

O presente e o futuro da dissuasão brasileira¹

Luiz Eduardo Rocha Paiva*

Introdução

O propósito da dissuasão é convencer um oponente a não fazer algo que contrarie a vontade do dissuasor ou induzi-lo a fazer o que seja do interesse deste último. A dissuasão será efetiva se o seu agente não precisar empregar, decisivamente, a força bruta para impor sua vontade, pois o adversário limita ou desiste de seus propósitos por crer na capacidade e disposição do primeiro em cobrar-lhe um preço elevado, caso insista nas atitudes anunciadas ou adotadas.

É fácil entender o significado, embora não seja tão simples desenvolver e manter uma capacidade de dissuasão efetiva, que contribua para a solução de conflitos quando entram em choque interesses importantes ou vitais de atores direta ou indiretamente envolvidos.

A Política de Defesa Nacional assume a dissuasão como propósito ao estabelecer:

A vertente preventiva da Defesa Nacional reside [...] em postura estratégica baseada na existência de *capacidade militar com credibilidade*, apta a gerar efeito dissuasório. (Brasil, 2005, grifo do autor)

Em nível político cabe traduzir a ideia abstrata de postura estratégica em algo concreto, de modo a caracterizá-la de forma clara. A postura estratégica pretendida pelo Brasil no cenário mundial está estabelecida na Constituição Federal (CF) – Preâmbulo

“A dissuasão é um modo de relacionamento entre duas pessoas ou duas coletividades, tão velho quanto a humanidade.”

Raymond Aron (filósofo, sociólogo e historiador francês)

e Título I. A partir dessa base e de outros artigos da CF, particularmente do artigo 142 (missão das Forças Armadas), a defesa nacional começa a ser delineada, o que prossegue na Lei Complementar (LC) n° 97/1999 (com as modificações introduzidas nas LC n° 117/2003 e n° 136/2010). As Políticas (Nacional e Militar) de Defesa e as Estratégias (Nacional e Militar) de Defesa completam o desenho, estabelecendo objetivos e diretrizes que ajudarão a identificar as capacidades militares a serem desenvolvidas para conferir poder dissuasório à expressão militar.

A capacidade de dissuasão de um país depende, porém, do poder nacional total, ou seja, do conjunto de todas as suas expressões – política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica – atuando coordenadamente para garantir a consecução dos interesses da nação nas situações com potencial para gerar conflitos internacionais.

Neste trabalho, procura-se responder a alguns questionamentos que interessam diretamente à defesa nacional. Um país com poder militar baseado em forças armadas apenas convencionais (sem armas nucleares), ainda que modernas e equipadas, teria capacidade dissuasória para defender seu patrimônio e projetar-se com efetividade no cenário internacional? Que contribuição a expressão militar, com capacidade de dissuasão, pode trazer à política exterior de um

* Gen Bda R/1 [AMAN/1973 (Infantaria); EsAO/1982; ECEME/1989; CPEAEx/2000]. Observador Militar das Nações Unidas – El Salvador 1992/1993. Curso de Altos Estudos Militares no Exército da Argentina 1994/1995. Cmt 5° BIL Amv 1998/1999. Gen Bda em 2003. Gerente PEG-EB/2003. Cmt ECEME/2004-2006 e Secretário Geral do EB/2007. Professor Emérito ECEME. Diretor de Geopolítica e Conflitos do Instituto Sagres (Brasília-DF). Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx – 2009/2017).

país no jogo do poder entre as nações? Qual a amplitude da atual capacidade dissuasória do Brasil? Qual o desenho de forças armadas capaz de configurar um nível adequado de dissuasão militar num lapso de três décadas?

A ênfase do trabalho está na dissuasão militar, com o cuidado de fazer breves considerações sobre as demais expressões do poder nacional quando necessário para esclarecer uma ideia. É feita uma abordagem sucinta sobre o significado de dissuasão, seguida da apresentação dos modelos e posturas que podem ser adotados para orientar as ações no sentido de desenvolvê-la, bem como dos requisitos para a dissuasão ser efetiva. Comenta-se o papel da dissuasão nas relações de poder entre nações e a dissuasão brasileira tal como tem sido vista pelo país no período de 1950 até este início de século. A partir da imagem sumária do contexto atual e das perspectivas futuras da inserção global do país, apresenta-se uma proposta de poder militar a ser alcançado pelo Brasil, capaz de lhe conferir um nível razoável de dissuasão militar num lapso de três décadas, caso haja vontade nacional, decisão política e medidas concretas nesse sentido.

As ideias apresentadas na parte do artigo referente à teoria de dissuasão (seções 2 a 4) são consagradas e estão em farta bibliografia, documentos e estudos sobre o tema, podendo ser pesquisadas nas referências e na bibliografia complementar mencionadas ao final do texto. O autor também comenta, complementa, modifica ou atualiza algumas ideias, com base na experiência no trato com o tema ao longo de quatro décadas de vida militar.

Ampliando o entendimento de dissuasão

Foi o general André Beaufre (1902-1975), do Exército francês, quem desenvolveu com profundidade a teoria moderna de *dissuasão* e de sua contraparte, a *ação*; estabeleceu ainda suas relações com a estratégia nacional e a militar, o poder atômico e o convencional. Os estudos foram intensificados por diversos especialistas durante a Guerra Fria e ainda são constantemente atualizados, ampliados e aplicados

como fundamentos para formular políticas e estratégias de defesa e projeção de poder.

A dissuasão tem caráter preventivo e deve ser vista como um meio e não um fim. É importante entender que, além do propósito de garantir a consecução de interesses, ela também visa evitar a escalada de uma crise a ponto de levar ao emprego do poder militar de forma ampla e prolongada, configurando um conflito armado.

O entendimento do que seja dissuasão fica mais claro quando se destacam as ideias centrais repetidas em seus diversos conceitos, e que devem orientar a ação do dissuasor. A dissuasão implica:

- 1) empreender estratégias que podem ser focadas em um ou, simultaneamente, em três verbos – persuadir, ameaçar e impedir;
- 2) mostrar e convencer a potenciais oponentes que o dissuasor possui forças armadas dotadas de considerável letalidade e tem capacidade e determinação de empregar o poder militar;
- 3) integrar a participação das expressões político-diplomática, militar, econômica, científico-tecnológica e psicossocial do poder nacional, por meio de ameaças e pressões (veladas ou ostensivas), de todas simultaneamente ou das que sejam suficientes para dissuadir o oponente;
- 4) tentar respaldar posições e ações em justificativas racionais (segundo o ponto de vista do dissuasor) e em avaliação de riscos, que convençam o oponente da relação custo-benefício desvantajosa no caso de um conflito armado;
- 5) convencer o oponente a mudar seu objetivo ou decisão e a buscar a negociação;
- 6) ter o propósito de evitar uma escalada da crise que resulte em conflito armado.

Ao contrário da dissuasão, outro modo de buscar a consecução de interesses em conflitos é a ação, pela qual um ator busca impor sua vontade aplicando o poder militar de forma significativa, assumindo o elevado risco de um conflito armado ou por ele optando sem empenhar-se em negociações prolongadas. Depende de um considerável desequilíbrio de forças, elevada liberdade de ação em face de rivais à altura

no cenário internacional e poder nacional para lograr efeito decisivo, em curto espaço de tempo, criando um fato consumado difícil de ser revertido pela pressão de organismos internacionais e de potências antagônicas. Na ação militar inserem-se as guerras preemptivas – atacar antecipando-se ao ataque em evidente preparação por um potencial inimigo – e as preventivas – atacar para neutralizar ameaças apenas visualizadas como altamente prováveis no futuro. Uma ação militar preemptiva foi a Guerra dos Seis Dias (1967), quando Israel antecipou-se ao ataque em preparação pelos Países Árabes. A invasão do Iraque pelos Estados Unidos (2003) foi uma ação militar preventiva para impedir uma possível desestabilização provocada pelo Iraque na Arábia Saudita, aliada e importante fornecedora do petróleo norte-americano. Hoje, poucos países desfrutam de poder e liberdade de ação, em âmbito global, para ter êxito, isoladamente, mediante o emprego de ações militares.

