

# Análise da atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa de 2016

**Luiz Eduardo Rocha Paiva\***

## RESUMO

Após a Introdução do artigo, foi feita uma síntese da evolução do pensamento em defesa no Brasil, desde a independência, comentando as principais preocupações da nação com o tema, ao longo de cerca de dois séculos, e as decorrentes mudanças de prioridades com relação às possibilidades de conflitos. Nas duas seções seguintes, são comentadas, sucessivamente, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, atualizadas em 2016, destacando-se alguns aspectos positivos e negativos, na opinião do autor, como forma de contribuição para o debate sobre esses documentos. Na última seção, são feitas considerações finais, onde são destacados os aspectos mais relevantes abordados ao longo do texto, acrescentando-se as ideias julgadas pertinentes e necessárias ao seu melhor entendimento.

**Palavras-chave:** Política; Estratégia; Defesa; Ministério da Defesa; Forças Armadas.

## ABSTRACT

This article synthesizes, in the first section, the evolution of the scientific thinking regarding national defense in Brazil, since the country's independence, going through comments on the nation's main concerns about the theme, over approximately two centuries, and the resulting changes in priorities regarding the possibilities of conflicts. The two following sections contain discussions, successively, over the National Policy of Defense and National Defense Strategy, updated in 2016, with highlights on some of the positive and negative aspects, in the author's opinion, as a contribution to the debate about these documents. Over the last section, there are some final considerations, where the most important aspects are highlighted and discussed throughout the text, and also, are added to the ideas which are deemed appropriate and necessary for their better understanding.

**Keywords:** Policy; Strategy; Defense; Department of Defense; Armed Forces.

\* General de Brigada da Reserva do Exército Luiz Eduardo Rocha Paiva é Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, nas áreas de Conflitos Armados e Terrorismo, Professor Emérito e ex-Comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

## Introdução

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), versões que estavam em vigor desde 2012, foram atualizadas e remetidas pelo presidente da República ao Congresso Nacional para apreciação ao final de 2016 e continuavam em debate naquela casa até a publicação do presente artigo. A primeira versão da PND fora lançada em 1996 e a da END em 2008. As duas contribuíram para que o tema extrapolasse o âmbito da expressão militar do poder nacional, abrindo espaços e se inserindo em outros segmentos da sociedade. Foi desenhado, assim, um novo cenário, onde a preocupação com a Defesa Nacional ganhou crescente visibilidade e teve maior penetração na sociedade, com reflexos positivos nas sucessivas atualizações desses documentos, inclusive nas de 2016. Várias empresas nacionais e estrangeiras buscaram implantar ou participar de projetos de produção de material de defesa, aproveitando oportunidades criadas, principalmente com a implantação da END em 2008, o que resultou em alguma modernização das Forças Armadas. Os estudos, pesquisas e trabalhos acadêmicos, com crescente participação de civis, ampliaram o universo de pensadores e interessados em defesa e contribuíram para elevar o tema aos níveis político e estratégico no âmbito nacional.

No entanto, ainda não se deu o amplo e efetivo engajamento da liderança nacional e de um universo relevante de formadores de opinião, condição básica para viabilizar o aporte de recursos em um montante que permita fortalecer a Defesa Nacional, hoje ainda mais difícil, em consequência da crise econômica. Da mesma forma, não houve o desdobramento desses documentos de defesa para os níveis seguintes de planejamento, ou seja, a atualização da Política e da Estratégia Militar de Defesa. Seriam esses os passos para a identificação das ameaças concretas e potenciais ao país, das áreas geográficas marítimas e terrestres relevantes para a defesa e suas prioridades, das capacidades necessárias à dissuasão ou ao enfrentamento das ameaças e da estrutura de forças exigida

para cumprir a missão básica das Forças Armadas – Defesa da Pátria.

Os documentos em comento têm vários aspectos muito positivos ao lado de outros avaliados como pontos fracos, por este autor, a serem revistos em atualizações futuras ou corrigidos, oportunamente, antes da conclusão dos trabalhos de apreciação da PND e da END no Congresso Nacional. Os propósitos do artigo são o de levantar alguns aspectos positivos e negativos, com ênfase nos últimos, e o de tecer comentários sobre questões relativas à Defesa Nacional, a fim de contribuir com novas ideias para alimentar o debate e contribuir com o aprimoramento dos estudos e planejamentos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

## Síntese da evolução do pensamento de defesa no Brasil

Após a independência, o Brasil se viu diante dos imensos desafios de consolidar a expansão territorial do período colonial, definir as fronteiras do país, garantir a unidade nacional, defender e manter a integridade do vasto território herdado do Império Português na América do Sul.

À época, nossas ameaças imediatas estavam no cone sul da América do Sul. Era preciso consolidar a posse das províncias que correspondem aos atuais estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul e garantir a navegação pelo Rio da Prata, vital para acessar os atuais estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Nesse caso, era preciso impedir que as Províncias Unidas do Rio da Prata, então sob a liderança política de Buenos Aires, dominassem as duas margens da foz da bacia daquele imenso rio.

Porém, ainda havia a Amazônia, que fora alvo da disputa entre Portugal e potências europeias, particularmente a França e o Reino Unido. Sua defesa, se por um lado tinha como um dos maiores óbices a distância ao centro do poder nacional, por outro, possuía a vantagem da dificuldade do acesso alienígena, pois sua porta de entrada se resumia,

praticamente, à foz do Rio Amazonas, dominada pelo Brasil. Quanto aos condôminos na Pan-Amazônia, os núcleos populacionais e econômicos e os centros de poder de cada um ficavam (e ainda estão) debruçados sobre o litoral do Oceano Pacífico ou a oeste dos Andes, tornando a Amazônia Brasileira pouco exposta a invasões vindas dos vizinhos na região. Assim, durante o período imperial, a prioridade da diplomacia e da defesa nacional estava na região platina, que foi palco de diversos conflitos armados até à consolidação dos limites internacionais dos países nela limítrofes. Assim, a geografia e a geopolítica permitem entender as preocupações do Império do Brasil em termos de defesa.

Após a Guerra do Paraguai, o Brasil ainda teve pendências para definir seus limites internacionais, nas quais se destacou a diplomacia nacional, tendo o Barão do Rio Branco como sua figura de destaque. À capacidade de negociador do insigne diplomata, devem-se os êxitos obtidos nas questões sobre a soberania na Ilha de Trindade com o Reino Unido, no oeste do Paraná e de Santa Catarina com a Argentina (Questão de Palmas), no Amapá com a França, no Acre com a Bolívia e nos tratados de limites com Holanda, Colômbia, Peru, Argentina e Uruguai. A única questão de fronteiras com resultado desfavorável ao Brasil foi a do Pirara (região de Roraima), com o Reino Unido, na qual o Barão do Rio Branco não atuou. Quando esteve à frente da diplomacia brasileira, ele propugnou pela manutenção de um poder militar capaz de apoiar a política externa e defender o país em eventuais contenciosos regionais e extrarregionais, sendo famosa a frase de sua autoria - não se pode ser pacífico sem ser forte. Enquanto a ameaça de conflitos pairou no cenário das relações exteriores do Brasil, houve empenho em manter as Forças Armadas em condições adequadas, embora não ideais, para defender a nação.

Após a consolidação do processo de definição das fronteiras e pacificado o entorno imediato do território nacional, ou seja, a

América do Sul, a possibilidade de conflitos armados envolvendo o Brasil na região diminuiu significativamente, com reflexos negativos para o desenvolvimento do poder militar. No entanto, as Forças Armadas sempre tiveram planos de emprego baseados em hipóteses de guerra, nas quais a prioridade era dada a eventuais conflitos entre o Brasil e a Argentina, com a previsão do envolvimento do Uruguai e/ou do Paraguai. Por outro lado, embora permanecesse a cobiça de algumas potências pela Amazônia, as disputas entre elas na Europa, África, Oriente Médio e Ásia e a ascensão dos EUA como potência mundial, ciosa de sua proeminência no Continente Americano, contribuíram para manter o Brasil e seus vizinhos distantes do eixo dos conflitos até a 2ª Guerra Mundial. A participação do país na Guerra de 1914-1918, ao lado da França, Inglaterra e EUA, foi restrita, haja vista nossa debilidade em termos de poder econômico, particularmente industrial, e militar.

