

A nova era de competição geopolítica e os desafios para a Política Nacional de Defesa do Brasil¹

Maj Eng Fábio Renan Azevedo de Souza*

Introdução

O alvorecer do século XXI tem evidenciado um aspecto extremamente relevante e aparentemente incontornável nas relações internacionais: a competição entre grandes poderes. Essa constatação, fortemente apoiada no paradigma realista, advém de um comportamento recorrente entre os Estados-Nação. Diante de um mundo anárquico, no qual uma autoridade superior seria incapaz de resolver os diversos contenciosos, os países entendem que a melhor maneira de sobreviver é tornar-se o mais poderoso ator, garantindo que outras potências não exerçam um poder hegemônico sobre sua região (Mearnsheimer, 2022).

Nesse contexto, a geopolítica contemporânea tem sido marcada pela emergência de uma nova era de competição entre os Estados Unidos da América (EUA), a China e a Rússia. A aliança estratégica entre Pequim e Moscou contém, em sua essência, o profundo descontentamento com a ordem internacional estabelecida no pós-Guerra Fria e a disposição de seus regimes de expandir seu poder e influência no mundo. Os constantes embates entre esses colossos, nas mais diversas expressões de seus poderes nacionais, têm o potencial para influenciar o destino de inúmeras nações ao redor do globo (Brands, 2022). Nesse conjunto, situa-se o Brasil, país com a quinta maior extensão territorial, estando entre os dez países mais populosos e que se coloca entre as maiores economias do planeta.

Hodiernamente, o Estado brasileiro tem pautado sua inserção internacional com base nos princípios norteadoras de sua política externa, consagrados em sua Constituição, que privilegiam a paz e o diálogo na solução das controvérsias entre as nações (Brasil, 1988). Dessa maneira, o Brasil tem participado de inúmeros organismos multilaterais, destacando-se em importantes questões como a preservação do meio ambiente e a segurança alimentar (Pereira, 2018).

Muito embora o legado diplomático brasileiro seja importante como instrumento de sua inserção externa, os atuais desdobramentos da conjuntura mundial chamam a atenção para a necessidade de fortalecer as capacidades de projeção internacional do país (Côrrea, 2014). Assim, a Política Nacional de Defesa (PND) contribui para a projeção do Brasil no concerto das nações, bem como para a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais (Brasil, 2020).

O presente ensaio tem como objetivo central apresentar eventuais desafios para a implementação da PND em virtude de uma nova era de competição entre grandes potências mundiais. Para atingi-lo, analisará a atual conjuntura internacional inaugurada no período pós-Guerra Fria, bem como os principais objetivos declarados pela atual PND, enviada para a aprovação

¹As ideias e pontos de vista deste texto expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente posições oficiais de qualquer órgão ou entidade do governo brasileiro.

*Maj Eng (AMAN/2006, EsAO/2015, ECEME/2022). Atualmente, é instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

do Congresso Nacional em 2020. Por fim, espera-se que a comparação entre as premissas da PND e as eventuais características de uma nova ordem mundial que se descortina possa revelar alguns desafios para a consecução dos objetivos de defesa do país.

A atual conjuntura mundial

A dissolução da União Soviética e o consequente fim da Guerra Fria inauguraram um novo período nas relações internacionais, caracterizado pelo paradigma da universalização da democracia liberal como a forma final de governo humano (Fukuyama, 1989). A defesa de uma comunidade internacional baseada nas liberdades individuais, na propriedade privada e nos mercados abertos mostrava-se como um reflexo da posição hegemônica alcançada pelos EUA ao longo do século XX (Kotki, 2021).

A história não acabou, nem tampouco as disputas por poder entre as nações. Ao contrário, as décadas que sucederam o fim da bipolaridade têm sido marcadas pela ocorrência de inúmeros conflitos ao redor do globo, em face das pressões decorrentes de uma sociedade cada vez mais globalizada (Mattos, 2005). Nesse contexto, destacaram-se novos pensadores e teorias geopolíticas que buscaram depreender uma visão sobre a distribuição do poder mundial.

O professor Samuel Huntington anteviu, em sua célebre obra *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*, que o cenário pós-Guerra Fria seria caracterizado pela emergência de movimentos separatistas e de cunho religioso, para os quais as identidades culturais representariam um aspecto fulcral (Huntington, 1998).