Existem situações em que um ator logra sucesso ao obrigar o oponente a agir contra a própria vontade apenas pela ameaça do emprego da força. Existe, portanto, uma área cinzenta ou de recobrimento entre a dissuasão ofensiva (a ser abordada adiante) e a ação militar.

O general Beaufre (1979, 1982) introduziu a ideia de dissuasão e ação como estratégias opcionais, proposta que tem seguidores, como se vê na bibliografia e em documentos referenciados ao final deste texto e em outros trabalhos sobre o tema. Ambas as estratégias, no entendimento do general, devem ser conduzidas por meio de medidas tomadas em todas as expressões do poder, ampliando visão anterior mais voltada ao campo militar. No tocante à dissuasão militar, porém, há os que não a consideram uma estratégia, mas sim um efeito buscado por meio de estratégias de defesa, isoladamente, ou de defesa e projeção de poder.

A dissuasão, estratégia ou efeito, é uma opção menos agressiva do que a ação, portanto mais coerente com o perfil pacífico e o histórico de relações internacionais do Brasil.

Modelos de dissuasão

A dissuasão como estratégia nasceu com o advento da arma atômica e sua efetividade repousava na certeza

de mútua destruição num conflito entre potências nucleares, ou seja, o preço inaceitável e o efeito psicológico, ambos estimulando a prudência. Era a Estratégia de Dissuasão Nuclear, na qual a bomba, como ameaça, representou um fator de equilíbrio inibidor de conflitos diretos entre os detentores da denominada “arma do juízo final”. Foi exatamente a percepção das terríveis consequências morais e materiais do emprego do poder atômico que contribuiu para dar vida à Estratégia de Dissuasão Convencional, calcada na existência de um poder militar com meios convencionais de elevada letalidade e na aplicação coordenada de todas as expressões do poder nacional. A Dissuasão Nuclear e a Dissuasão Convencional são modos ou tipos de dissuasão propostos pelo general Beaufre (1979) e aceitos mundialmente.

Por um lado, existem peritos em estratégia que não conferem relevância e outros que fazem profundas restrições à eficácia da dissuasão convencional, sendo um consenso entre os que defendem a dependência de diversas variáveis, algumas não controláveis pelo ator que a emprega. Por outro lado, a dissuasão nuclear, embora tenha sido o fator determinante para impedir conflitos da magnitude dos ocorridos nas duas guerras mundiais do século XX, não evitou a proliferação de enfrentamentos bélicos periféricos com o envolvimento direto ou indireto dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e de seus aliados.

Na Guerra da Coreia (1950-1953), os Estados Unidos não fizeram uso do arsenal nuclear dissuadidos pela possibilidade de envolvimento direto da URSS, potência nuclear, em apoio à Coreia do Norte e à China, cujo engajamento no conflito equilibrara a situação operacional antes favorável aos Estados Unidos e à Coreia do Sul. No sudeste da Ásia (1963-1975), os Estados Unidos limitaram suas ações contra o Vietnã do Norte para evitar, também, o envolvimento direto da URSS e da China, então uma nova potência nuclear. A Coreia do Norte e a China, no primeiro conflito, e o Vietnã do Norte, no segundo, não eram potências nucleares e enfrentaram os Estados Unidos com armas convencionais. No entanto, neste último conflito, a guerra de guerrilhas (resistência) teve um papel estratégico

importante ao estabelecer as condições objetivas para a vitória posterior, concretizada em 1975 em um quadro de guerra convencional.

Em 1982, a Grã-Bretanha, potência nuclear, não dissuadiu a Argentina de tentar a recuperação das Ilhas Malvinas pela força. A decisão britânica de aceitar o conflito armado foi bem diferente da situação em que a China pressionou para devolução de Hong Kong, pois a Grã-Bretanha aceitou negociar e atendeu ao pleito da potência nuclear e convencional asiática de indiscutível poder dissuasório. Se houvesse um conflito armado naquela região, seria certamente favorável à China, por se situar em sua área periférica e por seu poder militar convencional, dado que o objeto da disputa não valeria o preço de um conflito nuclear.

As sucessivas intervenções da URSS em países da Cortina de Ferro no Leste Europeu, durante as décadas de 1950 e 1960, e a crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962), que envolveu Estados Unidos, URSS e Cuba, não escalaram para conflitos armados. O Leste Europeu era área de reconhecida influência e de interesse vital para a defesa da URSS. Um conflito convencional naquela região, pela proximidade, seria favorável à URSS e tornaria seu custo elevado demais para os Estados Unidos e seus aliados. Idêntico raciocínio, no sentido inverso, pode ser feito para um conflito entre as duas superpotências no Caribe. A dissuasão nuclear, portanto, não impediu que os dois países corressem, em um primeiro momento, risco de conflito militar direto. O resultado de um eventual conflito armado convencional pesou na decisão de cada potência envolvida ao optar por recuar, respeitando a área de influência do oponente, diferentemente do que ocorreria se estivessem em áreas periféricas do planeta. Assim, o receio de uma derrota, com a conseqüente perda de prestígio, é fator de eficácia da dissuasão convencional.

Em conflitos históricos como os existentes entre Israel e os Países Árabes, entre Índia e Paquistão, entre Peru e Equador, quando nenhum deles dispunha de armas atômicas, a dissuasão convencional não foi capaz de evitar a recorrência de conflitos armados. Admite-se, porém, que ela tenha cumprido parcialmente

seu papel, contribuindo para evitar a guerra total ou um permanente estado de guerra entre os países em litígio, cientes do custo elevado cobrado pelo poder militar dos respectivos adversários. Por outro lado, a pressão exercida por organismos internacionais e potências globais interessadas permitiu limitar ou interromper as crises quando estas escalavam para guerra.

A análise de diversos conflitos da história permite extrair conclusões quanto aos dois modos de dissuasão.

Dissuasão nuclear

- 1) Tem sido eficaz para impedir o choque direto entre potências atômicas, pela convicção da mútua destruição, mas não entre aquelas e potências convencionais.
- 2) A liberdade de ação de potências atômicas empregarem armas nucleares contra potências convencionais não é total e, em princípio, só o farão se estiverem em risco seus interesses vitais.
- 3) A aventura argentina na Guerra das Malvinas é um exemplo do grau de incerteza que rege as relações de poder no cenário internacional, uma vez que a racionalidade de líderes e populações é afetada por variáveis de difícil controle, como as que gravitam no âmbito das emoções, particularmente nos países de regime não democrático.
- 4) Áreas de influência direta de potências nucleares têm sido consideradas como fator de peso nas relações de poder, mas elas não estão imunes a tentativas de projeção de potências rivais, o que se torna mais evidente com a crescente globalização e a paulatina consolidação da multipolaridade no cenário global.
- 5) A ameaça de um ataque nuclear teria um efeito psicológico dissuasório determinante sobre potências convencionais, pela certeza da destruição unilateral, mas sua concretização só seria admissível em situações extremas e excepcionais.