Essas deficiências não deixavam o Brasil em situação de grave risco diante dos seus vizinhos, mas o colocavam em posição de extrema inferioridade em relação às potências extrarregionais e assim prosseguiu nos anos 1920 e 1930. O Brasil não tinha planejamento nem preparo para se defender contra potências europeias que pudessem ameaçar sua integridade territorial ou comprometer a soberania nacional, confiando estar distante do seu alcance e capacidade. O país contava com a provável proteção dos EUA, que assumia posição de destaque entre os líderes mundiais. Aceitava o risco, sempre possível, de sofrer pressões, coações ou intervenções dessa potência, ações que ela mostrava disposição de empregar na defesa de seus interesses no Continente.

Em consequência, o Brasil não teve poder militar para impedir nem reagir, de maneira efetiva e tempestiva, aos torpedeamentos de navios da Marinha Mercante por submarinos do Eixo Nazifascista. No entanto, a Força Expedicionária Brasileira mostrou o valor do povo brasileiro, ajudou a alavancar nossa

liderança regional, projetou-nos mundialmente e despertou o país para as exigências que o futuro lhe traria. Por seu tamanho e riqueza, o Brasil não ficaria mais tão afastado das questões de maior relevância da agenda global. Era a globalização, inclusive dos conflitos, que se intensificava e se expandia ao longo do planeta.

Assim, após a 2ª Guerra Mundial, a nação percebeu a necessidade de Forças Armadas compatíveis com a estatura pretendida pelo país no cenário global, que estabeleceu o objetivo de se tornar uma potência nuclear mundial. A antiga hipótese de conflito no cone sul permaneceu prioritária, mas o Brasil passou a considerar a possibilidade de participar de um novo conflito mundial, onde estaria alinhado às potências ocidentais e sob a liderança dos EUA. Nesse período, conhecido como Guerra Fria, houve a expansão do conflito do tipo irregular, de caráter ideológico - a guerra revolucionária - conduzido pelos países socialistas para a implantação desse regime ao largo do planeta. O Brasil foi um dos alvos principais desse movimento e as Forças Armadas se viram envolvidas em um conflito interno, que requeria prioridades, doutrina e aprestamento específicos, em grande parte, distintos dos requeridos para os conflitos armados convencionais.

A criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e da Escola Superior de Guerra (ESG), surgida como consequência da participação do Brasil na 2ª Guerra Mundial, refletia a nova postura do país diante dos desafios que lhe seriam impostos pela globalização, um processo histórico cuja intensificação já vinha desde o primeiro quartil do século 20. O EMFA pode ser considerado o embrião do atual Ministério da Defesa e a ESG foi o primeiro centro de estudos e de formulação de estratégias de defesa e de políticas e estratégias de governo. A Guerra Fria ensejou o lançamento da Doutrina de Segurança Nacional, que orientava o enfrentamento da nova hipótese de conflito, consubstanciada na tentativa de implantação da guerra revolucionária socialista nos anos 1960-1970 e que foi

neutralizada antes de escalar para uma sangrenta e incerta guerra civil.

O tema defesa sempre fora quase que inteiramente restrito ao segmento militar e à diplomacia, ficando a maioria das lideranças políticas e a sociedade à margem da discussão e formulação de políticas e estratégias afins. O final da Guerra Fria, com a derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) frente à aliança ocidental, trouxe a ilusão de uma perene segurança global na sociedade brasileira e na comunidade mundial. Tal sensação não demorou a ser revertida em nações calejadas por séculos de conflitos, mas a consciência da necessidade de defesa, e de que ela não se improvisa, não existia e nem existe, ainda, na liderança nacional e nos segmentos formadores de opinião. Em consequência, o tema não sensibiliza a sociedade brasileira.

No Brasil, o início dos anos 1990 foi marcado pela ascensão política da esquerda socialista internacionalista, que chegou ao governo em 1994. Há muitos civis e militares, entre os quais este autor se inclui, que consideram a criação do Ministério da Defesa foi pautada não apenas pela necessária integração estratégica e operacional das Forças Armadas, mas também pelo objetivo de afastar o segmento militar do escalão decisório do Estado. O discurso alienígena, com a adesão de segmentos nacionais, pregava um novo papel para as Forças Armadas na América do Sul, a ser voltado para questões internas, pois a defesa externa seria garantida pela potência então hegemônica – os EUA. Essa ideia não vingou completamente, embora tenha plantado raízes hoje evidentes e visíveis quando se vê o constante emprego das Forças Armadas na segurança pública e em outras atividades subsidiárias.

Por outro lado, a evolução do contexto geopolítico mundial passou a ser marcada por seguidas crises político-militares na Europa Oriental, no Oriente Médio, na África e na Ásia. Ficou claro que, se era improvável um conflito global, havia distintas motivações (ideológicas, étnicas, religiosas, econômicas, sociais e políticas), gerando

contenciosos em regiões limitadas e que o entorno estratégico do Brasil poderia ser palco de um deles. Em situações que envolvam conflitos de interesses de uma ou mais de uma potência global, as Forças Armadas se fazem presentes e sua atuação, via de regra, compromete a soberania de países mais fracos.

Assim, o cenário geopolítico mundial e interesses internos do governo brasileiro levaram à elaboração e decretação de uma Política de Defesa Nacional em 1996. Essa medida fortaleceu a intenção do governo de criar o Ministério da Defesa (1999) e contribuiu para disseminar o interesse pelo tema para outros segmentos da sociedade, paulatinamente extrapolando o âmbito das Forças Armadas, já que o meio diplomático dele vinha se afastando desde o final dos anos 1980, com o final dos governos de militares.

A Política de Defesa Nacional foi atualizada em 2005, 2012 e em 2016, com a nova denominação de Política Nacional de Defesa (PND) a partir de 2012. A mudança de nome, com a inversão de posições entre a palavra “Nacional” e a palavra “Defesa”, deu a necessária amplitude à política, que assumiu um caráter nacional, pois o nome anterior poderia levar ao entendimento equivocado de que o documento era setorial. Passou a existir, dessa forma, um documento de defesa de nível político e nacional, suprimindo uma lacuna anterior, pois os documentos do antigo EMFA eram de caráter predominantemente setorial e operacional, ainda que houvesse diretrizes de níveis políticos e estratégicos mais amplos.

Ainda faltava a Estratégia Nacional de Defesa (END), nível seguinte ao da política, que só foi implantada no final de 2008 e já passou por duas atualizações (2012 e 2016). A demora em elaborar a END, ou seja, somente doze anos após a primeira PDN, parece confirmar que a principal razão da implantação desta última era fortalecer o propósito do governo de Fernando Henrique Cardoso de implantar o Ministério da Defesa. Por seu lado, a decisão de elaborar a END, cujos trabalhos se estenderam de 2007 a 2008, ocorreu, por coincidência ou não, após a

Venezuela divulgar um programa de fortalecimento de seu poder militar, com significativas aquisições de modernos equipamentos na Rússia, cuja consequência poderia ser sua ascensão como maior potência militar na América do Sul. Tal status comprometeria, sem dúvida, a liderança regional do Brasil.

Hoje, temos a PND, a END e o Livro Branco de Defesa, sendo este último um instrumento importante para a sociedade saber como se estrutura e organiza o setor de defesa do país, as políticas, estratégias, programas e projetos existentes, despertar o interesse da nação pelo tema, bem como ampliar a confiança mútua e motivar parcerias com outros países nos campos da defesa propriamente dita, da ciência e da tecnologia militar e da pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa.