A visão prospectiva de Huntington incluía ainda uma nova ordem mundial liderada por Estados-núcleos, com cultura e valores comuns, em detrimento de uma sociedade universal capitaneada pelos EUA e seus aliados ocidentais (Ibid, 1998).

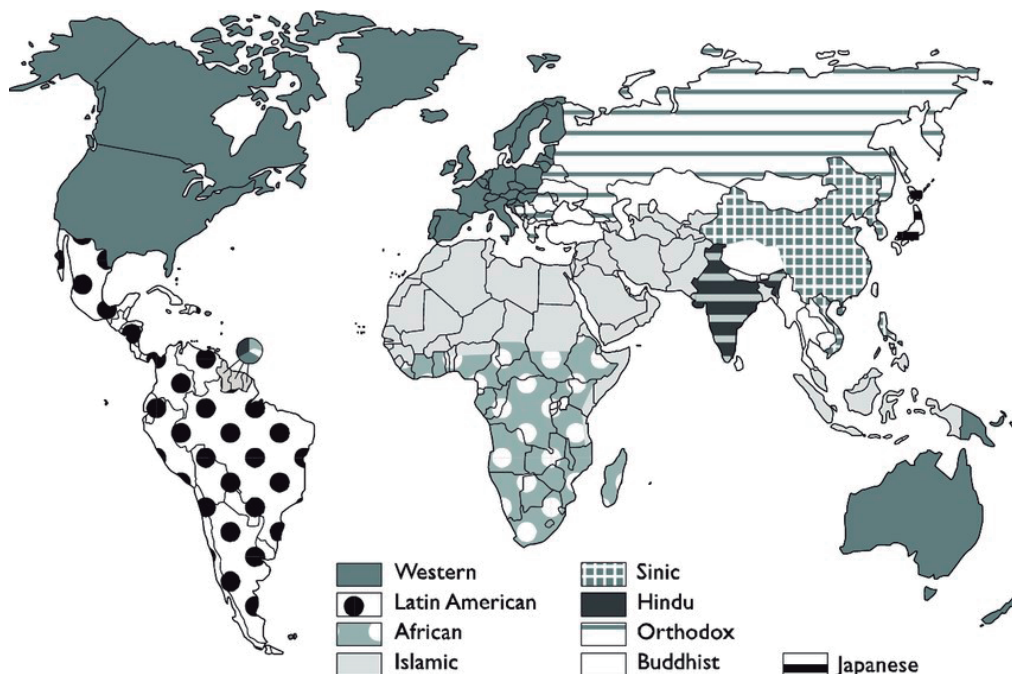


Figura 1 – O mundo das civilizações pós-1990
Fonte: Huntington, 1998

De fato, os acontecimentos ocorridos nas últimas décadas pareciam validar essa teoria. Tal como propunha o autor, o cenário internacional parecia estar cada vez mais centrado em estruturas de poder que espelhavam o conjunto de civilizações do mundo. Esse fato é claramente observável com a afirmação da China como grande potência mundial, pela emergência da Índia como relevante ator no continente asiático e pelo crescimento econômico dos países muçulmanos, particularmente no Oriente Próximo, cujas reservas de combustíveis fósseis têm lhes garantido maior protagonismo nos foros de discussão mundial.

Uma ressalva sobre a Rússia, porém, deve ser feita. A Teoria do Choque das Civilizações, em última instância, buscava identificar uma nova composição de forças políticas no planeta e propor linhas de ação a serem seguidas pelos formuladores da política externa norte-americana, país que, por óbvio, lidera a civilização ocidental. Nesse sentido, a obra supunha uma mudança no comportamento da Federação Russa, com a aderência aos princípios basilares que norteiam a organização dos países da Europa Ocidental, e o consequente abandono da rivalidade estratégica com os EUA (Huntington, 1998).