Dissuasão convencional

- 1) A excepcionalidade do emprego de armas nucleares, particularmente em conflitos que envolvam

- potências atômicas e convencionais, reforça a crença na possibilidade de eficácia, embora parcial e dependente, da dissuasão convencional.
- 2) Uma potência nuclear costuma ter, simultaneamente, poder militar convencional dissuasório, o que não acontece com muitas potências convencionais.
 - 3) Aliança ou apoio de uma potência, particularmente nuclear, reforça a dissuasão convencional.
 - 4) No que tange ao ator que se pretende dissuadir, a eficácia da dissuasão convencional depende, sobretudo, da importância do interesse em disputa para aquele ator e, em segunda instância, de sua crença na letalidade das forças armadas do dissuasor e na disposição deste para empregá-las.
 - 5) No tocante ao dissuasor, a eficácia da dissuasão convencional depende: de um poder militar de elevada letalidade, equilibrado ou favoravelmente desequilibrado; do nível de apoio proporcionado pelas demais expressões do poder; de vontade política e coesão nacional em torno das decisões de governo; do conceito do país no cenário internacional; da liberdade de ação para ameaçar e concretizar a ameaça; e da capacidade de durar na ação, caso decida empregar o poder militar.
 - 6) A capacidade de dissuasão convencional, ao contrário da nuclear, depende muito do permanente fortalecimento do poder militar ou da manutenção do equilíbrio em face de prováveis oponentes, podendo existir em relação a um ator e não a outro.
 - 7) A dissuasão convencional procura produzir um efeito psicológico sobre o oponente, calcado no medo de ser derrotado, cuja eficácia é relativa, pois não há uma ameaça de destruição garantida como na dissuasão nuclear.

Na dissuasão convencional, pode-se optar por uma postura dissuasória ofensiva ou defensiva. A primeira implica disposição e capacidade para revidar ou mesmo antecipar-se a uma agressão, atuando não só contra

forças militares inimigas como também contra outros interesses e bens, inclusive não envolvidos diretamente no cenário de conflito. Um exemplo foi o bombardeio de Trípoli em 1986, pelos Estados Unidos, não só como retaliação, mas também ameaça a Khadafi, caso não rompesse seus vínculos com o terrorismo internacional. A segunda está mais restrita à disposição e capacidade de deter ou revidar a agressão do oponente dentro de um teatro de operações ou agindo sobre o objetivo onde ela se concretize. Em ambas, o ator que se deseja dissuadir deve ser convencido da capacidade do dissuasor infligir-lhe danos muito elevados ou inaceitáveis, tornando-lhe desfavorável a relação custo-benefício caso prossiga com seus propósitos no conflito. Mas não basta possuir força militar, sendo fundamental ter disposição política de empregá-la, a fim de garantir o imprescindível esforço prévio em todos os setores da nação, no sentido de construir a capacidade de dissuasão almejada.

Em síntese, são requisitos da dissuasão: a capacidade do dissuasor, caracterizada pela existência de meios que tornem possível ameaçar o oponente; a eficácia da comunicação, para tornar conhecida pelo oponente a capacidade do dissuasor e, também, deixar claro que decisões e ações do oponente não serão admitidas; e a credibilidade do dissuasor, entendida como a certeza do oponente de que o primeiro está decidido a empregar o poder militar para concretizar seus interesses no conflito (MARTINEZ, 2004, p. 117).

Sem desprezar outros fatores, a postura ofensiva depende sobretudo de um poder bélico superior ao do oponente, que confira maior capacidade de ameaçar – fator fundamental à dissuasão. É uma postura certamente mais eficaz que a defensiva.

Dissuasão e relações de poder

Poder é a aptidão para impor-se a outros atores, a fim de conquistar ou manter os objetivos que assegurem a satisfação de interesses próprios; implica dispor de meios com quantidade e qualidade para superar os óbices que se anteponham aos fins almejados e, também, de vontade para empregá-los. Se um poder for

aplicado onde não haja vazios de poder, tenderá a chocar-se com atores rivais presentes, que buscarão limitá-lo ou neutralizá-lo. Estratégias equivocadas desgastam o poder e causam graves danos a um ator.

A política exterior tem duas vertentes: a diplomática e a militar. O Estado que não percebe e não aplica inteligentemente essa parceria não cumpre, como deveria, um de seus principais deveres como delegado da nação – garantir sua segurança e defesa.

Diante de conflitos existentes ou possíveis, determinado ator poderá adotar um dos três Posicionamentos Estratégicos a seguir apresentados (MARTINEZ, 2004, 14; 142-147. Ideias atualizadas e ampliadas pelo autor).

- 1) Negociar com o oponente: persuadindo-o a aceitar seus propósitos; barganhando interesses negociáveis; desviando-se do embate direto, seja por meio da identificação e proposta de exploração conjunta de outros interesses comuns e importantes, como os em litúgio, seja pleiteando a mediação ou arbitragem de outro ator; ou, ainda, buscando alianças ou apoio de outros países nas negociações em andamento.
- 2) Coagir o adversário por meio da intimidação moral e física provocada pela ameaça ou pela aplicação de pressões nos campos político-diplomático, militar, econômico, científico-tecnológico e psicossocial, admitido o emprego limitado de operações militares que não configurem um conflito armado.
- 3) Impor-se por meio do conflito armado para neutralizar ou reduzir substancialmente o poder do oponente (nesse caso inimigo), de modo a concretizar os objetivos a que se propõe ou garantir condições favoráveis para negociar o epílogo do conflito.

Nas situações em que a relação entre dois atores é amistosa e os conflitos são de perfil baixo, prevalece a negociação, que tem entre os seus propósitos aumentar a confiança mútua. Algumas ações realizadas em cada expressão do poder são comentadas a seguir.

No campo militar, a ênfase será a cooperação, por meio da qual são criados vínculos importantes na relação lateral. As ações são: ajuda, apoio e intercâmbio militar em áreas de pessoal, ensino, operações, logís-

tica e inteligência; as reuniões laterais; a criação de órgãos regionais de cooperação; os exercícios e missões combinadas de cunho internacional; e as parcerias em produção e venda de material de emprego militar e em pesquisa científico-tecnológica. As operações de paz e humanitárias estão inseridas na cooperação militar e reforçam a projeção internacional de um país. Outras ações são as voltadas para manter o equilíbrio de poder e o controle de armas.

Nos campos político, econômico e psicossocial destacam-se: alianças e pactos; apoios e intercâmbios em áreas culturais; acordos bilaterais, regionais ou continentais; ajuda e apoio econômico; comércio; investimentos; ação psicológica; e propaganda.

Quando as relações envolvem situações de atrito com a possibilidade de agravamento de tensões, a coação entra em cena, sem que isso signifique o abandono da negociação. Algumas ações a serem implementadas com o propósito de coagir o oponente são comentadas a seguir.

No campo militar: a suspensão da cooperação com o oponente e a ameaça de estabelecê-la ou ampliá-la com um terceiro ator que seja seu rival; o fortalecimento do poder militar próprio ao mesmo tempo em que se busca limitar o do oponente; o desenvolvimento científico-tecnológico próprio enquanto se tenta restringir o do adversário; a *paz armada* e a *diplomacia armada*, mediante a realização de exercícios militares e desdobramento estratégico de forças nas imediações da área envolvida no conflito; apoio a guerrilhas ou movimentos contestatórios no país oponente; e ação punitiva.

Nos campos político, econômico e psicossocial: a tomada de posições firmes ou ameaçadoras, de forma ostensiva ou velada; pressões político-diplomáticas; a suspensão da cooperação nos campos em pauta; a exploração de eventual dependência econômica do adversário; o protecionismo com prejuízo do oponente; as pressões ou sanções econômicas; a ameaça cibernética; as operações psicológicas visando reforçar a vontade e a coesão nacional, enfraquecer a do oponente e cooptar a comunidade internacional; e, também, a busca de alianças internacionais ao mesmo tempo em que se procura enfraquecer as do adversário.

