

CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL

José Genoio¹

Entre as várias marcas importantes dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), destaco neste texto as contribuições na concepção de uma nova política pública de defesa para o país, a partir do resgate e atualização do documento *Política Nacional de Defesa* e da construção da *Estratégia Nacional de Defesa*, bem como do *Livro Branco de Defesa Nacional*, que serão aqui objeto de análise.

A defesa nacional se estrutura de acordo com os cenários geopolíticos internacionais, a partir dos quais se fundamentam os objetivos nacionais acerca da presença e a inserção do Brasil no mundo. Diz o documento da *Política Nacional de Defesa*:

Segundo a Política Nacional de Defesa, a Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Os principais objetivos da Defesa são:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais, as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

- III. contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. manter as Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas; com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país;
- IX. desenvolver a Base Industrial de Defesa Nacional, orientada para o desenvolvimento e consequente autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.²

No início do segundo mandato do governo Lula, colocamos na agenda do país as orientações constantes noutro documento fundamental dessa área: *Estratégia Nacional de Defesa*. Após um longo período de vazio nesse campo, e dos resultados desastrosos da política da ditadura militar para as Forças Armadas do Brasil, essa foi a primeira elaboração de uma política pública para as Forças Armadas, cuja orientação incidiu sobre pontos essenciais, com novos conceitos e valores.

A *Estratégia Nacional de Defesa* é uma política pública de Estado para a defesa nacional. É um documento importante, que aborda todos os aspectos de uma política de defesa, e que o Brasil, até então, nunca havia tido. As ações do atual governo já produziram grandes retrocessos. Pela dinâmica, pela estrutura, pela atividade e pelo peso da instituição, para voltar a restaurar uma visão democrática nessa área será necessário muito trabalho, muito esforço e compreensão dos novos conceitos e desafios.

Destaco suas diretrizes essenciais:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional.

Para dissuadir, é preciso estar preparado para combater. A tecnologia, por mais avançada que seja, jamais será alternativa ao combate. Será sempre instrumento do combate.

2. Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

Esse triplo imperativo vale, com as adaptações cabíveis, para cada Força. Do tri-

nômio resulta a definição das capacitações operacionais de cada uma das Forças.

3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.

Tal desenvolvimento dar-se-á a partir da utilização de tecnologias de monitoramento terrestre, marítimo, aéreo e espacial que estejam sob inteiro e incondicional domínio nacional.

4. Desenvolver, lastreada na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica. A mobilidade estratégica – entendida como a aptidão para se chegar rapidamente à região em conflito – reforçada pela mobilidade tática – entendida como a aptidão para se mover dentro daquela região – é o complemento prioritário do monitoramento/controle e uma das bases do poder de combate, exigindo, das Forças Armadas, ação que, mais do que conjunta, seja unificada.

O imperativo de mobilidade ganha importância decisiva, dadas a vastidão do espaço a defender e a escassez dos meios para defendê-lo. O esforço de presença, sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações.

5. Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.

Mobilidade depende de meios terrestres, marítimos e aéreos apropriados e da maneira de combiná-los. Depende, também, de capacitações operacionais que permitam aproveitar ao máximo o potencial das tecnologias do movimento.

O vínculo entre os aspectos tecnológicos e operacionais da mobilidade há de se realizar de maneira a alcançar objetivos bem definidos. Entre esses objetivos, há um que guarda relação especialmente próxima com a mobilidade: a capacidade de alternar a concentração e a desconcentração de forças, com o propósito de dissuadir e combater a ameaça.

6. Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear. Esse fortalecimento assegurará o atendimento ao conceito de flexibilidade. Como decorrência de sua própria natureza, esses setores transcendem a divisão entre desenvolvimento e defesa, entre o civil e o militar.

Os setores espacial e cibernético permitirão, em conjunto, que a capacidade de visualizar o próprio país não dependa de tecnologia estrangeira e que as três Forças, em conjunto, possam atuar em rede, instruídas por monitoramento que se faça também a partir do espaço.

O Brasil tem compromisso – decorrente da Constituição e da adesão a Tratados Internacionais – com o uso estritamente pacífico da energia nuclear. Entretanto, afirma a necessidade estratégica de desenvolver e dominar essa tecnologia. O Brasil precisa garantir o equilíbrio e a versatilidade da sua matriz energética e

avançar em áreas, tais como as de agricultura e saúde, que podem se beneficiar da tecnologia de energia nuclear. E levar a cabo, entre outras iniciativas que exigem independência tecnológica em matéria de energia nuclear, o projeto do submarino de propulsão nuclear.

7. Unificar e desenvolver as operações conjuntas das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos.

Os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Devem ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes.

O Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República.

A subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da nação.

Essas diretrizes devem sustentar nosso debate, cujo ponto inicial é o modelo da transição democrática brasileira. A “transição” de 1979 – estamos fazendo quarenta anos – foi um acordo entre a classe política e o capital nacional com os representantes da ditadura militar para materializar, na Lei da Anistia e numa negociação por cima, um acerto para que os chefes da ditadura e os torturadores não fossem punidos, apenas perdessem o protagonismo político, promoções, chefias etc. Acordo este que desembocou na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

No artigo 142 da Constituição – elaborada a partir daquela ANC e, portanto, parte dos acordos de transição – ficou definido que as Forças Armadas são uma instituição nacional, permanente, com base na hierarquia e na disciplina, e que defende a pátria e os poderes constitucionais. A isso, acrescentou-se a garantia “da lei e da ordem”, expressão que comporta tudo. Negociou-se, então, a formulação de que a ação por parte do exército se daria “por iniciativa” de um dos poderes. Dessa forma, quando um dos poderes, o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário, convoca as Forças Armadas, elas são empregadas numa operação chamada de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Este ponto eu vou destacar porque tem a ver com uma teoria sobre o uso das Forças Armadas na segurança pública, cuja experiência mais forte foi no Haiti. Tenho muitas ressalvas a esta operação, pois Porto Príncipe é uma grande favela e a GLO foi usada com objetivos de segurança pública, quando, na verdade, deveríamos ter realizado políticas públicas de saúde, educação, saneamento etc.

Após esta introdução, a ideia é analisar o período dos primeiros governos pós-ditadura, basicamente de Itamar até Fernando Henrique Cardoso

(FHC), no qual houve um processo de redefinição da geopolítica mundial, com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a queda do Muro de Berlim e a decorrente hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA). Nesse período foram implementadas as reformas econômicas de Reagan e Margaret Thatcher, foi a década das grandes privatizações, e o debate sobre a necessidade da intervenção do Estado Nacional na economia retornou com força. Isso coincidiu, aqui no Brasil, com o sucateamento das Forças Armadas. Os projetos militares foram arquivados: o submarino, os tanques, o projeto de Alcântara.

Quando ganhamos a eleição, em 2002, o PT já participava, no Congresso Nacional, dos debates sobre os novos parâmetros de defesa, cujo conceito estava passando por uma mudança profunda. Primeiro, não se trabalhava mais com a visão binária ‘amigo X inimigo’, mas sim com o conceito de vulnerabilidade. Cada país tem suas vulnerabilidades, pelo mar, pelo espaço, pela cibernética. Não se tem mais um inimigo fixo, estável. Esse debate aconteceu durante o processo da globalização e, principalmente, da revolução tecnológica e científica que vai ter uma influência muito grande no aparato militar. Já nesse período, os EUA defendiam que as Forças Armadas dos países periféricos se dedicassem à segurança pública e, no caso da América do Sul, o foco principal deveria ser o combate ao narcotráfico³.

Essa discussão influenciou e deu elementos para que, no final do segundo mandato de Fernando Henrique, fosse produzido o documento *Política Nacional de Defesa*. Ele situa o Brasil no mundo, os bens materiais e imateriais que devem ser preservados, a defesa da autodeterminação dos povos e da multipolaridade. Foi aprovado após um debate inédito entre o governo e o Congresso Nacional, que saiu dos limites do corporativismo e das questões orçamentárias.

O Brasil atravessava um período privilegiado, pois não havia uma situação de crise e contingenciamento regional nem mundial. Entretanto, existiam vulnerabilidades, principalmente no que se referia ao espaço aéreo, à defesa e controle do Atlântico Sul, além da guerra cibernética, que já estava entrando nos debates das escolas militares. Nesse contexto, eram considerados necessários um satélite geoestacionário e a construção de um submarino com propulsão nuclear. Além disso, o documento define os espaços geoestratégicos do Brasil e da América do Sul, que constituem o maior potencial mundial de água doce, e fonte importante de proteína vegetal e animal, minérios e petróleo no Atlântico, além da capacidade de produção de alimentos. Ficou definido, ainda, que entre os países da América do Sul existe cooperação, militarmente falando, e a dissuasão é voltada para fora do continente – foi essa definição que embasou a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-americano.

Já na *Estratégia Nacional de Defesa* está definido que as Forças Armadas são o elo entre o projeto de desenvolvimento da soberania nacional e o objetivo estratégico de diminuição das vulnerabilidades e presença do Brasil nos principais cenários estratégicos na geopolítica mundial.