O articulista, no entanto, foi incapaz de visualizar a ascensão do grupo político liderado por Vladimir Putin e de seu projeto de refundação da

Grande Mãe Rússia. Esse movimento foi marcado pela retomada de um planejamento estratégico de longo prazo, com a restauração de sua influência na Europa Oriental e na Ásia Central, particularmente sobre as antigas repúblicas soviéticas. Além disso, Putin restabeleceu à Federação Russa um papel de protagonismo no Oriente Médio e na África, por meio de venda de armas, inteligência e de guerras de procuração (Brands, 2022). Em última análise, o governo de Moscou tem conduzido uma guerra contra o Estado ucraniano desde fevereiro de 2022, fato que coloca em xeque a suposta unidade da civilização ortodoxa.

Outra teoria que merece destaque é a da Incerteza ou da Turbulência. Formulada pelo professor francês Pierre Lellouche em sua obra *Le Nouveau Monde: de l'Ordre de Yalta au Desordre des Nations*, publicada em 1992, tem como base o cenário caracterizado por uma desordem mundial, que poderia durar até três décadas (Mafra, 2006).

Influenciado pelos fatos portadores de futuro que estavam ocorrendo, ou haviam ocorrido em um passado recente, Lellouche definiu os eventos futuros, que incluíam turbulência provocadas por inúmeros conflitos de índole social, étnica, racial, fanatismo religioso, fome, migrações e ameaças de uso de armas de destruição em massa (Mattos, 2005).



Figura 2 – Incerteza ou Turbulência
Fonte: Mafra, 2006

Essa visão prospectiva tem se materializado por meio de sucessivos acontecimentos ao redor do mundo, tais como: as guerras nos Balcãs e no Cáucaso, ocorridos na década de 1990; os distúrbios e revoluções na África Setentrional e no Oriente Médio, conhecidos em conjunto como Primavera Árabe; a possibilidade de existência de armas de destruição em massa, particularmente nucleares, no Irã, no Iraque e na Coreia do Norte; distúrbios raciais nos EUA, cuja maior expressão pode ser encontrada no movimento *Black Lives Matter*; imigração em massa para os países da União Europeia; e o rearmamento do Japão, que tem voltado a investir nas capacidades militares de suas Forças de Autodefesa (Mafra, 2006).

O autor previu ainda que não haveria um poder capaz de controlar a turbulência ocasionada por esses eventos, imprevisíveis na forma e intensidade. Haveria de surgir, portanto, um período de ausência temporária de um eficiente órgão ordenador, ou seja, uma ineficácia das instituições forjadas pela estrutura de poder mundial concebida após a Segunda Guerra Mundial (Mattos, 2005). Esse arcabouço, concebido e capitaneado pelos EUA, permitiu-lhes passar por todas as crises da Guerra Fria e exercer seu papel de polícia do mundo até os dias atuais (Saraiva, 2006, p. 35).

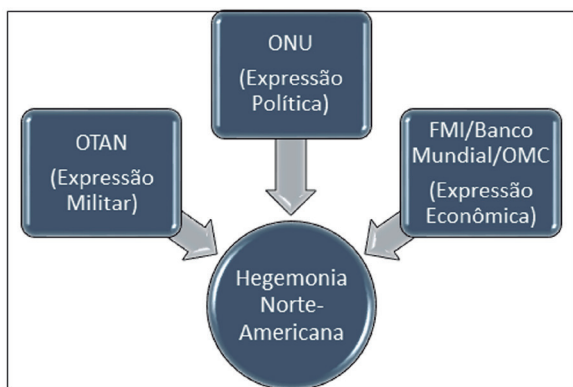


Figura 3 – Hegemonia Norte-Americana pós-Segunda Guerra Mundial

Fonte: O autor (adaptado de Saraiva, 2006)

Nesse diapasão, os eventos dos últimos anos parecem sugerir que uma pretensa ordem unipolar deixou definitivamente de existir. Muitos países estão insatisfeitos com a maneira pela qual enxergam o mundo e buscam modificá-lo em benefício próprio. Tal cenário tem sido manifestado no comportamento da China e da Rússia, grandes potências que se ressentem da hegemonia norte-americana e que têm confrontado os EUA em todas as expressões de seus poderes nacionais. Ambos têm invocado o princípio da soberania do Estado para operar conforme suas necessidades, à medida que buscam estabelecer novas regras nas áreas de ciberespaço e de outras novas tecnologias (Menon, 2022).