Na escalada da crise ao conflito armado, sem que se abandonem as ações de negociação e coação, no que for viável e vantajoso, podem ser empregadas ações como as citadas a seguir.

No campo militar: guerrilha; ação punitiva; intervenção armada; operações cibernéticas; guerra convencional limitada; guerra assimétrica; e guerra total.

Nos campos político, econômico e psicossocial: as sanções políticas; o terrorismo político e econômico (admitido por alguns atores internacionais); as sanções e a guerra econômica; e a guerra psicológica.

Alguns autores consideram a dissuasão como um posicionamento específico situado entre a negociação e a coação. Há os que a julgam inserida na coação e existem, ainda, os defensores da ideia de que ela está presente nos três posicionamentos, inclusive no conflito armado.

A compreensão dos fins almejados na dissuasão – a consecução de interesses sem a necessidade de recorrer ao conflito armado com emprego do poder militar de forma ampla, violenta e prolongada – permite constatar a abrangência do âmbito da dissuasão.

A negociação tem como uma de suas principais opções a persuasão, por meio da qual o dissuasor pode lograr a eficácia da *comunicação* para convencer o oponente de que dispõe de *capacidade* de defesa e revide de alta letalidade, gerando a *credibilidade*, junto ao adversário, quanto ao possível emprego do poder militar para concretizar seus interesses. Aí estão os requisitos básicos da dissuasão. Acresce que as ações incluídas na cooperação militar criam uma forte imagem de profissionalismo e poder, bem como estabelecem vínculos e necessidades que vão dando alicerces à dissuasão desde os níveis mais baixos das disputas. Tais vínculos podem evitar a escalada de conflitos ou a abertura de novos contenciosos. À luz dos propósitos da dissuasão, portanto, verifica-se que ela se faz presente desde o nível inferior do conflito, sendo a negociação o posicionamento estratégico que se pretende seja mantido, embora respaldado não apenas pela diplomacia, mas também pelo poder militar.

Os fins almejados e os requisitos básicos da dissuasão estão plenamente visíveis quando um ator, julgando ter

poder nacional suficiente, tenta impor sua vontade por meio das ações mencionadas anteriormente, quando foi apresentado o posicionamento de coação. O fato de haver emprego limitado de ações violentas não caracteriza um conflito armado, como se pode exemplificar com o mencionado bombardeio de Trípoli pelos Estados Unidos em 1986.

Se for estabelecido o conflito armado, o que caracteriza o insucesso no propósito perseguido pela dissuasão, um ator ainda poderá empregar distintos recursos, inclusive atrair terceiros atores, a fim de dissuadir o oponente de escalar o nível de violência utilizado.

Evolução da dissuasão brasileira desde meados do século XX

Por muitas décadas, a principal preocupação da defesa nacional era um eventual conflito envolvendo o Brasil e um ou mais vizinhos da bacia do rio da Prata, com quem as relações, desde antes das respectivas independências, foram ficando cada vez mais intensas e, em algumas ocasiões, conflituosas. As áreas limítrofes com outros vizinhos eram despovoadas, pouco integradas internacionalmente e militarmente passivas, devido às distâncias entre elas e os núcleos de poder dos países condôminos. A interação comercial do Brasil com as nações andinas era mínima, não havendo, assim, questões que suscitassem contenciosos, até porque os limites internacionais foram estabelecidos por meio de tratados reconhecidos e consolidados. A se considerar, ainda, o grande desnível entre o Brasil e os vizinhos em termos de potencial econômico e militar, ativo e mobilizável, fatores decisivos em conflitos armados convencionais prolongados.

Quanto ao contexto extracontinental, o Brasil era um país periférico às disputas internacionais, situação que começou a ser modificada a partir dos anos 1940.

Na Segunda Guerra Mundial, embora não houvesse uma ameaça direta de invasão ao território nacional, os interesses brasileiros no Atlântico Sul, alvo da guerra de curso nazista, e a importância estratégica do “Saliente Nordeste”, para os aliados, pesaram na decisão de enviar a Força Expedicionária Brasileira (FEB) para o teatro de operações europeu. Aquele conflito, que envolveu

todos os continentes, já era resultado e marcava uma etapa da evolução do que hoje chamamos globalização; portanto, foi um aviso ao país de que seu papel nas relações internacionais iria crescer em importância.

Na Guerra Fria, se por um lado o território estivesse protegido de invasões do bloco soviético, não o estava da possibilidade de intervenções do bloco ocidental, embora este fosse um risco remoto, pois o conflito ideológico, também global como foi a Segunda Guerra, monopolizava as estratégias da Aliança Ocidental, mitigando os riscos vindos dessa direção. Assim, a proliferação de movimentos revolucionários de esquerda na América do Sul, ameaçando de fato a soberania e a evolução democrática do país e de seus vizinhos, influenciou o pensamento e as estratégias de defesa antes da queda da URSS. A doutrina norte-americana de guerra convencional, herdada da Segunda Guerra, evoluiu de forma lenta e sem profundidade por muitas décadas, com pouca adaptação às exigências dos desafios ao país, ao contrário da doutrina de guerra irregular.

Até meados da década de 1980, o Brasil tinha como visão de futuro tornar-se uma potência nuclear, ombreando-se às *cinco grandes*. Enquanto não alcançasse este patamar, que lhe daria incontestável capacidade de dissuasão extracontinental, independente do poder militar convencional, o país tinha como propósito manter forças armadas em um nível de aprestamento superior ao da Argentina, o que nunca foi plenamente alcançado. A prolongada crise econômico-financeira da chamada década perdida contribuiu para aumentar o desnível militar e científico-tecnológico com relação às grandes potências. A liderança nacional, a partir dos anos 1990, não viu mais necessidade de um forte poder militar para respaldar a inserção soberana do Brasil no mundo globalizado. Assim, o país tem participação global destacada nas questões que envolvam temas das áreas econômica, ambiental e de direitos humanos, embora nesta última adote posições que soam incoerentes em algumas oportunidades. Já nos campos militar e científico-tecnológico, o Brasil é um ator *indigente*, caracterizando um desequilíbrio interno nas expressões do poder e inviabilizando a capacidade de dissuasão extracontinental.

Hoje, o mundo caminha para a multipolaridade, ainda que assimétrica, em virtude do poder dos Estados Unidos, da Rússia e da China, em um primeiro plano, seguido por outras potências emergentes ou tradicionais, fortes nos campos militar, econômico e científico-tecnológico. A globalização, reforçada pelo menor risco de conflitos mundiais, apequenou o planeta e inseriu o Brasil nas questões internacionais mais importantes, fruto do desenvolvimento que vem mostrando, das cobiçadas riquezas que possui e da posição e espaço geoestratégico que ocupa. A adesão ao Tratado de Não Proliferação (TNP) de Armas Nucleares em 1998 impôs como única opção ao país o modelo convencional de dissuasão.

A dissuasão militar brasileira, no início deste século, tem alcance apenas regional e mais pela debilidade militar, científico-tecnológica e econômica dos vizinhos e pelo perfil geopolítico do país do que pelo seu poder militar; mas é ineficaz diante de potências globais nas disputas em que estejam em jogo interesses vitais ou importantes. Nesse caso, o Brasil dependeria do apoio de um terceiro ator capaz de equilibrar o poder com os oponentes. É uma situação delicada, uma vez que um terceiro ator, em princípio, tentaria impor condições para reforçar a si próprio no jogo de poder com seus rivais como, por exemplo, garantir acesso privilegiado a recursos nacionais ou utilizar áreas estratégicas em nosso território ou em seu entorno.