O contexto internacional se tornou mais complexo com o impacto de uma crescente e assimétrica globalização, cujos resultados são distintos em função da capacidade dos atores para aproveitar as oportunidades que ela proporciona. Surgiram novas ameaças, estatais e não estatais e internas e externas, em acréscimo às tradicionais, e houve um extraordinário desenvolvimento científico e tecnológico, cujo conhecimento as potências procuram manter sob seu controle. O Brasil se viu diante da necessidade ampliar e consolidar sua projeção internacional, para não ser ultrapassado em um contexto geopolítico mundial, caracterizado pelas mudanças rápidas e radicais dos cenários, inclusive no campo militar.

Dessa forma, a PND e a END precisaram ampliar em muito o escopo da defesa nacional, pois suas necessidades não seriam atendidas por meio do preconizado nos antigos documentos de nível setorial, limitados ao atendimento das exigências militares impostas por antigas e ultrapassadas hipóteses de guerra. Hoje, os desafios e ameaças relacionados com o setor de defesa são muito mais complexos e não se limitam mais a duas ou três hipóteses fácil e

claramente definidas. Compreendeu-se que a defesa nacional extrapola o campo especificamente militar e se estende às áreas de atuação dos demais ministérios e às de grande parte do setor privado. A projeção do Brasil no cenário mundial, os interesses de potências extrarregionais por recursos de alto valor estratégico abundantes no patrimônio nacional, a intensa aproximação e cooperação com antigos rivais continentais, particularmente a Argentina, e o advento ou o agravamento de ameaças de natureza não militar e não estatal contra o Estado e a nação, levaram à ampliação das preocupações e do foco da Defesa Nacional, conforme refletiram a PND e a END em suas sucessivas versões.

## Política Nacional de Defesa 2016

A aprovação da PND e da END pelo Congresso Nacional deverá estar concluída ao longo de 2017. Ao contrário das primeiras versões, é provável que o Ministério da Defesa tenha elaborado, previamente à atualização, um cenário prospectivo e o diagnóstico do setor de defesa, pois são documentos básicos para dar consistência a políticas desse nível e às estratégias decorrentes. Se assim foi, é provável que o cenário tenha recebido classificação sigilosa, pois não está disponibilizado para consultas. Quanto ao diagnóstico sobre o estado da Defesa Nacional, é lógico que não seja divulgado.

Após vinte anos da primeira versão da política em comento, pode-se constatar que o assunto passou a ter amplitude nacional. Aumentou sua inserção no meio acadêmico, com um salto na produção de conhecimentos sobre defesa, e foram atraídos outros segmentos, particularmente o empresarial, interessado em investir no setor, embora essa onda favorável tenha arrefecido após o advento da atual crise econômica. Houve a valorização dos níveis estratégicos, com um significativo avanço no preparo dos chefes militares para o exercício de cargos nos escalões mais elevados e aumentou o interesse, em todos os postos e graduações, pelos estudos de defesa naqueles níveis. No

entanto, não houve efetiva e significativa consolidação do processo de fortalecimento do poder militar, pois a liderança nacional, os formadores de opinião e a nação propriamente dita não se engajaram no sentido de garantir recursos no montante necessário e de forma permanente aos projetos de defesa. Qual seria o motivo?

A ilusão de segurança externa é uma das causas principais do desinteresse da sociedade de pelos projetos de defesa. Isso se explica, curiosamente, pela lei de mercado da oferta e procura. A nação vê um excesso de oferta de segurança no mercado das relações internacionais, portanto, sua reação é a baixa procura por meios de defesa, pois ela não percebe ameaças nesse mercado.

A seguir, são feitos comentários sobre o estabelecido em diversas seções da proposta da PND 2016 (a partir deste ponto chamada PND ou PND 2016, neste artigo).

### Introdução (PND - seção 1)

Na PND (BRASIL, 2016a, p. 5), consta: “A complexidade do tema demanda que se articulem as ações do Ministério da Defesa com as de outros órgãos do Estado e da sociedade brasileira”. A PND é o documento de nível mais alto da Defesa Nacional, portanto, todas as expressões do poder nacional e segmentos afins do setor privado deveriam ter ciência dos objetivos nacionais de defesa, estratégias e ações estratégicas aos quais estariam relacionados e, assim, teriam um papel a desempenhar. Isso poderia ser feito com o devido cuidado, de modo a não ser interpretado como intromissão indevida. Não sendo a PND o documento mais propício para abordar a articulação de ações do Ministério da Defesa com outros ministérios, pois não convém torná-la extensa e comprometer sua objetividade, essa articulação deveria constar da END 2016, de forma resumida, mas isso não aconteceu, ao contrário da END 2012.

### Contexto da Política Nacional de Defesa (PND - seção 2)

Adiante serão comentados alguns Fundamentos constantes no Contexto da PND (BRASIL, 2016a, p. 5). Na PND, Defesa Nacional é “conceituada como o 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” (BRASIL, 2016a, p. 5).

O problema é que a sociedade não percebe as ameaças potenciais, situação compreensível, pois se trata de um universo de leigos no assunto, com a ilusão de que ameaças à soberania e ao território se restringem às oriundas diretamente do campo militar. Boa parte da população brasileira não sabe que o poder militar pode ser empregado, indiretamente, sob as formas de pressão e coação, a fim de contribuir com ações estratégicas prioritárias conduzidas nos campos político, econômico, psicossocial e científico-tecnológico.

Se esse desconhecimento pode ser compreensível na sociedade, é indesculpável na liderança nacional, pois ela conta com assessores no campo da defesa, cuja obrigação é identificar ameaças, inclusive potenciais. Para isso são preparados e, se alertam os escalões superiores sobre possíveis contenciosos futuros. A ausência de estratégias oportunas, no sentido de preparar o segmento de defesa para fazer-lhes face, é irresponsabilidade e falta de compromisso das lideranças nacionais. Se as assessorias não cumprem esse papel, será por incompetência ou temor para tratar de um tema muitas vezes desagradável, por ser de pouco apelo político-partidário e eleitoral para aquelas lideranças.

A leitura de documentos sobre tendências globais para as próximas décadas (EUA, 2008; EUA, 2012; REINO UNIDO, 2014; RÚSSIA, 2011) e o conhecimento da história e da atualidade do jogo do poder nas relações internacionais permitem aos escalões estratégicos identificar, perfeitamente, algumas ameaças potenciais capazes de gerar

conflitos do Brasil no futuro<sup>1</sup>. Entre os indícios de ameaças potenciais podem ser apontados: o interesse de potências globais em garantir o acesso privilegiado a recursos estratégicos em qualquer parte do mundo; as ações para ter controle ou presença em áreas estratégicas de valor militar; a histórica disputa política, econômica e militar entre potências em várias regiões do planeta e, hoje, se projetando em nosso entorno estratégico; as ações de potências globais para restringir o desenvolvimento científico-tecnológico e militar das não potências; e a parceria entre atores não governamentais e potências mundiais, que no Brasil se manifesta nas iniciativas conjuntas visando limitar a exploração soberana de seu patrimônio, particularmente na Amazônia.

Como grande parte das lideranças civis está no universo de leigos em temas de defesa, quem tem o dever de alertar à nação o está cumprindo, pelo menos, com eficácia? Neste artigo, esse aspecto será comentado em detalhes quando for abordado o desenvolvimento de uma cultura de defesa no Brasil.

A PND considera que Segurança Nacional deve ser “entendida como a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL,

<sup>1</sup> Ameaças potenciais são aquelas que podem se concretizar no futuro, sendo passíveis de visualização por meio da avaliação de contextos históricos e atuais ou da elaboração de cenários prospectivos. Para maiores informações sobre ameaças potenciais, pesquisar artigos do autor publicados em livro, impresso e digital, feito em pareceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com o Estado-Maior do Exército (GHELLER et al, 2015). Consultar o capítulo 4 (p. 114 a 117 e 121 a 126) e o capítulo 6 (p. 206 a 209). Além do livro, pode ser acessada a palestra do autor realizada no Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) em 2016, cujo link também está nas Referências.