A nova era de competição geopolítica, não obstante, tem sido acompanhada pela aparente perda da credibilidade e da legitimidade do sistema internacional. Tal percepção tem sido compartilhada por grande número de países subdesenvolvidos, que têm observado uma permanente incapacidade dos organismos multilaterais na solução de problemas, como o aquecimento global e os efeitos nefastos da pandemia da covid-19. Assim, uma espécie de anarquia encontra-se surgindo nas relações internacionais, comprometendo a atual estrutura de poder edificada pelos EUA e seus aliados (Id., 2022).

A Política Nacional de Defesa

A Política Nacional de Defesa (PND) é o principal documento do governo brasileiro para elaborar suas políticas de defesa do território nacional, estabelecendo objetivos e diretrizes a serem seguidos no preparo e no emprego de suas Forças Armadas (Corrêa, 2014). Desde sua primeira versão, aprovada em 1996, tem sido constantemente revisada e atualizada pelas sucessivas gestões do governo federal.

A atual PND foi submetida ao Congresso Nacional para sua apreciação no ano de 2020. Esse documento apresenta uma concepção política baseada no trinômio: **Desenvolvimento**,

Diplomacia e Defesa. Dessarte, a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas para: reduzir as deficiências estruturais do país; conjugar interesses conflitantes entre o Brasil e outros países; e dissuadir ou enfrentar ações hostis (Brasil, 2020).

Dessa forma, a PND foi concebida de acordo com 15 pressupostos, que irão orientar a formulação dos Objetivos Nacionais de Defesa (OND). Nesse contexto, destacam-se: a defesa do uso sustentável dos recursos naturais, respeitando a soberania dos Estados; a cooperação no âmbito internacional e a integração entre os países sul-americanos; a atuação em operações internacionais sob a égide de organismos internacionais; o apoio às iniciativas para a eliminação de armas de destruição em massa; e o repúdio a qualquer intervenção na soberania dos Estados (Brasil, 2020).

É mister observar que, uma vez que se trata de um documento voltado para fazer frente a ameaças externas, muitos dos aspectos nele contidos fazem uma clara menção ao ambiente internacional. A leitura da PND permite depreender que o Estado brasileiro se encontra atento às mudanças no cenário mundial, particularmente na competição pela supremacia global, com reflexos na rivalidade entre os Estados e na expansão dos gastos militares de defesa (Id., 2020).

Consoante com essa perspectiva, o Ministério da Defesa tem trabalhado na elaboração de cenários prospectivos, ou seja, com reportes de ações em curso ou futuras que incluem informações acerca de ameaças, contextos, antecedentes político-militares, suposições, restrições, limitações e outros pontos de interesse desejados para o planejamento (Migon; Silva, 2023). Assim, a Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) publicou, no ano de 2017, o documento Cenário de Defesa 2020-2039.

Tal instrumento tem o propósito de contribuir para o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa e

fundamentar a redação da PND, da Estratégia Nacional de Defesa (END), dos planos setoriais e dos Planos Estratégicos das Forças Singulares (Brasil, 2017). Essa publicação apresenta aspectos conjunturais e estruturais que poderão afetar a segurança e a defesa nacionais, os quais serão essenciais para a identificação das capacidades necessárias para a garantia da soberania e da integridade do Estado brasileiro (Id., 2017).

Em decorrência da análise dos ambientes nacional e internacional, são estabelecidos os oito OND, que devem ser interpretados com as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de defesa (Brasil, 2020):

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas;
- III. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- IV. Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- V. Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; e
- VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Em última instância, a PND e seus OND estão condicionados à realidade presente e futura dos fatos, nos âmbitos interno e externo. Suas implicações orientam as ações estratégicas, medidas necessárias para concretizar a capacidade defensiva do país e que demandam longo prazo e continuidade para sua implementação (Lima, 2008).

Desafios para a Política Nacional de Defesa

A nova era de competição geopolítica mundial demandará enormes esforços ao Estado

brasileiro para a consecução de seus objetivos nacionais de defesa. De fato, a ocorrência de fatores externos exercerá grande influência na implantação de políticas públicas que alcancem os efeitos desejados para a segurança nacional.