Aspectos a considerar para orientar a dissuasão brasileira

As relações de poder evoluem de forma progressiva e previsível ou, por vezes, surpreendente. Um país deve estar preparado para dissuadir e enfrentar um conflito armado *possível* antes que ele seja *provável*, pois então será tarde demais. A diplomacia e a defesa são os setores responsáveis por identificar as possibilidades de conflito e alertar a liderança e a nação.

A eficácia da dissuasão convencional requer o desenvolvimento equilibrado de todas as expressões do poder nacional, não apenas a militar, pois esta precisa contar com o apoio das demais para ser efetiva. A coesão nacional, o culto a valores morais e éticos,

o patriotismo e outros atributos conferem prestígio e respeito internacional, reforçando a capacidade de dissuasão de um país.

A estratégia de defesa, elaborada com vistas a alcançar um elevado nível de dissuasão convencional, emerge de um estudo que deve, em síntese: *i*) identificar os interesses importantes e vitais da nação; *ii*) levantar os atores que tenham cobiça e poder para disputá-los; *iii*) identificar as vulnerabilidades nacionais a serem sanadas; *iv*) avaliar as capacidades militares que eventuais adversários possuem e como poderiam empregá-las explorando as vulnerabilidades; e *v*) identificar as capacidades militares necessárias para proteger ou concretizar aqueles interesses.

Serão apresentadas, contextualizando o Brasil, algumas ideias a respeito dos aspectos a considerar no desenvolvimento e manutenção da capacidade de dissuasão, de forma sumária, pois um trabalho detalhado iria requerer a participação de um estado-maior conjunto.

Interesses vitais a defender

- 1) Soberania para decidir sobre assuntos internos, de acordo com a legislação brasileira, assimilados os tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo chefe do Executivo, sem se dobrar a ingerências de atores externos.
- 2) Integridade do patrimônio nacional, entendido como o território, as águas jurisdicionais brasileiras, o espaço aéreo, a população brasileira e os recursos da nação.

Os dois interesses abrangem questões nas quais se manifestam a histórica cobiça e a crescente ingerência internacional no tocante à Amazônia, seu desenvolvimento sustentável, ocupação efetiva, aproveitamento de recursos, questão indígena, controle das fronteiras e preservação ambiental. Outra área crítica abarcada pelos mencionados interesses é o Atlântico Sul, considerada a dependência econômica do país em relação ao uso do mar como via comercial e sua condição de fonte de imprescindíveis recursos estratégicos.

O cenário futuro aponta um mundo em disputa por influência política, econômica e militar em todos os continentes, de modo a garantir a presença física ou o controle político-econômico de áreas vitais seja por

deterem recursos cada vez mais escassos seja pelo valor geoestratégico. O Brasil se destaca nessas duas condições e adentrou o eixo dos conflitos como resultado da globalização intensificada, que apequenou o mundo. Terá de tomar posições que poderão envolvê-lo em disputas com as potências principais – Estados Unidos (com ou sem a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), China e Rússia – e alguns atores globais como a Índia e o Japão. Para manter o protagonismo internacional, a elas interessa limitar a ascensão do Brasil como potência rival, mas, embora tenham poder militar, nem sempre terão liberdade de ação para concretizar uma ameaça ao país.

O Brasil não dispõe de forças armadas com poder de dissuasão para defender seu patrimônio e, no que tange à Amazônia, já está, de fato, com a soberania comprometida, uma vez que sempre vem se dobrando à ingerência internacional, particularmente na questão indígena. Se um governo tentar reverter posições já adotadas nessa questão, as pressões estrangeiras serão fortes e difíceis de neutralizar sem o advento de conflitos. A soberania foi autolimitada pelo próprio país ao votar a favor da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas – Organização das Nações Unidas (ONU, 2007) –, concordando que, em suas terras, os indígenas tenham, entre outros, os direitos a:

- I) autodeterminação, autogoverno e livre determinação de sua condição política;
- II) instituições políticas e sistemas jurídicos próprios;
- III) pertencer a uma “nação indígena”;
- IV) participar da decisão sobre atividades militares; e
- V) aceitar ou não medidas legislativas ou administrativas de iniciativa do governo (extrato dos artigos 3, 4, 5, 9, 19, 30, 32 e 34 da Declaração). Acresce que o artigo 42, ao estabelecer que “As Nações Unidas, **seus órgãos** [grifo do autor], [...] bem como os Estados, promoverão o respeito e a plena aplicação das disposições da presente Declaração e zelarão pela eficácia da presente Declaração”, permite ao Conselho de Segurança da ONU, órgão competente para tanto, decretar intervenções internacionais para fazer cumprir o mencionado documento.

Interesse na segurança regional como apoio à política exterior

A integração latino-americana é um objetivo constitucional do Brasil (CF, artigo 4º, parágrafo único), sendo a integração da América do Sul uma primeira fase do processo, que tem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) como seus vetores. É importante assegurar uma América do Sul onde o Brasil não tenha antagonismos capazes de gerar conflitos com os condôminos, comprometendo a projeção ou enfraquecendo o país nas disputas com potências extracontinentais, globalmente ou em seu entorno.

A cooperação militar, como foi anteriormente comentada, tem um papel estratégico na consecução desse interesse. Por meio dela, é possível criar uma reputação de profissionalismo e capacidade militar e estabelecer outros vínculos, tudo contribuindo para a dissuasão em suas vertentes psicológica e material.

A Amazônia brasileira também se destaca pela posição geoestratégica relevante para a integração sul-americana, pois a região é o amálgama de sete países amazônicos. Quem detiver soberania plena, controle e poder sobre essa área estratégica, brasileira de direito, mas não de fato, será o motor e árbitro da integração, tendo condições para fazê-la ou impedi-la.

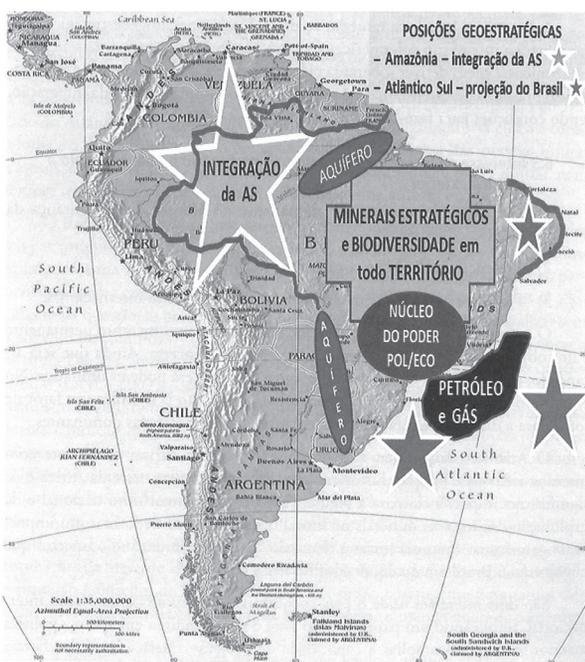


Figura 1 – Interesses a defender: atrativos e cobiça internacional. Fonte: Incrições e adendos a cargo do autor.

Interesse na inserção efetiva do país no cenário global em apoio à política exterior

- 1) Ocupação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.
- 2) Presença ampliada no continente africano.
- 3) Paz entre as nações com o fortalecimento do direito internacional.

O assento no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente é um objetivo de longo prazo, mas de concretização incerta. Ainda que seja alcançado, uma potência convencional como é o Brasil terá poderes limitados. O fato de ser membro permanente do Conselho, no entanto, já significa um fator de força para a dissuasão em face de contenciosos com as potências dominantes.