2016a, p. 5). É utopia pensar que algum país possa ter um grau de segurança que o deixe “livre de pressões ou ameaças de qualquer natureza”. Portanto, ela deveria ser entendida como “a permanente busca de condições que permitam garantir a soberania e a integridade territorial da nação, superando pressões ou ameaças de qualquer natureza, bem como o exercício dos direitos e deveres constitucionais pelos cidadãos”.

Outro Fundamento destaca, como princípios da PND, “a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais [-]” (BRASIL, 2016a, p. 6). Faltou acrescentar, como princípio, a garantia da soberania e da integridade territorial do Brasil, pois é um propósito básico da defesa nacional. Se a projeção do país é um princípio da PND, com muito mais razão o são a soberania e a integridade territorial, como nossos interesses vitais.

Como foi feito com Defesa e Segurança Nacional, a PND deveria ter estabelecido um conceito para a Projeção Militar do Brasil, nos Fundamentos em comento, pois em diversos parágrafos da PND (BRASIL, 2016a, p. 6) e da END (BRASIL, 2016b, p. 27; BRASIL, 2016b, p. 28) aparece a ideia de nossa projeção internacional. Sugere-se, como definição: “a aplicação do poder militar no exterior em apoio à política externa, conforme a Constituição Federal e de acordo com o direito internacional, com os objetivos de persuadir e atrair parceiros ou de neutralizar ameaças à consecução de interesses nacionais”. É comum os documentos de segurança e defesa de outros países, particularmente potências, tratarem de sua projeção internacional. Portanto, é necessário que o Brasil esclareça como entende essa projeção, a fim de deixar claro que a intenção não é expansionista nem imperialista.

O entorno estratégico brasileiro, constituído pela América do Sul, Atlântico

Sul, países da costa ocidental africana e Antártida, permaneceu como área de interesse prioritário da defesa (BRASIL, 2016a, p. 6). Porém, o Fundamento que se seguiu a este estabeleceu que:

[...] em função das tradicionais relações, a América do Norte e a Europa também constituem áreas de interesse e, ainda, em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, os países de língua portuguesa merecem especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa. Igualmente, ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção àquela região (BRASIL, 2016a, p. 6).

Não há motivo para incluir, especificamente, a América do Norte e a Europa como áreas de interesse e omitir os parceiros no grupo dos BRICS (Rússia, China, Índia e África do Sul), com quem o Brasil tem uma significativa cooperação política e econômica, que vem ampliando, também, no campo militar. O fundamento em pauta deveria ter mencionado apenas os países de língua portuguesa e o Caribe, sem passar a ideia de, pela omissão, excluir outros parceiros das áreas de interesse.

O Contexto da PND, quando trata do ambiente nacional (BRASIL, 2016a, p. 6), se refere “às áreas onde se concentram os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira, além da Amazônia e do Atlântico Sul” como as que merecem maior atenção (BRASIL, 2016a, p. 7). Deveria esclarecer que o detalhamento das regiões prioritárias, em cada uma daquelas áreas, seria estabelecido em outros documentos de defesa. Dessa forma, evitaria transmitir a ideia de falta de foco, haja vista as imensas dimensões territoriais e marítimas ocupadas, respectivamente, pela Amazônia e o Atlântico Sul. Nelas existem regiões passivas, do ponto de vista da defesa, ou seja, menos expostas e menos sensíveis do que outras com grande relevância estratégica como o são, por exemplo, a foz do Rio Amazonas, Roraima, as ilhas oceânicas, o “saliente nordestino” e a bacia do Rio da

Prata, onde se encontram a Hidrelétrica de Itaipu e o Aquífero Guarani.

No tocante ao ambiente internacional (BRASIL, 2016a, p. 8), o Contexto considerou que:

[...] o período sem conflitos graves e a convergência de interesses poderão contribuir para o incremento da cooperação entre os países Sul-americanos [...] e a execução de projetos de defesa, visando [...] ao desenvolvimento de capacidades tecnológicas e industriais, além de estratégias para a solução de problemas comuns (BRASIL, 2016a, p. 10).

Não há dúvidas sobre a necessidade e a relevância da cooperação militar no âmbito regional e extrarregional, porém, o Brasil precisa manter o máximo possível de autonomia política e estratégica. Não deve engessar-se em função de acordos internacionais, da participação em organismos regionais e da constituição de parcerias em pesquisa, desenvolvimento e produção de meios de defesa, que lhe retirem elevados graus de liberdade de ação para decidir de acordo com seus interesses. Se o país tiver uma parceria para produzir determinado equipamento, os itens de maior complexidade tecnológica devem ser produzidos no Brasil, pois em caso de conflito, o parceiro poderia adotar uma posição política, por opção ou pressão, que o impedisse de fornecê-los. A mesma perda de liberdade de ação ocorre em arranjos coletivos permanentes de defesa, além de nada garantir que os parceiros sejam fiéis aos acordos estabelecidos.

Por outro lado, nossa liderança e projeção na América do Sul serão limitadas pela crescente presença de potências como a China, a ser seguida pela Índia e, possivelmente, pela Rússia. Isso será motivo de disputas daquelas potências com as ocidentais e o Japão, há muito presentes no subcontinente, com reflexos para o Brasil, assim como acontece na Europa Oriental, Oriente Médio e na região Ásia-Pacífico. São potências com atrativos econômicos,

industriais, financeiros, militares e científico-tecnológicos para atrair nossos vizinhos, pois são bem superiores aos que poderemos propor durante muitos anos à frente. Assim, embora não haja alternativa à existência de elevada autonomia e desenvolvimento equilibrado, para ascender entre as potências mundiais, o Brasil se autolimitou a ser forte apenas na expressão econômica e, mesmo assim, dependente de produtos primários. Negligenciou o campo militar, o científico-tecnológico e o industrial, no que tange a produtos de alto valor agregado. Não sendo uma potência equilibrada em todas as expressões do poder, a tendência indica a nossa permanência em um nível secundário, no âmbito regional e global, quando comparado às potências globais.

Um dos aspectos destacados no Contexto da PND, quando se refere ao ambiente internacional, é a intenção de consolidar o Atlântico Sul “como Zona de Paz e Cooperação [...] para resguardá-la da interferência de interesses não legítimos” (BRASIL, 2016a, p. 10). É uma pretensão utópica, pois se uma potência rival às da aliança ocidental projetar-se na região, disputando interesses com esta última, o Atlântico Sul se transformará em zona de conflito, independente da vontade do Brasil e dos condôminos dessa parte do oceano. Assim tem sido a história do jogo do poder entre potências e o que o país precisa fazer é desenvolver poder militar capaz de dissuadir ameaças e proteger seu litoral, ilhas oceânicas e rotas de navegação vitais para o comércio do país.

### Concepção Política de Defesa (PND - seção 3)

A Concepção Política de Defesa (BRASIL, 2016a, p. 11) considera a existência de três pilares garantes da Segurança e da Defesa Nacional e estabelece os posicionamentos adotados pelo Brasil na concepção desta última. Os pilares definidos na Concepção foram o desenvolvimento, a diplomacia e a defesa, pecando por não incluir a Inteligência Estratégica, cuja importância decisiva será

ênfaticamente posteriormente neste artigo. Os posicionamentos são importantes, pois servem de orientação aos encarregados, no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas, de elaborar a END e os documentos subsequentes. Prestam-se, também, a dar conhecimento da visão ou intenção do alto escalão da Defesa Nacional aos diversos públicos, desde os interessados em conhecer a PND aos que a utilizam por necessidade profissional, no que tange ao desenvolvimento e condução da defesa do país.