Partindo desse conceito, devemos considerar que nossa estratégia se baseia na dissuasão. Isto é, não temos um inimigo fixo nem estável. A dissuasão deve ser usada para que as vulnerabilidades não se aprofundem no Brasil. Significa, também, viabilizar potenciais constrangimentos ou ataques à nossa soberania. Por exemplo, o submarino nuclear é uma arma dissuasória no Atlântico, e qualquer ação adversa poderá correr riscos, pois, pela dificuldade em rastreá-lo e pela sua autonomia de abastecimento, ele dificulta a ação do adversário pelo Atlântico, inibindo-a de antemão. O satélite geoestacionário, com autonomia para cobrir toda a América do Sul, é um elemento essencial para as ações dissuasórias porque a vigilância do espaço aéreo é vital para a defesa que qualquer país, e principalmente pela relação que o Brasil estabelece com toda a América do Sul. Já o sistema de defesa cibernética – que é, por sinal, muito frágil no Brasil – é um elemento essencial para autonomia estratégica, já que protege nossos dados, pesquisas e todo nosso sistema digital e de informação.

A dissuasão exige capacidade de monitoramento, controle e presença. Define o reposicionamento geográfico das Forças Armadas no território nacional.

Com base na *Estratégia Nacional de Defesa*, o Ministério da Defesa, em conjunto com o Congresso Nacional, produziu o *Livro Branco de Defesa Nacional*, que é a relação de todos os projetos militares em andamento e a articulação entre eles com base em uma concepção de operações conjuntas e combinadas.

Esses documentos, a *Política Nacional de Defesa*, a *Estratégia Nacional de Defesa* e o *Livro Branco de Defesa*, contêm as orientações que os governos do PT produziram como política de Estado e que, lamentavelmente, não se transformaram em orientação prática para as Forças Armadas e estão sendo esquecidos.

Isso acontece em um momento em que o mundo vive uma transformação dos interesses geopolíticos. Os EUA, por conta da recuperação da influência da Rússia e, principalmente, pelo novo papel da China no mundo, teve que redefinir seu papel neste mundo multipolar. Na verdade, os EUA recuperam, de forma atualizada, a política da antiga Guerra Fria. Isto é, controle de áreas estratégicas, disputas por mercados de alta tecnologia, principalmente na área militar, gerando um processo que levou a um enquadramento estratégico do Brasil.

O Brasil vinha construindo, a partir daquelas orientações mencionadas ao longo do texto, uma política de autonomia num mundo multipolar. Sem conflitar com a Europa nem com os EUA, estabelecia prioridades que eram: integração sul-americana, relações com a África e os BRICS⁴, o que era chamado de “política sul-sul”, cujos resultados não se davam apenas nas relações geopolíticas estratégicas, produzindo espaços de influência, mas também gerava resultados comerciais e econômicos fundamentais. Isso era sustentado por uma política de defesa que concebia o Brasil como uma potência média, baseada na orientação do *soft power*⁵.

Esse processo estava avançando como política de Estado, principalmente no segundo mandato do governo Lula. A partir de 2007, iniciamos uma negociação com a França para a construção do submarino com propulsão nuclear, e também na área satelital, envolvendo algumas empresas brasileiras. Uma delas foi a Odebrecht, que participou do acordo para a construção do submarino.

O Brasil começava a aplicar uma política de defesa ativa. Jogamos pesado para ter uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas, não conseguimos. Mas elegemos o presidente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A *Estratégia Nacional de Defesa* começa a se vincular com a política externa, exercendo a diplomacia militar com a diplomacia política. No governo Lula foram viabilizados o Conselho de Defesa Sul-Americano e grandes projetos da defesa na área nuclear, na área espacial e na área cibernética. Nessas três áreas sensíveis, nós tivemos contencioso tecnológico e militar com os EUA que, evidentemente, não viam com bons olhos nossa movimentação ativa e soberana.

O governo Lula tinha uma política definida para as Forças Armadas, uma reorientação, uma espécie de um novo pensamento sobre os objetivos das Forças Armadas. Não é para a guerra, pois não temos um inimigo à vista; mas também não é para segurança pública com intervenção nem com GLO. A força militar, nesta concepção, significaria tecnologia, dominar certos nichos tecnológicos. Poderia até mesmo diminuir o efetivo das tropas, porque o mais importante não seria a quantidade humana, mas sim a capacidade tecnológica.

Entretanto, essas definições estratégicas caminhavam no fio da navalha, situando-se entre, de um lado, a disputa a partir da crise de 2008 com a reestruturação financeira e a hegemonia estadunidense no sistema financeiro e, de outro, a disputa comercial e tecnológica com a China, principalmente com a inteligência artificial e a Rússia se impondo como potência militar. A formação do bloco China/Rússia levou a uma redefinição da política dos EUA

em relação à América do Sul, quando começou a exercer pressão para influenciar e trazer o continente para seu polo, dentro da política “América para os americanos”.

