripen: representa, na FAB, um significativo salto tecnológico para a aviação de caça (emprego em missões ar-ar, ar-mar e ar-solo), bem como um exemplo exitoso de desenvolvimento colaborativo, baseado na transferência de tecnologia e fomento à Base Industrial de Defesa (BID). Quando entrar em operação a partir de 2022, o sistema (aeronave, simuladores de voo, logística inicial e armamento) eliminará o *gap* hoje existente em relação a alguns vizinhos sul-americanos, além de capacitar o parque industrial aeroespacial brasileiro no desenvolvimento de um futuro caça de 5ª geração;

– Míssil BVR: o projeto Míssil BVR (*Beyond Visual Range*) consiste na aquisição de mísseis ar-ar, guiados por radar ativo, para lançamento além do alcance visual. Os mísseis equiparão o F-39 Gripen e deverão

ser capazes de operar em um ambiente saturado por contramedidas eletrônicas contra alvos manobráveis a longas distâncias;

– Carponis: projeto que consiste em uma constelação de satélites de sensoriamento remoto óptico, de alta resolução, capaz de coletar informações detalhadas de áreas e objetos de interesse militar dentro e fora do território nacional. Essas informações servirão para planejamento, acompanhamento, condução e avaliação das operações militares, dado que permitem a observação sistemática e detalhada de áreas da superfície terrestre sem limitações impostas por fronteiras e pelo alcance dos sensores a bordo de aeronaves. Dessa forma, o Carponis ampliará a capacidade atual de reconhecimento e vigilância das Forças Armadas;

– E-99M: este projeto consiste na modernização dos sensores aeroembarcados em aeronaves E-99 da FAB, utilizadas para cumprir missões de controle e alarme em voo. A aeronave pode atuar numa vasta gama de missões, entre as quais: comando e controle; vigilância e controle de fronteiras; vigilância marítima; monitoramento de sinais de comunicações; coordenação de operações de busca e salvamento; vetoração de caças e gerenciamento do espaço aéreo. Tem capacidade de observar além fronteiras através de seu radar a bordo, possibilitando à Defesa Aérea antecipar-se a possíveis tráfegos hostis.

Exército Brasileiro (EB)

O Exército Brasileiro também possui diversos projetos que já atuam ou atuarão como dissuasão. Em decorrência da estratégia e de programas adotados, foram selecionados projetos prioritários com a finalidade de transformar a Força Terrestre, dotando suas brigadas com meios de transporte, equipamentos, armamentos e suprimentos, de modo a adequar as capacidades operativas à demanda e ao nível de modernização desejados. Dentre eles, citamos:

– Sistema de Proteção Cibernética: na guerra moderna, é imprescindível o controle do ambiente cibernético, pois, através dele, pode-se interromper todo o sistema de transporte, energia ou comando do inimigo sem disparar um tiro sequer. O Comando de Defesa

Cibernético, comando conjunto sob coordenação do EB, já está operando e exercendo suas atividades para proteção do ambiente cibernético nacional. Sua capacidade de contra-ataque deve ser aprimorada e divulgada, levando potenciais inimigos a repensarem o custo-benefício de uma aventura nessa área. Ele deve ser um centro produtor e difusor de conhecimento para as outras áreas governamentais;

– Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON): a fronteira brasileira de 16.866km com os países sul-americanos possui frágil controle e sua proteção é um desafio à Defesa Nacional. Para coibir aventuras e ilícitos transnacionais, está em andamento a implementação do SISFRON. A implantação de batalhões de comunicações e guerra eletrônica, batalhão de inteligência militar, núcleos do sistema de aeronaves remotamente pilotadas e de centros regionais de monitoramento, até 2023, permitirão maior eficácia no controle de nossas fronteiras, atualmente muito permeáveis ao tráfico e contrabando;