Um dos posicionamentos preconiza que o Brasil deve “repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional” (BRASIL, 2016a, p. 11). Isso abre um precedente perigoso, pois não se pode descartar, no futuro, uma decisão das Nações Unidas no sentido de limitar a soberania brasileira na Amazônia. Nesse caso, usando como pretextos a proteção do meio ambiente ou o atendimento de aspirações de pretensas “nações indígenas”, com base na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (DUDPI), combinada com a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas conhecida como Responsabilidade de Proteger (RdP)<sup>2</sup>. Por isso, deveria ter sido

<sup>2</sup> A DUDPI (ONU, 2007), aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas com voto favorável do Brasil, concede direitos aos indígenas em suas terras, que comprometem a soberania dos países signatários. A DUDPI pode ser pesquisada em artigo do autor publicado no mesmo livro supracitado. Consultar capítulo 10 (Apêndice A, p. 386 a 394), com especial atenção aos artigos 4º, 5º, 9º, 19, 26(2), 30, 42 e 46 da DUDPI. Essa Declaração ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, por isso, não tem efeitos legais no Brasil. Quanto à Responsabilidade de Proteger (ONU, 2013), trata-se de Resolução do Conselho de Segurança da ONU, exarada em 2005, pela qual os “Estados devem proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e todos os outros crimes contra a humanidade. Quando a obrigação não é cumprida, a comunidade internacional tem de intervir”. A Resolução é vista com desconfiança, pois poderia servir de pretexto para “justificar” a intervenção em um país alvo do interesse de potências mundiais. Se uma comunidade indígena não tiver atendidos anseios que julgue garantidos pela DUDPI, poderá evocar a RdP, desde que as Nações Unidas julguem atendidos os

incluído, ao final do parágrafo, o seguinte complemento: “desde que ressalvados os interesses do Brasil”.

Outro posicionamento preconiza “estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (BRASIL, 2016a, p. 12). Essa questão merece um comentário detalhado, considerando a relevância da consciência de defesa em uma nação, particularmente em seu escalão decisório e nos formadores de opinião.

Hoje, a ênfase na motivação da sociedade para participar dos assuntos de defesa tem sido nas atividades acadêmicas do tipo seminários, encontros, palestras e cursos de graduação e pós-graduação em defesa. Porém, o resultado dessas iniciativas só será sentido em longo prazo, o que é insatisfatório, haja vista ser preciso acelerar o processo de fortalecimento do setor em pauta. É preciso haver posicionamentos e discursos claros, objetivos e assertivos por partes dos altos escalões da Defesa Nacional, no sentido de mostrar à sociedade e às suas lideranças a situação de grave indignação das Forças Armadas, a necessidade de ingentes esforços no sentido de recuperar sua operacionalidade e de que isso demandará programas e investimentos de longo prazo e sem solução de continuidade. O discurso deve massificar o questionamento à nação sobre se ela crê que o Brasil nunca entrará em um conflito armado na disputa por interesses vitais no futuro. Aos cidadãos que acreditarem em tal possibilidade nada haverá a ser feito. Porém, a maioria, que certamente discordará, precisará saber que o Brasil deve se preparar, desde já, para

requisitos para a intervenção. Se o pleito for respaldado por uma operação psicológica de nível mundial, que “satanize” o governo brasileiro, poderá gerar um cenário de intervenção ou, ao menos, de ingerência internacional. Uma potência global ou coalizão de potências, com apoio da comunidade internacional, não vai considerar como motivo de impedimento o fato de o Congresso Nacional não ter deliberado e aprovado a Declaração. Prevalecerá o valor dos interesses em vista, como nos ensina a história.

dissuadir ou reagir a países capazes de ameaçar, de fato, nossos interesses vitais no futuro, pois defesa não se improvisa.

Só o esforço concentrado do Ministério da Defesa e das Forças Armadas poderá convencer a nação da existência de ameaças potenciais e reverter o afastamento da sociedade, lideranças e formadores de opinião dos assuntos de defesa. Porém, no sistema presidencialista, as Forças Armadas têm dupla subordinação: ao chefe de Estado e ao chefe de governo, que são a mesma pessoa. O normal tem sido a liderança política antepor os interesses partidários aos nacionais. No entanto, a nação tem o direito de saber os riscos à sua segurança externa e, para isso, precisa conhecer a opinião de chefes militares em quem investiu por décadas para estudar, planejar e preparar sua defesa. Instâncias de governo limitadas por interesses político-partidários não devem impedir a relação das Forças Armadas com a nação, máxime sendo tal vínculo calcado em aspirações nacionais e desprovido de interesses sectários.

Surge então o importante papel a ser desempenhado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDEN). Hoje elas costumam realizar, eventualmente, audiências públicas com militares da ativa e da reserva, autoridades e estudiosos civis sobre defesa nacional e suas políticas e estratégias preconizadas nos documentos afins. Em audiências públicas, os militares da ativa jamais irão colocar sua opinião, caso não comunguem com as posições de suas Forças e do Ministério da Defesa. Não irão mostrar situações de ameaças potenciais se não forem reconhecidas oficialmente pelo governo. Os militares da reserva e os poucos estudiosos civis, que assim procedem, não conseguem ressonância para suas preocupações. Portanto, seria fundamental a CRE e a CREDEN ouvirem os chefes militares da ativa, dos altos escalões das Forças, em audiências reservadas e com compromisso firmado de confidencialidade. Nessas audiências, os chefes militares teriam a obrigação de

manifestar a própria opinião, e não a posição oficial, sobre os questionamentos feitos pelas Comissões. Eles estariam respondendo à nação, por intermédio de seus representantes, conscientes de que é a ela a quem servem e foi ela quem lhes custeou o ensino e a profissão destinada à sua defesa.

O futuro da Pátria e das gerações vindouras não pode ser limitado por interpretações ultrapassadas sobre disciplina intelectual. O senhor da lealdade do militar é a nação e não o Ministério da Defesa, o governo ou mesmo o Estado. As Comissões, sem citar os entrevistados, decidiriam convocar ou não o ministro da Defesa para justificar políticas e estratégias adotadas. Se ele não lograsse êxito, a nação seria alertada por seus representantes, que proporiam as medidas para corrigir os rumos. Parlamentares são formadores de opinião e o impacto de suas colocações, feitas de forma pública, daria forte contribuição para a tomada de consciência pela sociedade da relevância da defesa do país.

## Objetivos Nacionais de Defesa (PND - seção 4)

A inclusão do significado de cada Objetivo Nacional de Defesa (OND) melhorou bastante a possibilidade de seu entendimento pelos escalões encarregados da elaboração dos documentos de defesa subsequentes, isto é, da END, da Política Militar de Defesa (PMD), da Estratégia Militar de Defesa (EMiD) e dos Planos de Campanha.

No OND II “Assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”, a PND preconiza que elas devem ser dotadas das “capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas” (BRASIL, 2016a, p. 12). Faltou incluir o espaço cibernético, cuja relevância vai elevá-lo à condição de mais uma das dimensões do campo de batalha. A inclusão tornaria o preconizado para as Forças

Armadas, nesse objetivo, coerente com a END, pois esta insere o espaço cibernético entre aquelas áreas quando aborda a Capacidade de Proteção (BRASIL, 2016b, p. 19).

A PND estabeleceu o OND V “Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”, esclarecendo que ele diz respeito à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de segurança e defesa (BRASIL, 2016a, p. 13).

Faltou acrescentar que a cooperação em assuntos de segurança e defesa seria condicionada aos interesses nacionais. O Brasil não deve se dispor, a priori, a atender às aspirações de uma parte da comunidade global ou aos objetivos de organismos internacionais, sem considerar os interesses nacionais, pois sempre será possível haver pressões indevidas de atores estatais poderosos e com força política naqueles organismos, visando atender a seus propósitos.

O OND VIII propõe “Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (BRASIL, 2016a, p. 13). É um desdobramento de posicionamento, do mesmo teor, da Concepção Política de Defesa, comentado anteriormente. Isso reflete a importância e a consequente preocupação com a alienação da sociedade e de suas lideranças com relação a um assunto que afeta o futuro e a própria existência da nação como ente soberano e respeitado na comunidade internacional.