Inicialmente, é necessário considerar que o Brasil detém relações políticas e econômicas privilegiadas com a Rússia e com a China, principais potências antagônicas à primazia norte-americana no mundo. O país é membro fundador e participante ativo do fórum BRICS, acrônimo cunhado no início do século XXI para indicar o grupo de mercados emergentes em razão de seu desenvolvimento econômico (O'Neill, 2001). Além disso, tem a China como principal parceiro comercial e destino de parcela expressiva de seu volume total de exportações.

Não obstante, as relações entre os EUA e o Brasil não tem sido particularmente estreitas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Durante maior parte do período pós-1945, Brasília e Washington envolveram-se em disputas por conflitos reais de interesse (particularmente em questões econômicas e comerciais) e muitas vezes divergiram sobre a forma como enxergam o sistema internacional (Hurrell, 2009). Nesse contexto, a atual posição sustentada pelo Estado brasileiro diante da invasão russa à Ucrânia difere da condenação instrumentalizada pela administração Biden, revelando, em última análise, uma ambivalência global sobre o conflito (Miliband, 2023).

No que concerne à política de defesa do Estado brasileiro, deve-se admitir que sua articulação com a política externa registra um grau insuficiente. Tal estado de coisas deriva de fatores estruturais, tais como: a baixa prioridade da política de defesa; a ausência de direção política efetiva; o perfil não confrontador da política externa; e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas. Nesse sentido, a manutenção de uma estrutura militar inadequada reduz

o campo de manobra da política externa, limitando sua latitude, expondo o país a condicionalidades derivadas do eventual surgimento de disputas com potências estrangeiras e contribuindo para a diminuição do *soft power* nacional (Júnior, 2009).

Feitas essas considerações, alguns desafios para a implantação da atual PND podem ser sublinhados. Em primeiro lugar, faz-se necessário ampliar a conscientização da sociedade sobre a importância da defesa para a nação brasileira (Lima, 2008). Tal óbice é particularmente relevante em um país que dedica grandes esforços institucionais à problemática do desenvolvimento e cuja percepção de ameaças externas é intangível para grande parcela de sua população (Júnior, 2009).

Em segundo lugar, há que se construir um robusto fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), que promova a autonomia tecnológica e produtiva e que contribua para a capacidade dissuasória do Brasil (Lima, 2008). Em que pesem os recentes avanços em projetos estratégicos das Forças Armadas, com a produção e venda de produtos de defesa com alto valor agregado, o segmento ainda sofre com as decisões do nível político e com as variações do setor econômico. Nesse particular, é problemática a situação vivenciada pela empresa Avibras, que se encontra em processo de recuperação judicial.

Outro desafio consiste exatamente na própria inserção brasileira no plano externo. O país deve lidar com as mudanças no sistema internacional e preparar-se para um futuro incerto. Nessa situação, a vantagem encontra-se com aqueles Estados que entendem claramente a balança de poder e que têm o entendimento de uma ordem cooperativa, voltada para o bem comum (Menon, 2022). Tal preceito parece ser exatamente o caso brasileiro, que orienta suas relações exteriores com base na solução pacífica

dos conflitos e na cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Brasil, 1988).

Essa prática, no entanto, tem-se mostrado complexa e até mesmo contraditória. As hostilidades contidas entre países têm se caracterizado pela aplicação de sanções econômicas e comerciais, de caráter unilateral e que desafiam a autoridade dos organismos multilaterais. Exemplos concretos são encontrados nas sanções impostas à Síria, ao Irã, à Venezuela e, mais recentemente, à Rússia (Filho, 2022). Essas medidas, tomadas com base em um discurso humanista, com o pretense objetivo de proteger a comunidade internacional da tirania e do terror, na verdade obedecem à lógica da velha conveniência geopolítica (Sloboda, 2018).

Desse modo, a atuação brasileira no plano exterior deve estar atenta a temas caros e intrinsecamente ligados à segurança e à defesa nacionais, tais como a proteção do meio ambiente, a soberania brasileira sobre a Amazônia, a salvaguarda de seus recursos naturais, além da defesa e da garantia dos direitos humanos, particularmente de suas populações indígenas.