– Nova família de veículos blindados sobre rodas de fabricação nacional (Guarani): a modernização das forças blindadas/mecanizadas e a mecanização de brigadas/batalhões de infantaria aumentarão não apenas a nossa capacidade de emprego como de dissuasão. O projeto Guarani representa também forte impulso tecnológico para a Base Industrial de Defesa, pois, além do carro de combate em si, serão desenvolvidos simuladores para o seu emprego e munições a serem utilizadas, possuindo ainda grande potencial de exportação e geração de divisas;

– Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020: o desenvolvimento de um míssil tático de cruzeiro com alcance de 300km é, a curto prazo, o principal projeto que colabora com nossa capacidade de dissuasão, principalmente na fronteira com os países da região amazônica, onde a tensão com alguns países vizinhos é mais sentida, e sua utilização permitirá manter uma possível linha de contato para além das fronteiras de nosso território. A Força Aérea e a Marinha do Brasil demonstraram interesse em utilizar o míssil a partir de suas plataformas aéreas e marítimas, o que proporcionará sinergia no uso desse artefato para dissuasão.

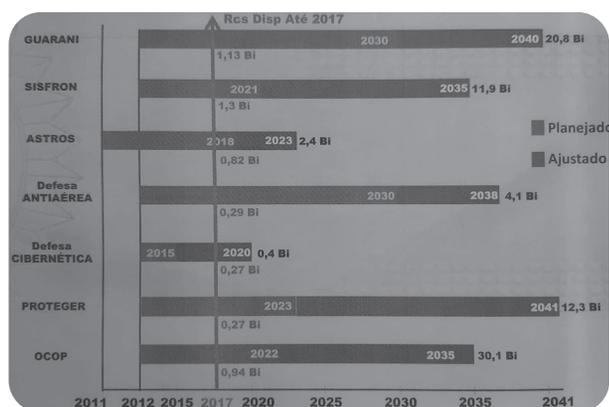


Figura 1 – Prazo para a conclusão dos projetos
 Fonte: adaptado de palestra do CEEEx, 2020

Marinha do Brasil (MB)

A Marinha é a principal responsável pela enorme fronteira do País junto ao Oceano Atlântico. O LBDN explicita que a disponibilidade de submarinos nucleares significa acrescentar nova dimensão ao Poder Naval brasileiro, garantindo-lhe capacidade de dissuasão à altura de sua missão constitucional. Na elaboração dos projetos de articulação, obtenção e modernização de meios e equipamentos da Marinha, foi considerada como uma das premissas: o Brasil projetará e fabricará seus submarinos de propulsão convencional ou nuclear, além de meios de superfície. Nesse diapasão, existem as atividades descritas abaixo.

– Programa de desenvolvimento de submarinos (PROSUB): programa que tem por objetivo produzir quatro submarinos convencionais e construir o primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Lançado em 2008, o PROSUB contempla, além dos submarinos, a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, que engloba estaleiros, a Base Naval e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) no município de Itaguaí – RJ. A imensa riqueza das águas, do leito e do subsolo marinho brasileiro justifica seu nome: Amazônia Azul. É nessa área marítima que os brasileiros desenvolvem atividades pesqueiras, 95% do nosso comércio exterior e a exploração de recursos biológicos e minerais. Para proteger esse patrimônio e garantir a

soberania brasileira no mar, o submarino a propulsão nuclear agregará considerável poder dissuasório;

– Projeto míssil antinavio superfície (MANSUP): foi desenvolvido buscando eliminar a dependência estrangeira e, conseqüentemente, conquistar novas tecnologias, possibilitando a modernização do parque industrial brasileiro e o aprimoramento da qualidade intelectual dos profissionais da área de defesa. Como impactos, ele traz significativo incremento do Poder Naval e fortalece a soberania nacional no mar, além de incluir o Brasil no seleto grupo de países produtores de mísseis, por meio do domínio de tecnologia sensível, pois a construção será com tecnologia totalmente brasileira;

– Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ): foi criado para monitorar e controlar, de forma integrada, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade, contribuindo para a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade (narcotráfico, danos ambientais). O sistema permitirá o emprego racional, eficiente e eficaz dos meios navais na vigilância da Amazônia Azul e a redução do risco de interrupção da exploração dos recursos minerais por ameaças;

– Programa Classe Tamandaré: advindo de uma necessidade imediata de renovação dos meios navais da esquadra, visando incrementar a capacidade de defesa (monitoramento e proteção), o programa tem por objetivo promover a renovação da esquadra com quatro navios modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega entre 2025 e 2028. Essa capacidade continuará permitindo que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com sua inserção no cenário internacional.