O Atlântico Sul projeta-se naturalmente sobre a África, continente com imensos recursos e ligações históricas com o Brasil. A costa oeste da África é de significativa importância para a segurança do comércio marítimo nacional e da exploração das reservas minerais no litoral brasileiro, além de formar um importante gargalo nas rotas oceânicas à altura do “Saliente Nordestino”, aspectos que envolverão o Brasil em qualquer conflito nesse oceano.



Figura 2 – Áreas-alvo potenciais de uma ameaça e de “novas ameaças”. Fonte: Incrições e adendos a cargo do autor.

São dois interesses em que o país encontrará tanto apoio como reação internacional, implicando um papel de peso para o poder militar, em apoio à política exterior, e exigindo ampliar a capacidade de projeção internacional das Forças Armadas nacionais.

A política exterior brasileira é centrada na defesa da paz, no progresso mundial mais equilibrado, na disseminação da democracia e na valorização dos direitos humanos. Nesse sentido, adota uma postura de cooperação e não confrontação, particularmente no entorno regional, busca diversificar suas relações internacionais, evitando alinhamentos com potências dominantes, e tem o propósito de reforçar a tendência ao multilateralismo como forma de garantir um mundo mais justo onde os organismos internacionais, particularmente a ONU, e o direito internacional sejam fortalecidos.

São três interesses cuja consecução depende da capacidade de projeção de poder militar num nível compatível com a estatura do país, no âmbito mundial, e de uma estratégia de crescente cooperação militar, inclusive no que tange à participação em missões de paz e humanitárias.

O futuro da dissuasão no Brasil

As Forças Armadas brasileiras ficaram extremamente vulneráveis pela prolongada falta de investimentos e baixos recursos orçamentários para custeio, agravando carências estruturais, dependência de equipamentos militares importados e escassez de recursos para investir em pesquisa e inovação tecnológica, bem como para desenvolver e produzir material de emprego militar. As deficiências do poder bélico brasileiro restringem até mesmo a ampliação da cooperação militar em nível adequado para ser um fator de reforço à dissuasão nacional.

A dissuasão militar, em face de ameaças aos interesses de defesa da pátria, integração regional e projeção global, apontados no item anterior, exigiria dispor de forças armadas com sistemas operacionais modernos, adestradas para emprego conjunto e com alta capacidade para atuar conduzindo ações que envolvam: guerra cibernética (defesa e ataque); inteligência

estratégica; monitoramento e controle do espaço aéreo, da fronteira terrestre e das águas jurisdicionais brasileiras no Atlântico Sul; mobilização, particularmente a de emergência; combate aeroespacial; transporte aéreo, naval e terrestre de forças estratégicas (mobilidade estratégica); combate aeronaval, naval de superfície e submarino; defesa antiaérea e “missilística” tática e estratégica; combate aeromóvel, blindado e mecanizado (mobilidade tática); defesa contra blindados; combate urbano; combate contínuo; e logística continuada (durar na ação). Em síntese: alcance, antecipação, precisão, letalidade, rapidez, adaptabilidade/flexibilidade e permanência.

O emprego conjunto das forças armadas foi intensificado após a criação do Ministério da Defesa (MD), mas os exercícios não resultarão em melhoria do adestramento, no nível requerido para a dissuasão, enquanto persistir a carência de equipamentos modernos, impedindo a imitação do combate e o desenvolvimento da doutrina conjunta. Além disso, tem sido lenta a integração das forças armadas em áreas onde seria imprescindível. Os planos de reequipamento e articulação, determinados na Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2008), não foram feitos de forma integrada. Hoje, por exemplo, cada Força (Marinha, Exército e Aeronáutica) desenvolve um sistema de monitoramento e controle, que deveria ser integrado desde o início, com vertentes que atendessem às necessidades específicas de cada uma delas. O mesmo ocorre com diversos materiais de emprego operacional e muitas atividades administrativas que poderiam ser comuns, baixando custos e estimulando a indústria nacional de defesa pelo aumento da demanda e certeza de venda.

Nos conflitos armados contemporâneos, a vitória depende da rapidez com que um país consiga impor-se ao oponente, pela conquista de trunfos importantes para negociar a paz em termos vantajosos, pois as potências e os organismos internacionais envidarão esforços para estabilizar a situação no mais curto prazo. Daí serem fundamentais o desenvolvimento e a máxima autonomia, no campo científico-tecnológico e na base industrial de defesa do país, para viabilizar a mobiliza-

ção de emergência, completando em curtíssimo prazo as forças previstas para emprego imediato em áreas estratégicas ameaçadas.

Uma das maiores vulnerabilidades nacionais está na inteligência estratégica, particularmente em virtude da negligência de sucessivos governos, que não demonstram vontade política para efetivar a implantação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). O órgão central do sistema não exerce, de fato, a coordenação da atividade, que também se encontra desestruturada e carente de recursos humanos habilitados e equipamentos modernos. A inteligência está sujeita a interesses político-partidários e influência ideológica, o que compromete a coesão do sistema. Além disso, a atividade ainda é vítima do preconceito remanescente do final do regime militar, o que retarda o aperfeiçoamento dessa área fundamental para a defesa do país e o planejamento da dissuasão. A inteligência estratégica encontra-se em nível superior e antecede ao monitoramento e controle do espaço nacional, atividade do nível operacional.

As Forças Armadas brasileiras precisam ter um projeto de força conjunto para orientar sua evolução integrada, no sentido de alcançar um poder militar convencional comparável ao da França e Grã-Bretanha, num lapso de cerca de três décadas, considerando os prognósticos de que, nesse ínterim, o Brasil poderá ser uma das cinco maiores economias do mundo, como veiculado constantemente na mídia.

Ao final de uma primeira fase do mencionado projeto e diante de potências equilibradas ou mais fracas, a dissuasão militar deveria resultar da combinação da *postura defensiva* – causar danos ao agressor – com a *ofensiva* – agravar os danos pelo revide ou antecipar-se ao agressor. Contra potências globais, isoladas ou coligadas, a dissuasão seria *defensiva*, iniciando por uma guerra convencional e seguida da guerra de resistência. No momento, o Brasil só tem condições de adotar a postura defensiva e, mesmo esta, contra potências mais fracas ou equilibradas. A disposição para evoluir para a guerra de resistência tem uma mensagem psicológica com efeito dissuasório, pois os conflitos atuais em que ela é empregada têm tido um custo elevado para os atores mais fortes e, em diversas oportunidades,

um desfecho que não lhes foi favorável. É um tipo de guerra de longa duração, com duras, custosas e prolongadas consequências, haja vista os casos históricos de nações que foram obrigadas a empregá-la como um último recurso. É a opção de dignidade de uma nação para reverter uma derrota, que poderia ser evitada se tivesse desenvolvido, oportunamente, um poder militar dissuasório. Ainda assim, o Brasil deve se preparar para atuar em ambiente de guerra de resistência, vertente da guerra assimétrica, tanto sabendo combatê-la como empregá-la.

Ao final da segunda fase do projeto, alcançar um grau de dissuasão compatível com o das forças armadas de potências globais, pela ampliação progressiva da capacidade de dissuasão *defensivo-ofensiva*, particularmente de antecipação e revide.

Os interesses voltados à defesa da pátria – soberania interna, patrimônio nacional e integridade territorial – são vitais. O Brasil estará em muito boas condições para garanti-los se alcançar um poder militar equilibrado ao da Grã-Bretanha ou da França. Com tal nível de dissuasão, só uma superpotência, isolada ou coligada a outras potências, poderia ameaçar aqueles interesses vitais com a certeza de êxito, ao menos na primeira fase do conflito armado, ou seja, antes de sua evolução para a guerra de resistência. O êxito num conflito contra uma superpotência depende mais de outras expressões do poder nacional que não a militar. Um poder militar no nível do da França ou da Grã-Bretanha garante a aptidão de projetar poder no apoio à política exterior em operações de paz e humanitárias ou compondo forças expedicionárias. Da mesma forma, confere capacidade para fazer face às “novas ameaças” quando a situação exija, de fato, o emprego das forças armadas. Terrorismo, crime organizado, problemas advindos de disfunções sociais, questões ambientais e de minorias e outras “novas ameaças” não são da alçada da expressão militar em uma primeira instância nem exigem o emprego das forças armadas em sua plenitude, ao contrário das ameaças ao patrimônio, território e soberania e aos interesses vitais no exterior.