## **Estratégia Nacional de Defesa 2016**

A versão de 2016 ficou mais objetiva e melhor organizada, facilitando a leitura e, dessa forma, a compreensão das necessidades,

desafios, princípios e rumos sobre os quais se pretende estruturar o setor de defesa. A antiga versão estava demasiadamente detalhada, tecendo considerações e estabelecendo orientações que poderiam constar de diretrizes posteriores ou de documentos de defesa subsequentes. A sequência dos tópicos também ficou mais bem encadeada, pois o texto da END 2012 dava a impressão que, de forma recorrente, se voltava a tópicos já abordados, que poderiam e deveriam ter sido anteriormente esgotados. Em suma, houve um significativo aperfeiçoamento em relação às versões anteriores.

## **Introdução (END - seção 1)**

No segundo e no terceiro parágrafo da Introdução, a END considera que:

O Brasil tem a consciência de que ‘nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte’ [e que] a sociedade brasileira vem tomando maior consciência da sua responsabilidade na preservação da autonomia do País e da importância de dotá-lo de ferramentas que o capacitem a garantir a consecução de suas legítimas aspirações (BRASIL, 2016b, p. 16).

Não obstante a validade da ideia contida na assertiva acima, o fato é que ela destoa totalmente da realidade nacional, pois a sociedade, suas lideranças e os formadores de opinião não têm consciência da necessidade de um poder militar com tal envergadura. Além do que já foi comentado neste artigo, pode-se acrescentar que, poucos anos após a entrada em vigor da END de 2008, começou a reversão do empenho do governo para fortalecer as Forças Armadas. Os atuais investimentos em projetos de defesa demonstram a baixíssima prioridade a elas conferida e assim vai permanecer por muitos anos, pois a crise econômica atual agravou esse quadro perigoso. Resulta que as Forças Armadas não implantaram um Projeto Conjunto de Forças, opção fundamental para que o país tivesse poder militar dissuasório em face de países capazes de ameaçá-lo militarmente.

## Fundamentos (END – seção 3)

Um importante aperfeiçoamento na atualização da END, ao abordar o Poder Nacional, foi identificar e definir o que se visa com cada uma das Capacidades Nacionais de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 18-23), segundo a ótica do Ministério da Defesa, possibilitando o entendimento comum dos escalões encarregados da elaboração dos documentos de defesa subsequentes e planejamentos decorrentes.

Outra inovação relevante foi destacar a relação entre Ações de Diplomacia e Ações de Defesa, pois elas se auxiliam mutuamente e se complementam, sendo lícito dizer que a diplomacia é a vanguarda da defesa nacional que, em contrapartida, pode empregar seus meios para robustecer as ações empreendidas pela Política Externa do país. No entanto, omitiu a participação, no mesmo nível, da Inteligência Estratégica Nacional, que forma um tripé com a Diplomacia e a Defesa, como será abordado mais adiante.

Ao tratar do Setor de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 24), faltou ao Ministério da Defesa exercer sua autoridade para corrigir a grave distorção da existência de planos singulares de estruturação, reequipamento e articulação das Forças. Nesse tópico, deveria ser determinada a elaboração do Projeto Conjunto de Forças Armadas, mencionado anteriormente, que se traduzisse em um sistema de defesa com capacidade de anti-acesso e negação de área<sup>3</sup>. Só assim a defesa seria, de fato, integrada e não haveria as indevidas divergências de esforços e disputas entre as três Forças para garantir recursos a seus projetos singulares. Um projeto conjunto é muito mais consistente e efetivo para promover a integração de nossa estrutura de defesa e o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 25) deveria estar nele inserido, seguindo suas diretrizes e prioridades.

<sup>3</sup> Para maiores informações sobre o sistema conjunto de defesa anti-acesso e negação de área, ver Paiva (2015, p. 128-134).

No tocante à missão-síntese de cada Força, constante na END, chama à atenção a diferença entre as redações. Indica a falta de integração já na definição do ponto de partida de políticas, estratégias e planejamentos de Instituições, cuja finalidade é comum e está definida na Constituição Federal (Art. 142). Na Carta Magna, consta a destinação constitucional das Forças Armadas, que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Existe, ainda, a Lei Complementar nº 97/1999, que estabelece as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, e os Decretos da PND e da END, onde se constata a intenção de integrar a Defesa Nacional com a Ação Diplomática do país. Desse arcabouço legal, derivam as missões específicas de cada Força Singular, que compõe as nossas Forças Armadas. A missão-síntese da Marinha do Brasil, como consta na END, é:

preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em lei; e para o apoio à política externa (BRASIL, 2016b, p. 25).

A missão-síntese do Exército Brasileiro é:

contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social (BRASIL, 2016b, p. 27).

A missão-síntese da Força Aérea Brasileira é: manter a soberania do espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria (BRASIL, 2016b, p. 29).

Da análise do arcabouço legal, conclui-se que não poderia deixar de constar, nas redações das três missões, o seguinte: “defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”, pois estão

impostos na Constituição; cumprir atribuições subsidiárias, pois elas estão previstas em lei; e apoiar a Política Externa, como se deduz da PND (BRASIL, 2016a, p. 5) e END (BRASIL, 2016b, p. 24-25).

Soberania Nacional, como consta na Constituição, é fundamento da República Federativa do Brasil (Art. 1º, Inciso I). Está em nível acima do que corresponde à Defesa Nacional, sendo um dever de todo cidadão e de qualquer organismo, estatal ou não, contribuir para garanti-la. Portanto, “contribuir para a garantia da soberania nacional” é uma obrigação que não identifica as Forças Armadas, nem caracteriza, especificamente, o papel que lhes compete na sociedade. O legislador atribuiu-lhes a defesa da Pátria, na Constituição Federal, como uma de suas tarefas específicas, por meio da qual, aí sim, elas contribuem para garantir a soberania do país. Não cabia retornar a esse fundamento da República para definir a missão-síntese do Exército.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 97/1999 define, como atribuição subsidiária geral, a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, à qual agrega a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. Portanto, o correto seria colocar na missão-síntese “cumprir as atribuições subsidiárias previstas em lei”, pois essas atribuições não se restringem ao “desenvolvimento nacional e ao bem-estar social”, como se verifica no texto da mencionada norma legal.

Por fim, à exceção das operações em que apenas uma das Forças Singulares é acionada, nas demais situações, isto é, quando elas atuarem compondo forças conjuntas, o seu emprego ficará a cargo de um comandante, que não estará subordinado a nenhuma das Forças Singulares. Não cabe, portanto, colocar na missão-síntese o “preparar e empregar”, assim como não é conveniente usar apenas o “preparar”, pois isso poderia levar alguns setores preconceituosos a tentar retirar ou limitar a participação das Forças na elaboração da PND

e da END, atividade em que sua experiência e conhecimento são indispensáveis.

Dessa forma, a missão-síntese de cada Força poderia ser: “contribuir, como poder militar naval (terrestre ou aeroespacial), para a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em lei; e o apoio à política externa”.

No preconizado para os Setores Estratégicos (BRASIL, 2016b, p. 30), verifica-se que, para o Setor Cibernético (BRASIL, 2016b, p. 31), foi determinado:

[...] fomentar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, com foco nas tecnologias que permitam o planejamento e a execução da Defesa Cibernética no âmbito do Setor de Defesa e que contribuam com a Segurança Cibernética no âmbito nacional.

É preciso ficar clara, até como reforço à dissuasão, a disposição de usar o espaço cibernético para qualquer tipo de operação, inclusive tomando a iniciativa em caso de ameaça. Para isso, ao invés de “execução da Defesa Cibernética” a redação deveria ser “execução de operações cibernéticas”.

## Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa (seção 4)

As Estratégias de Defesa (ED) e suas Ações Estratégicas de Defesa (AED) decorrentes foram relacionadas, logicamente, aos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) estabelecidos na PND. A inovação de colocar essa relação de forma organizada no texto deu maior objetividade e facilitou a compreensão e a visão dos rumos traçados para o setor de defesa. As versões anteriores da END não faziam a relação das estratégias com os OND, nem delas próprias com suas ações decorrentes, ficando dispersas ao longo dos textos.