Operações conjuntas

A execução de grandes operações, como a “Ágata”, reunindo o Ministério da Defesa e outros órgãos estatais de segurança e de fiscalização, com objetivo de interromper totalmente as rotas de tráfico de drogas, contrabando e demais ilícitos transnacionais, por ar, terra e água, é também uma forma de dissuasão.

Essas considerações não encerram o rol das possibilidades para o exercício da dissuasão. Elas apenas permitem analisar o que vem sendo realizado e visualizar as infinitas possibilidades que podem ser criadas.

Limitações para o exercício da dissuasão

Como mostrado anteriormente, há um grande leque de atividades e formas de dissuasão, porém elas estarão sempre sujeitas a limitações. No passado, as guerras eram sujeitas a condições peculiares. Hoje em dia, mesmo quando autorizado o emprego da força, ela está condicionada a variadas legislações que a limitam em algumas situações de combate. Assim, também na aplicação do poder dissuasório, o Estado brasileiro não pode ignorar as restrições impostas pelas legislações nacional e internacional (aprovadas pelo Brasil).

Nossa Lei Maior é primeira das limitações, pois, ao impedir a guerra de conquista, orientando a solução pacífica de conflitos, intrinsecamente já impõe um limite ao tamanho das Forças Armadas: se o país não precisa ocupar um território conquistado, não haveria justificativa para um aumento de efetivo. Lembramos que a abundância do efetivo militar é, por si só, um grande fator de dissuasão. Além disso, em seu artigo 21, inciso XXIII, letra a, ela estabelece que toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional. Ou seja, proíbe o desenvolvimento de armas nucleares em território nacional. Embora somente tenham sido empregadas durante a Segunda Guerra Mundial, as armas nucleares, desde então, têm sido usadas como forte objeto de dissuasão e de barganha nas relações internacionais entre os países desde a Guerra Fria. Outros tratados internacionais aos quais o País aderiu no final do século passado reforçam essa restrição (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – 1998, Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – 1994 e o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares – que ainda não entrou em vigor).

Para todos os projetos que ampliam nossas possibilidades de dissuasão, existe uma limitação comum: o

orçamento destinado a essa atividade. Apesar de um valor de 2% do PIB ser considerado adequado em termos de defesa para países como o Brasil, não conseguimos atingir esse patamar. Os grandes projetos em execução, normalmente dependentes de empréstimos no exterior, têm seu custo total aumentado porque não é prevista no orçamento a quantia acordada nos contratos (resultando em multas e juros) ou porque tais projetos sofrem o contingenciamento de recursos para cumprir as metas fiscais estabelecidas. Dessa forma, recursos que poderiam estar alavancando outros projetos apenas cobrem as obrigações não cumpridas.

PAÍS	% PIB
COLÔMBIA	3,5
EQUADOR	2,38
URUGUAI	1,95
CHILE	1,89
GUIANA	1,69
BOLÍVIA	1,5
BRASIL	1,48
PERU	1,19
PARAGUAI	0,93
ARGENTINA	0,86
VENEZUELA (2017)	0,49

Tabela 2 – Gastos militares em 2018

Fonte: CIA World Factbook (adaptação do autor), 2020

O baixo conhecimento nos assuntos de defesa pela sociedade e pela academia é outro fator limitante ao emprego da dissuasão. O tema não é debatido nas universidades, não tem espaço na mídia e o Congresso Nacional também não demonstra interesse em convocar o MD para explicar como está sendo empregado o recurso do Ministério na manutenção da soberania e da segurança do País. Existe apenas o convencimento esporádico para inserção de emendas parlamentares em um ou outro projeto, mas distante da preocupação em manter um fluxo contínuo até o término do projeto.