O Brasil deve dispor de duas esquadras, como preconizado na END, sendo ativada uma no litoral norte,

somando-se à já existente no Rio de Janeiro. Elas devem ser aptas a impedir, o mais longe possível, nas vias oceânicas que demandam o litoral nacional, o livre uso do mar por uma potência oponente. Essa capacidade é mais viável de ser alcançada do que o controle de extensas áreas oceânicas, difícil para o país, mesmo em longo prazo, se considerarmos um conflito com potências de primeira ordem. O primeiro embate será realizado por uma força de submarinos convencionais e nucleares (que não pode se resumir a apenas um), seguido do emprego da força naval de superfície, composta por navios aeródromos e fragatas, sendo ambos os engajamentos apoiados pela Força Aérea Brasileira (FAB) e por plataformas terrestres móveis de lançamento de mísseis de cruzeiro. O Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) deve ser capaz de empregar, isoladamente ou em conjunto com o Exército, uma força de valor brigada, tipo de organização que será comentada adiante.

Às esquadras e forças terrestres se somaria o poder aeroespacial representado por aeronaves modernas tripuladas, vetores não tripulados e mísseis guiados disparados de aeronaves, navios e plataformas terrestres móveis, capazes de atingir alvos aéreos, terrestres e navais a longo alcance, em qualquer dimensão, e artilharia antiaérea para a proteção da infraestrutura crítica. O poder aeroespacial também deverá ampliar a mobilidade das forças terrestres, pelo transporte aeroestratégico, e contribuir para o monitoramento e controle das dimensões aeroespacial, naval e terrestre do Brasil.

O módulo básico de combate terrestre é a brigada (Bda), cujo efetivo está em torno de 3 mil a 5 mil combatentes, dependendo do tipo. Pode ser uma força blindada (à base de carros de combate “pesados” sobre lagartas), mecanizada (à base de carros de combate “leves” sobre rodas), paraquedista, leve ou ligeira (à base de combatentes a pé), aeromóvel (combate com o apoio de helicópteros) e de selva. Sempre que necessário, e se for possível, seja constituindo uma força conjunta com meios navais e aéreos, seja recebendo o apoio desses recursos, a brigada também deve ter o reforço de outros meios terrestres e aeromóveis, que lhe ampliem a capacidade de manobra, apoio de fogo, defesa antiaérea, engenharia de combate, inteligência, logística e comando e controle.

A Grã-Bretanha e a França, duas das seis maiores economias do mundo, que empregam expressivos recursos em defesa e estão em constantes operações em áreas fora do continente europeu, têm cerca de dez brigadas efetivamente operacionais, além de outras forças territoriais. O Brasil não tem condições financeiras, nem necessidade de manter as atuais 27 brigadas de seu Exército em um mesmo nível de operacionalidade. Hoje, o Brasil não possui nenhuma brigada com um nível mínimo admissível de aprestamento, estando, literalmente, numa situação de indigência militar, nível semelhante ao da Marinha e da Aeronáutica. Tal situação tende a se agravar, mantido o atual ritmo *sonolento* de modernização das forças armadas.

No prazo de três décadas, para tentar dissuadir um oponente militarmente superior, o Exército deve dispor de oito a dez brigadas semiprontas, em organização, efetivo e equipamento, distribuídas na faixa de fronteiras e no litoral, aptas a retardar o agressor em sua aproximação ou a defender o território, neste caso, após completadas pela mobilização de emergência, ou seja, antes que a crise evolua para conflito armado. Dispor, também, de nove brigadas de pronto emprego adestradas, completas, modernas e tecnologicamente avançadas, constituindo reservas estratégicas de elevada mobilidade e letalidade, aptas a compor forças conjuntas com a Marinha e a Força Aérea para engajar ofensivamente um agressor, bem como participar de forças expedicionárias atuando em ambiente de guerra convencional e assimétrica. Duas dessas brigadas devem ser mecanizadas, uma blindada, uma paraquedista, uma de forças especiais, uma de aviação, duas de selva e uma leve, sendo uma de selva e a leve, também, aeromóveis. Outras cinco a sete brigadas, situadas em áreas passivas da faixa de fronteiras e do litoral ou no interior, num nível mínimo de operacionalidade, a serem completadas pela mobilização nacional tradicional, caso um conflito se torne prolongado. Essas brigadas devem adestrar-se precipuamente para a guerra de resistência, desenvolvendo sua doutrina, e para operações de garantia da lei e da ordem.

Contra um inimigo mais fraco ou de poder militar equilibrado ao do Brasil, além de defender o território, as forças conjuntas de pronto emprego devem ser capazes de realizar operações ofensivas de

pequena profundidade, como antecipação ou revide, evitando o engajamento decisivo, os riscos e as exigências da permanência prolongada em território estrangeiro hostil.

O poder militar de uma nação não se resume à estrutura operacional, efetivo e equipamento das suas forças armadas, pois doutrina, adestramento, nível de independência em desenvolvimento científico-tecnológico e em obtenção de material de emprego militar, bem como valor moral e profissional da tropa, dos quadros e da liderança, também são considerados. A **tabela 1** não representa o poder militar, mas apenas uma amostra parcial e sucinta das forças navais, terrestres e aéreas de Brasil, França e Grã-Bretanha. No entanto dá uma ideia do esforço a ser feito para atingir o equilíbrio militar em três décadas, reduzindo o fosso entre o Brasil e aquelas potências em termos de tecnologia e independência de obtenção, modernização e manutenção do equipamento. Os dados referentes às Forças Armadas brasileiras correspondem, em grande parte, a equipamentos ultrapassados e tropas mal equipadas e incompletas.

Marinha	Navio aeródromo	Fragata/destróier	Submarino (nuclear/convencional)	Força aeronaval (aviões de ataque)
Brasil	1	9 ¹	0/5	23
França	3 ²	23	9(7) ³	102
Grã-Bretanha	Em reestruturação	17/08	6(7) ³	Em reestruturação
Exército (Brigadas)	Blandada/ mecanizada	Leve/Leve aeromóvel/ Montanha/Selva	Paraquedista/Forças especiais/ Aviação (helicópteros)	Infantaria motorizada/ Fronteira
Brasil ⁴	2/4	1/1/1/5	1/1/1	9/1 ⁵
França	2/4	16	1/1/17	-
Grã-Bretanha	2/3	2	18	8 ⁶
Força Aérea	Caça	Reconhecimento e ataque	VANT (não tripulados)	Treino
Brasil	69	53 ¹⁰	3	99/109 ¹¹
França	370	-	(7) ¹²	140 ¹³
Grã-Bretanha	336	-	2	93 ¹⁴

Tabela 1 – Extrato das Forças Armadas de Brasil, França e Grã-Bretanha (Dados de 2012, obtidos para a primeira publicação deste artigo) Fonte: Marinha do Brasil: <http://mar.mil.br/menu_h/navios/menu_navios_mb.htm>. Marinha da França: <<http://www.defense.gouv.fr/marine/decouverte/equipements-moyens-materiel-militaire>>. Marinha Britânica: <<http://www.royalnavy.mod.uk>>. Exército Brasileiro: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/quarteis>>. Exército da França: <<http://www.defense.gouv.fr/terre/presentation/organisation-des-forces/brigades/brigades>>. Exército Britânico: <<http://www.army.mod.uk/structure/1592.aspx>>. Forças Aéreas Brasileira, da França e da Grã-Bretanha: <<http://forumdefesa.com/forum/viewtopic.php?f=6&t=9904>>. Força Aeronaval da Marinha do Brasil: <<http://www.rudnei.cunha.nom.br/Asas%20sobre%20mares/index.html>>.