A seguir, serão feitas considerações sobre as ED e as AED, a partir dos OND (PND 2016) aos quais estão afetas.

## OND-1: Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial

Na ED-2 “Fortalecimento da capacidade de dissuasão” (p. 33), deveria ser inserida uma nova AED, situando-a entre as AED-10 e AED-11. A nova ação determinaria a implementação do mencionado Projeto Conjunto de Forças Armadas, cujo foco seria alcançar a capacidade de dissuasão extrarregional. Essa nova AED também teria ligação com o OND-2 (ver a subseção seguinte deste artigo), como pode ser verificado ao consultar a ED-3 “Dimensionamento do setor de defesa” (p. 33 e 34) e constituiria uma ação integradora de distintas ações da ED-3.

## OND-2: Assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas

Na ED-4 “Capacitação e dotação de recursos humanos” (p. 34), a AED-23 “Buscar a criação da carreira civil de defesa” ainda não teve sua importância percebida pelas altas chefias no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas. Não se trata de uma ideia nova, haja vista constar da END de 2012, mas sua implantação tem sido postergada, com prejuízo do desejado desenvolvimento de uma cultura de defesa na sociedade. A carreira ensinaria atrair pessoal e preparar especialistas em defesa, que poderiam ascender dos níveis médios aos superiores da estrutura, com possibilidade de exercer a carreira não só no Ministério da Defesa como, também, em cargos afins em outros ministérios e no meio acadêmico. A sua preparação deveria ter uma linha de estudos, orientada e conduzida por militares, que contemplasse conhecimentos gerais sobre operações bélicas, de modo a formar profissionais civis com a noção do que significa um conflito armado em termos de desafios, riscos e sacrifícios, não só para a nação como também para o homem no campo de batalha.

No mesmo OND, a ED-6 “Desenvolvimento da capacidade de mobilização nacional” (p. 35) deveria ter mantido a antiga ideia de buscar a criação do serviço civil obrigatório remunerado. À semelhança de como funciona, em linhas gerais, o serviço militar obrigatório, as vagas seriam estabelecidas de acordo com as necessidades e possibilidades dos órgãos de governo a serem contemplados. Elas deveriam ser ocupadas por voluntariado ou convocação, nesse caso, se o primeiro grupo não tivesse efetivo suficiente. A nova AED contribuiria para desenvolver a mentalidade de defesa e fazer com que uma parcela dos cidadãos, beneficiada com recursos dos impostos pagos pela sociedade para custear seus estudos, prestasse um serviço de alcance social como retorno à sociedade.

## OND-5: Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais

Nesse objetivo, no que concerne à ED-11 “Promoção da integração regional” (BRASIL, 2016b, p. 38), convém comentar a AED-44 “Estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa”. É uma ação utópica, haja vista as grandes assimetrias de poder nacional, as diferentes perspectivas de futuro como ator global e a distinta disposição para enfrentar desafios de maior monta, pois os interesses e potenciais ameaças são profundamente díspares entre os países da América do Sul. Não se pode pensar que os atores estatais desse subcontinente vão atuar de forma coesa diante de contenciosos com potências extrarregionais, máxime se alguns deles implicarem em risco de conflito armado. Isso pode ser deduzido da crescente projeção de potências extrarregionais na América do Sul, que vai limitando, paulatinamente, a liderança regional do Brasil, pela atração de alguns de nossos vizinhos para suas esferas de influência, por meio de poder político, econômico, militar e científico-tecnológico muito superior ao brasileiro.

Quanto à AED-45 “Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o

intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL”, a participação do Brasil em organismos como o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e a Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) é muito importante, por serem mecanismos de intercâmbio doutrinário, de troca de experiências e conhecimentos no nível estratégico e de fortalecimento da confiança mútua.

No entanto, o Brasil não deve se engajar em projetos para estabelecer políticas e estratégias de defesa combinadas ou constituir arranjos coletivos de defesa e forças de segurança regionais. São ideias equivocadas, embora já apresentadas por alguns estudiosos do tema de defesa. Para o Brasil, é fundamental manter a autonomia na formulação e condução da segurança e da defesa nacional, pois nenhum vizinho irá nos socorrer em caso de conflito armado em que ele não seja ameaçado. Além disso, o país precisa preservar os recursos que elas exigiriam, pois nos caberia arcar com o peso dos custos desses acordos coletivos. Isso não impede que, na medida do possível, se intensifique a cooperação militar com os países sul-americanos, pois o Brasil não poderá se isolar de seus vizinhos nem mesmo da comunidade mundial.

Outra ação estratégica a ser considerada com cuidado é a AED-48 “Intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países”, que tem relação com a AED-45, comentada no parágrafo anterior. É uma ação importante, mas aqui também é fundamental ao país manter o máximo de autonomia, mesmo ciente da impossibilidade de que ela seja total. Será reiterado, agora, o que foi comentado, anteriormente, quanto à cooperação militar (p. 12). O Brasil não deve depender de parceiros para obter componentes de alto grau de tecnologia de equipamentos militares produzidos em conjunto. Na eventualidade de aquele parceiro suspender seu fornecimento, o Brasil não conseguiria produzi-lo no país a tempo de enfrentar uma ameaça concreta. É preciso que a produção de meios dessa natureza não fique exclusivamente com o

outro sócio e que haja possibilidade de obtê-los junto a outros fornecedores capazes de disponibilizá-los a despeito de eventuais pressões.

O papel da Inteligência Estratégica Nacional é decisivo e tem estreita ligação com a Defesa Nacional e a Diplomacia, contribuindo na elaboração de suas políticas, estratégias e planejamentos. Ela deveria ter condições de, atuando isolada ou em conjunto com a Defesa Nacional e a Diplomacia, identificar:

- os interesses nacionais que sejam objetos de possíveis disputas interestadas, sejam eles recursos, áreas geoestratégicas de valor político-militar ou temas sensíveis da agenda global, que possam ser usados para tentar respaldar a ingerência internacional no Brasil;
- as áreas e expressões do poder nacional, impactadas em tais disputas, a serem levantadas em conjunto com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas;
- os atores que cobiçam e exploram, hoje, aqueles interesses ou que poderão cobiçá-los ou explorá-los no futuro, atuando em conjunto com a Diplomacia;
- o valor dos interesses para os atores envolvidos, a fim de se deduzir até que ponto poderiam extrapolar o nível da negociação e escalar a disputa pressionando, coagindo ou impondo-se militarmente para garanti-los;
- o seu poder nacional, particularmente o militar, para que o setor de defesa possa compará-lo ao do Brasil, concluir sobre os atores que teriam capacidade para um conflito armado e estimar a natureza e extensão de danos que poderiam causar;
- o poder militar que teriam capacidade de deslocar e manter em ações diretas contra o Brasil e por onde o nosso território ou áreas marítimas poderiam ser acessados;
- outras ações de dissuasão, pressão ou coação que poderiam empregar, se a opção não fosse a ação militar direta; e
- quais as vulnerabilidades nacionais, particularmente para a defesa.

Ainda que não se devesse descer, logicamente, a todos esses detalhes, a menção a eles feita neste artigo serve para demonstrar a estreita relação da Inteligência Estratégica Nacional com a Defesa Nacional. Conclui-se que não lhe foi dada a devida ênfase nos textos da PND e da END, de modo a deixar clara a necessidade de cerrado trabalho conjunto entre ela e o setor de defesa, como foi feito com a Diplomacia. Seria uma forma de atrair a Agência Brasileira de Inteligência e motivar sua atuação no campo da Inteligência Externa.