O desenvolvimento tecnológico ainda aparece como limitação, pois o País não foi capaz de integrar e dinamizar o ciclo da tripla hélice (governo, academia, indústria), no qual poderia ser fomentada a inovação por intermédio do governo, desenvolvida pela academia com projetos de emprego dual ou apenas militar e utilizada pela indústria para gerar riqueza (trabalho, produtos, tecnologia) e ao mesmo tempo contribuir para a dissuasão. A Lei nº 12.598/2012, que trata do incentivo à nossa Base Industrial de Defesa no desenvolvimento da área estratégica de defesa, embora importante, ainda não foi suficiente para tornar contínua a “cadeia de produção” de produtos de defesa. Os países que detêm conhecimento de alta tecnologia não o repassam e aplicam, sem cerimônia, restrições comerciais a quem queira desenvolvê-lo. Na gama de documentos oficiais dos Estados Unidos que vazaram no caso conhecido como *Wikileaks*, há referências à pressão sobre a Ucrânia para não transferir tecnologia do setor de foguetes a cientistas brasileiros. Os americanos também restringiram o programa nuclear da Marinha ao não autorizar a venda de determinados componentes, retardando o projeto enquanto a tecnologia necessária aguardava para ser desenvolvida nacionalmente.

Recomendações

Ao analisar as possibilidades, busca-se uma situação de dissuasão ideal, e ao contemplar as limitações, conclui-se que o ideal pode ser utópico. Deve-se buscar atingir, então, o meio-termo. A priorização daquilo que poderá trazer em curto prazo maior impacto dissuasório (reforçando pontos fortes) e nos fortaleça em contraposição a ameaças mais prováveis, no sentido de mitigá-las, deve ser a atitude recomendada. A dissuasão não impede uma agressão, mas implica alto custo ao inimigo.

Devem ser analisados e reforçados o desenvolvimento em C&T (avanço tecnológico dos armamentos), aspectos políticos e econômicos (análise das consequências da ação ou inação) e psicossociais (convencer o potencial agressor de que seu revés será intenso).

Os projetos de menor prazo para conclusão e com perspectivas de trazer alta capacidade dissuasória são: o míssil tático de cruzeiro (ASTROS 2020), o Sistema de Proteção Cibernética, a aeronave multimissão KC-390,

a aeronave de múltiplo emprego F-39 Gripen e o incremento de grandes ações interministeriais. Os outros projetos, de médio e longo prazo, devem ter seus cronogramas mantidos para que as capacidades sejam alcançadas no momento planejado. Uma pulverização de recursos, sem essa priorização, poderá manter o País vulnerável por mais tempo, além de aumentar o custo de projetos que durarão mais tempo que o planejado.

O submarino a propulsão nuclear aumentará a capacidade de dissuasão do País no cenário internacional. Deve-se acompanhar e antecipar, propositivamente, alterações no regime de não proliferação nuclear, de forma que não haja restrições além das atuais no desenvolvimento e uso dessa tecnologia.

Deve-se insistir no modelo de desenvolvimento de C&T dual (empregos civil e militar), fomentando o trabalho dos destaques da academia na produção de novas tecnologias e envolvendo a BID e os demais segmentos de modo geral na inovação. No atual cenário mundial, quem não possui o domínio da tecnologia ficará a reboque dos demais, tanto em capacidade militar quanto em desenvolvimento econômico.

A iniciativa do MD para divulgar junto à sociedade a importância de se possuir capacidade dissuasória que colabore com a segurança e o bem-estar da população deve ser incentivada. Também deve ser estimulado o comparecimento de autoridades militares ao Congresso Nacional para esclarecer a necessidade do orçamento proposto e seus benefícios para o povo brasileiro, não somente em segurança, mas em postos de trabalho e conhecimentos que gerarão novas empresas, novos empregos e criando, assim, um círculo virtuoso de crescimento do País e de bem-estar social. Ninguém defende aquilo que lhe é desconhecido. Deve-se buscar uma progressão paulatina do orçamento militar até atingir 2% do PIB, propiciando ao Brasil uma defesa compatível com sua estatura geopolítica global.