Conclusão

A pretensa Ordem Mundial unipolar, inaugurada com o final da Guerra Fria, parece ter chegado a um ponto de esgotamento. A emergência de potências tidas como revisionistas, como a China e a Rússia, deu início a um novo período das relações internacionais, marcado pela competição e pelo acirramento das tensões geopolíticas em todo o globo. Tal conjuntura demandará inúmeros esforços do Estado brasileiro na consecução de seus objetivos de defesa.

Em síntese, a implementação de sua PND dependerá, em grande medida, da capacidade de articulação de sua política externa com sua política de defesa. Tal esforço é necessário, uma vez que o Brasil tem mantido profícuas relações com os principais atores competidores no plano internacional e deve manter uma posição equidistante, a fim de preservar sua posição autônoma e independente.

Além disso, alguns desafios devem ser superados para a consecução dos OND. Dentre eles, destacam-se a necessidade de ampliar a conscientização da sociedade brasileira sobre a temática da defesa nacional e o imperioso fortalecimento da BID, de forma reduzir o *gap* tecnológico com os países desenvolvidos. Outro óbice consiste na própria atuação brasileira no plano internacional, que deve buscar assertividade e protagonismo em temas sensíveis à defesa nacional, como o meio ambiente e os direitos humanos.

Por fim, a nova era de competição geopolítica continuará a demandar novos estudos e interpretações sobre o seu real significado para o Estado brasileiro. É mister reconhecer, no entanto, que grandes mudanças no cenário internacional tendem a oferecer grandes oportunidades ou enormes desafios para os países periféricos, na medida em que podem reduzir sua liberdade de ação estratégica. Em que pese o evidente amadurecimento da mentalidade de defesa no Brasil nos últimos anos, é premente a consecução de seus objetivos, a fim de portar o país de capacidade dissuasória adequada para o pleno exercício de sua soberania.

Referências

BRANDS, Hal. **The Twilight Struggle**: What the Cold War Teaches us about Great-Power Rivalry today. New Haven: Yale University Press, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

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

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020.

CORRÊA, Glauco Corbari. **A Política de Defesa do Brasil no Século XXI**. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, p. 29-38, jan/abr 2014.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. **Sanções contra a Rússia**: bomba-dólar, desglobalização e geopolítica. OIKOS – Revista de Política Internacional. Vol. 21, n° 2, p. 73-85, 2022.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History**. The National Interest, n° 16, 1989.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.

HURREL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes. In: HURREL, Andrew *et al.* **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 168 p.

JÚNIOR, João Paulo Soares Alsina. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, 52 (2): 173-191, 2009.

KOTKI, Stephen. **The Cold War Never Ended**: Ukraine, the China Challenge, and the Revival of the West. Foreign Affairs, Vol. 100, n° 6, p. 48-58, 2021.

LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. **Desafios à Defesa Nacional no Mundo Contemporâneo**. PADECEME, Rio de Janeiro, n° 19, 2008.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica**: introdução ao estudo. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MATTOS, Carlos de Meira. **Novas Teorias de poder mundial e o Brasil potência**. A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, v. 91, n. 801, p. 3-5, 1° quadrimestre 2005.

MEARSHEIMER, John J. **The Inevitable Rivalry**: America, China and the Tragedy of Great Power Politics. Foreign Affairs, Vol. 101, n° 3, p. 64-78, 2022.

MENON, Shivshankar. **Nobody Wants the Current World Order**: How All the Major Powers – Even the United States – Became Revisionists. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/world/nobody-wants-current-world-order>>. Acesso em: 3 ago 2023.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; SILVA, Marco Aurélio Vasques. **A utilização de cenários para a consolidação de uma política de defesa**. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 17, n° 58, p. 25-39, jan/abr 2023.

MILIBOND, David. **The World Beyond Ukraine**: The Survival of the West and Demands of the Rest. Foreign Affairs, Vol. 102, n° 3, p. 36-43, 2023.

O'NEILL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. Global Economic Papers. Goldman Sachs, 2001.

PEREIRA, Carlos Patrício Freitas. **Geopolítica Mundial e do Brasil no século XXI**: o improvável é possível. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A Hegemonia dos Estados Unidos. *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Política Internacional Contemporânea**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SLOBODA, Pedro M. **A Síndrome de Brás Cubas**: Sanções Unilaterais e a Responsabilidade Internacional dos Estados. Brasília: FUNAG, 2018. 315p.