Notas:

- 1) Existem mais cinco corvetas.
- 2) Dois porta-helicópteros.
- 3) Sem informação sobre submarinos convencionais.
- 4) Nenhuma brigada está completa.
- 5) Ação de presença (sem a menor condição de combate).
- 6) De montanha.
- 7) Aviação disseminada.
- 8) Paraquedista (PQDT) e Forças Especiais, aviação disseminada.
- 9) Ação de presença e preparação básica.
- 10) Aviões subsônicos.
- 11) Super Tucano e Tucano.
- 12) Sem informações.
- 13) Alpha Jet.
- 14) Tucano.

O nível de dissuasão equiparado ao da França e da Grã-Bretanha só será alcançado com a devida priorização conferida pelo governo à defesa nacional e a compreensão dessa necessidade pelo Legislativo, de modo a ser garantido um percentual fixo e permanente do orçamento para se investir em defesa, ao qual seriam somados recursos da iniciativa privada com garantias dadas pelo governo. Por estar muito defasado, o país terá que correr mais rápido para alcançar o patamar em que estará o poder militar convencional da França e da Grã-Bretanha em 2040.

Posição (2010)	País	PIB/PPC (US\$ trilhões)	Posição (2010)	País	PIB nominal (US\$ trilhões)
5	Índia	4,1	4	Alemanha	3,3
6	Alemanha	2,9	5	França	2,6
8	Grã-Bretanha	2,2	6	Grã-Bretanha	2,2
9	Brasil	2,2	7	Brasil	2,1
10	França	2,1	8	Itália	2,1
11	Itália	1,8	9	Índia	1,7
13	Coreia do Sul	1,5	14	Coreia do Sul	1,0

Tabela 2 – Extrato do posicionamento de países referido ao PIB/PPC e ao PIB nominal (Dados de 2012, obtidos para a primeira publicação deste artigo) Fonte: Banco Mundial. Elaboração do autor

Países mais ricos do que o Brasil têm problemas sociais ainda mais graves que os nacionais, mas compreendem a necessidade de um desenvolvimento equilibrado de todas as expressões do poder. Algumas potências com forças armadas em condições significativamente melhores possuem economias num nível inferior ou

equilibrado à brasileira, como mostra a **tabela 2**. O lado da esquerda está referenciado ao Produto Interno Bruto (PIB) em relação à paridade do poder de compra (PPC) e o da direita ao PIB nominal.

O Brasil não pode nem deve resolver todos os seus problemas sociais para só então se preocupar efetivamente com a defesa nacional, pois os conflitos virão com certeza e nem sempre darão um pré-aviso com largo tempo para resposta. Defesa não se improvisa!

Considerações finais

“A razão indica e a experiência comprova que não existe grandeza comercial que seja durável se não puder unir-se, necessariamente, a uma potência militar.”
Tocqueville

A origem da indigência militar brasileira está tanto na falta de mentalidade de defesa da sociedade quanto na inexperiência da liderança nacional nas lides estratégicas quando se faz necessário antever ameaças. Assim, a nação não tem consciência da necessidade de um país como o Brasil contar com um forte poder militar. Esse quadro é, também, o resultado do longo período de paz com os condôminos da América do Sul e do posicionamento periférico do Brasil com relação às disputas e áreas de conflitos que envolviam as grandes potências antes da globalização acentuar-se e tornar o mundo menor.

O MD e as Forças Armadas poderiam e deveriam ter mostrado com mais clareza, em seus documentos de defesa, as ameaças tradicionais perfeitamente identificáveis, bem como enfatizado com mais firmeza, junto à sociedade e à liderança nacional, os riscos de um poder militar cada vez mais debilitado. As ameaças não precisam ser nomeadas, o que é indesejável e impensável em termos de política exterior, bastando ficar entendido que elas poderão vir de potências, isoladas ou coligadas, com o

propósito de impor condições que lhes sejam favoráveis na exploração dos recursos e no uso de áreas estratégicas nacionais. Um eventual oponente dessa magnitude deverá empregar, inicialmente, pressões indiretas no campo militar e diretas nos demais, podendo evoluir para o emprego direto de forças armadas, caso não logre êxito com o primeiro processo.

Além disso, o MD e as Forças Armadas importaram e adotaram o discurso alienígena que enfatiza o risco representado pelas chamadas “novas ameaças” – crime organizado, crimes ambientais, terrorismo, fundamentalismos radicais, violações aos direitos humanos e aos das minorias, disfunções sociais e outras – como se esses desafios fossem mais perigosos ao Brasil do que os representados por ameaças tradicionais. Ora, para fazer frente às tais “novas ameaças” não são necessários caças, submarinos, artilharia e forças blindadas. Esse conceito surgiu nas potências ocidentais, que não tinham mais ameaças a seus territórios, patrimônio e soberania após a queda da URSS, com o intuito de justificar ingerências e intervenções em âmbito global para assegurar seus interesses imperialistas. Ao contrário das grandes potências, o Brasil tem ameaças tradicionais e não deveria ter perdido essa visão, passando a dar importância demasiada a desafios que são, inicialmente, da alçada de outras instâncias governamentais e expressões do poder nacional. Esse erro estratégico já dura há duas décadas e é uma das causas da fraqueza das Forças Armadas brasileiras, constantemente desviadas da missão principal de defesa da pátria.

“A arte da guerra nos ensina a confiar não na probabilidade de o inimigo não vir, mas em nossa prontidão para enfrentá-lo; não na eventualidade de ele não atacar, mas antes, no fato de tornarmos nossa posição inexpugnável.” Sun Tzu 

Referências

BEAUFRE, A. **Dissuasión y estrategia**. Editorial Pleamar. Buenos Aires – Argentina, 1979.

BEAUFRE, A. **Estrategia de la acción**. Editorial Pleamar. Buenos Aires – Argentina, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Estratégia nacional de defesa**. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília – DF.

BRASIL. **Política de defesa nacional**. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Brasília – DF.

MARTINEZ, C. J. M. **Fundamentos para una estrategia nacional**. ESG – Ejército Argentino. Buenos Aires, 2004.

ONU. **Declaração dos direitos dos povos indígenas**. Resolução nº 61/295 da Assembleia Geral, 13 de setembro de 2007. Disponível em: <http://unicrio.org.br/docs/declaracao_direitos_povos_indigenas.pdf>.

OTAN. **Strategic concept for defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization**. Conferência de Chefes de Estado e de Governo de Membros da OTAN. Lisboa – Portugal, 2010. Disponível em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual da campanha** – Estratégia. Estado-Maior do Exército, 2001.

CARRASCO, M. B.; MÁRQUEZ, P. R. **La disuasión convencional, conceptos y vigencia**. ANEPE. Mago Editores. Santiago – Chile, 2004.

PAIVA, L. E. R. **Dissuasão e presença**: reflexos para a força terrestre no próximo quarto de século. Monografia – ECEME. Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, M. A. A. **Estratégias de segurança e defesa para o Brasil**: discutindo a estratégia da dissuasão. Monografia ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

Notas

¹ Este artigo foi publicado, originalmente em 2012, no livro *Defesa Nacional para o Século XXI – Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar*, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2012.