## Considerações finais

Após vinte anos de existência da PND e oito da END, o interesse e o estudo do tema Defesa Nacional já extrapolaram a expressão militar do país, como sempre deveria ter sido. Porém, ainda existe um longo e incerto caminho a percorrer para se consolidar uma cultura de defesa na sociedade. É um propósito de grande relevância para o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, mas os resultados não foram sensíveis, haja vista não ter ocorrido o engajamento decisivo da liderança nacional, dos formadores de opinião e da nação propriamente dita.

Enquanto a PND contribuiu para a criação e implantação do Ministério da Defesa, a END ensejou o seu fortalecimento e a interação com os demais ministérios, embora essa última ainda precise ser intensificada. O Ministério terá que se consolidar no âmbito do próprio setor de defesa e no do núcleo decisório do Estado, respectivamente, impondo a integração, de fato, das Forças Armadas, por meio da implantação de um Projeto Conjunto de Forças Armadas, e ascendendo como ator de maior peso no governo Federal. Existem rivalidades internas no Ministério, envolvendo civis e militares, e disputas por recursos entre as Forças, tudo isso prejudicando o seu fortalecimento e o do setor de defesa como um todo.

Faz sentido a opinião de certos segmentos e estudiosos de que a criação do Ministério da Defesa, sem dúvida necessária, não teve apenas o propósito de aprimorar a defesa nacional e estabelecer a integração das Forças Armadas. Como se pode constatar em diversos artigos e trabalhos, nacionais e estrangeiros, havia, e ainda há, uma ideia equivocada de que o “poder militar” deve se subordinar ao “poder civil” ou, como dizem alguns, que os militares devem se submeter aos civis<sup>4</sup>.

Não existem, institucionalmente no Brasil, nem o “poder militar” nem o “poder civil” e sim os Poderes da União, aos quais se submetem as instituições militares e as civis, bem como, individualmente, militares e civis, os quais não ocupam escalões hierárquicos de diferentes níveis. Nada impede que ocorra uma hipotética, mas possível, situação de militares da reserva ocuparem, simultaneamente, a presidência da República, a da Câmara dos Deputados, a do Senado e a do Supremo Tribunal Federal. Por preconceito contra as Forças Armadas, há os que desejam afastá-las das chefias de escalões estratégicos do Ministério da Defesa, limitando-as às de nível operacional.

A falta do Projeto Conjunto de Forças Armadas, sob a liderança do Ministério, tem levado à dispersão ou dobramento de recursos e esforços voltados ao reequipamento das Forças, ao desenvolvimento de produtos de defesa e às pesquisas e inovações tecnológicas. Em consequência, tem havido disputas entre as Forças por recursos para seus projetos. Como justificar a existência de iniciativas singulares como o Sistema de Monitoramento de

<sup>4</sup> A título de exemplo, a ideia de subordinação dos militares aos civis pode ser verificada na Dissertação de Fernandes (2006), como se segue: “O presente trabalho pretende mapear as relações civil-militares no Brasil, ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), avaliando as alterações produzidas nesse período por medidas que visaram consolidar o controle civil sobre os militares, sendo enfatizada [...] e a criação do Ministério da Defesa”.

Fronteiras (SISFRON), do Exército, e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ), da Marinha, considerando que já havia o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), da Aeronáutica? Por que deixar para integrar durante a implantação ou depois de sua conclusão se já poderiam ter começado integrados ao SISDABRA, mais antigo e já implantado? Há algum projeto conjunto de desenvolvimento de mísseis de cruzeiro, considerando ser uma das armas mais temidas pelas potências mundiais, que se empenham em restringir o seu desenvolvimento pelas não potências?

Com a PND, mas principalmente com a END, houve estímulo à expansão da base industrial de defesa brasileira e à pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia, particularmente pela valorização de setores como o nuclear, o cibernético e o espacial, bem como à implantação de projetos estratégicos das três Forças. No entanto, alguns anos depois de implantada a END, e mesmo antes da crise atual, esse cenário começara a mudar. O orçamento e os investimentos em defesa minguaram e vai se concretizando o afastamento de empresas nacionais e estrangeiras de projetos de modernização e reequipamento das Forças, havendo, também, a compra de parte dos ativos ou a aquisição total de empresas de defesa nacionais por congêneres estrangeiras. A manutenção desse quadro vai comprometer a ampliação da autonomia do país na produção, desenvolvimento e obtenção de recursos bélicos.

Houve modernização de alguns meios e setores da defesa, mas não um salto estratégico que sinalizasse um caminho, ainda

que longo, para reduzir o hiato de poder militar entre o Brasil e as potências mundiais. A capacidade de dissuasão extrarregional dependeria de uma mobilização eficaz, só possível quando o país tiver desenvolvimento industrial, militar e científico-tecnológico com elevada autonomia em itens críticos de defesa, algo que exige um projeto permanente e de longo prazo, assumido por sucessivos governos.

A PND, na seção referente ao Contexto da Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a, p. 5) destaca desafios, identifica pontos fracos e apresenta indícios de ameaças potenciais ao descrever o ambiente nacional (BRASIL, 2016a, p. 6) e o internacional (BRASIL, 2016a, p. 8). No entanto, reitera-se que ainda não houve o desdobramento da PND e da END, no sentido de atualizar a Política e a Estratégia Militar de Defesa, o que dificulta a visualização das ameaças potenciais à defesa da Pátria e à projeção internacional do Brasil, a definição da estrutura de defesa necessária para dissuadi-las ou neutralizá-las e a identificação das capacidades de nível estratégico-operacional orientadoras do preparo das Forças Armadas para enfrentar tais desafios. Se essas ameaças não forem levantadas e levadas ao conhecimento da sociedade, mostrando toda a extensão dos danos que podem causar ao país, o setor de defesa jamais será valorizado.

O Brasil não tem países amigos nem inimigos e sim parceiros e competidores. Um parceiro de hoje pode ser competidor amanhã. Se o objetivo da disputa for um interesse vital o competidor poderá se tornar um inimigo.

## Referências

- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 97/1999**. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em <[www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimiz...](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimiz...)>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Minuta da Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2016b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em <[PND/END \(PDF\) - defesa.gov.br www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimiz...](http://PND/END(PDF)-defesa.gov.br/www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimiz...)>. Acesso em 29 jul. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Minuta da Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2016.
- EUA. Conselho Nacional de Inteligência. **Tendências Globais 2025: Um Mundo Transformado**. Conselho Nacional de Inteligência, 2008. Disponível em <<https://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Global Trends 2030: Alternative Worlds**. Conselho Nacional de Inteligência, 2012. Disponível em <<https://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030>>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- FERNANDES, Fernando Bartholomeu. **As Relações Civil-Militares Durante o Governo Fernand Henrique Cardoso – 1995/2002**. Brasília: UnB, 2006. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2415/1/Fernando%20B%20Fern.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Moura; MELLO, Laerte Peotta de (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil**. Brasília: IPEA: NEP, 2015. Versão digital disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26107](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26107)> Acesso em: 24 nov. 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (DUDPI)**. Nações Unidas, 2007. Disponível em <[www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Responsabilidade de Proteger (RdP)**. Nações Unidas no Brasil, 2013. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-comunidade-internacional-deve-lembrar-principio-da-responsabilidade-de-protoger/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. **Cenários Prospectivos EB 2035: situações de ameaça à segurança e defesa nacional**. Palestra realizada no CEEEx, 2016. Disponível em <<http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/cenarios-prospectivos/2-uncategorised/425-palestras-7-reuniao-tematica>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Direcionamento Estratégico do Exército para a Defesa e Projeção de Poder do Brasil na Pan-Amazônia. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Moura; MELLO, Laerte Peotta de (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil**. Brasília: IPEA: NEP, 2015. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26107](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26107)> Acesso em: 24 nov. 2016.

REINO UNIDO. Ministry of Defense. **Global Strategic Trends out to 2045**. Ministry of Defense, 2014. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends-out-to-2045>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

RÚSSIA. **Strategic Global Outlook 2030**. Academia de Ciências da Rússia, 2011. Disponível em: <[Institute of World Economy and International Relations ... www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11001.pdf](http://www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11001.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.