Na Amazônia, deve-se conciliar as estratégias de dissuasão e presença do Estado, por se tratar da fronteira de vigilância mais difícil e da área atualmente mais cobijada por atores internacionais. Além disso, observa-se a crise migratória de venezuelanos que abandonam seu país para, no Brasil, refazer a vida ou apenas transitar para alcançar outro país de língua espanhola.

A continuidade da entrada em nosso País de produtos ilegais e perigosos (armas, drogas), bem como de criminosos, poderá aumentar, ainda mais, a instabilidade nos grandes centros urbanos, pela atuação de organizações criminosas.

Por fim, a atuação sem coordenação entre ministérios gera perda de sinergia e aumento de custos. Deve ser mantida a atuação conjunta do MD e MRE nos temas que envolvem o desenvolvimento de projetos

de interesse comum com os países vizinhos, tanto na prospecção desses interesses como na execução de projetos (utilizar a estrutura das aditâncias e outras representações das Forças).

A história sempre nos ensina e, há muito tempo, já sentenciava o patrono de nossa diplomacia, o Barão do Rio Branco: “É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade”. 

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 13 fev 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria Especial de Planejamento. **Cenários de Defesa 2020-2039**: sumário executivo. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2016. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/128228>>. Acesso em 16 fev 2020.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027**. Brasília, 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Concepção Estratégica Força Aérea 100**. Brasília, 2018.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2020-2023**. Brasília, 2019.

BRASIL. Comando do Exército. **Política Militar Terrestre**. Brasília, 2019.

CIA. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/330rank.html>>. Acesso em: 30 abr 2020.

COUTEAU-BÉGARIE, H. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

GFP. **Global Firepower Nations Index (2020)**. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/countries.asp>>. Acesso em: 30 abr 2020.

MB. **Programas Estratégicos**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos>>. Acesso em: 25 abr 2020.

MEIRELES, Daisy. **Estabelecida em Cochabamba a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia**. DECEA. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=estabelecida-em-cochabamba-a-missao-tecnica-aeronautica-brasileira-na-bolivia>. Acesso em: 19 abr 2020.

MEIRELES, Daisy. **Missão Técnica Aeronáutica Brasileira em Assunção e ICEA prestam apoio ao Paraguai**. Assessoria de Controle do Espaço Aéreo da MTAB/Paraguai. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=missao-tecnica-aeronautica-brasileira-em-assuncao-e-icea-prestam-apoio-ao-paraguai>. Acesso em: 19 abr 2020.

MRE. **Desarmamento nuclear e não proliferação**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/146-desarmamento-nuclear-e-nao-proliferacao-nuclear>>. Acesso em: 25 abr 2020.

MRE. **Vigésimo aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=2666:vigesimo-aniversario-da-agencia-brasileiro-argentina-de-contabilidade-e-controle-de-materiais-nucleares-abacc>>. Acesso em: 19 abr 2020.

PAULA, Fernanda de. **FAB recebe segunda unidade do KC-390 Millennium**. Agência Força Aérea. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35170/KC-390%20-%20FAB%20recebe%20segunda%20unidade%20do%20KC-390%20Millennium>>. Acesso em: 19 abr 2020.

PENTEADO, Telma. **FAB participa da inauguração do Controle de Aproximação Guarani, no Paraguai**. DECEA. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=fab-participa-da-inauguracao-do-controle-de-aproximacao-guarani-no-paraguai>. Acesso em: 19 abr 2020.

SANTOS, Cristiane dos. **Ministro da Segurança Pública e autoridades da Defesa visitam Operação Ágata Graal**. Agência Força Aérea. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32857/OPERA%C3%87%C3%83O%20-%20Ministro%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20e%20autoridades%20da%20Defesa%20visitam%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20%C3%81gata%20Gaal>>. Acesso em: 19 abr 2020.