O clima político fomentado pela chamada guerra de “quarta geração”, alardeada pelas agências norte-americanas, pelo meio acadêmico e pelas grandes empresas, gerou as manifestações de 2011 a 2012, com a chamada Primavera Árabe. Surgia, então, um novo movimento de como fazer esse rearranjo do ponto de vista militar. Nesse ponto, é interessante observar que o Brasil disputava, com força, três áreas: proteína, gás e petróleo, e construção civil. Foram justamente essas áreas que foram liquidadas pelo conceito de “operação”. Este conceito foi trazido de uma visão de guerra do campo militar para o campo judicial. O que é uma “operação”? Uma operação significa ter um inimigo, um comandante e ações combinadas. Esse conceito foi implementado no Brasil a partir de 2009. O livro *O golpe*⁶ descreve esse movimento. E quais as áreas visadas? Braskem, Odebrecht, Petrobras e Embraer. Porque são áreas estratégicas. A guerra contemporânea não é mais a disputa por território nem combate a um discurso. Os elementos fundamentais desse tipo de guerra são a autonomia dos países em pontos nevrálgicos e sensíveis, e a sua consequente capacidade de dizer sim ou não. E o Brasil, com esses três documentos que citei, já tinha definido seu conceito de defesa que se baseava no domínio da tecnologia militar, do espaço aéreo, dos mares, e de não ter conflito regional.

A modernização e a capacitação tecnológica exige a implantação de uma política que chamamos de “interoperabilidade”, isto é, Exército, Marinha e Aeronáutica unidos, com comando conjunto, e seus contingentes distribuídos por todo o território. E não como hoje, que se fixam apenas no litoral ou em grandes centros urbanos. Isso vem de uma visão antiga e autoritária, baseada na “ordem e progresso”.

Com a democratização se estabeleceu o primado do poder civil sobre o poder militar. A criação do Ministério da Defesa é resultado disso. A construção desses documentos norteadores igualmente avançava nesse sentido. Entretanto, as orientações desses documentos, em especial da *Estratégia Nacional de Defesa*, não foram incorporadas no pensamento e na doutrina militar e foram considerados apêndices da concepção antiga, conservadora e autoritária. Não houve uma implementação dessas orientações básicas, e o debate nas escolas de formação das Forças Armadas foi pontual, rotineiro e sem uma mudança conceitual dos objetivos da *Estratégia Nacional de Defesa*.

RESUMO

Este texto aborda a nova concepção de política pública de defesa gestada nos governos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir do resgate e atualização do documento *Política Nacional de Defesa* e da construção da *Estratégia Nacional de Defesa*, bem como do *Livro Branco de Defesa Nacional*, objetos de análise deste estudo. Neles foram definidos os conceitos de dissuasão e cooperação, bem como trabalhada a questão do desenvolvimento tecnológico, entre outras aspectos, a fim de nortear tal política. A elaboração desses documentos constituiu um marco no processo de democratização da política de defesa no Brasil, mas sua implementação poderá retroceder caso não seja incorporado efetivamente pelo pensamento militar.

PALAVRAS-CHAVE

Estratégia Nacional de Defesa; Política Nacional de Defesa; Partido dos Trabalhadores.

Contribution for the debate about National Defense Policy in Brazil

ABSTRACT

This essay argues about the new conception of public policy and defense gestated during the Workers' Party (PT) government, from taking up and updating the National Defense Policy document and the framing of the National Defense Strategy, as well as the Defense White Paper, which are the paper's objects of analysis. We consider that the elaboration of these guiding documents is a progress on democratization, however, the orientations included in these papers weren't incorporated into the military doctrine and thinking.

KEYWORDS

National Defense Strategy; National Defense Policy; Workers' Party.

NOTAS

1. Foi deputado constituinte em 1987/88, deputado federal pelo PT de São Paulo por sete mandatos e assessor especial do Ministério da Defesa nos governos Lula e Dilma.
2. BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em abril de 2019. O documento está também reproduzido na íntegra nesta edição.
3. Em fins da década de 1990 era crescente a pressão dos Estados Unidos para que os países da América do Sul centrassem os esforços das Forças Armadas no combate ao

narcotráfico em detrimento aos projetos de Segurança Nacional. A maior expressão da política norte-americana neste sentido foi o chamado “Plano Colômbia”, para o qual os EUA destinaram volumosos recursos e investimento em batalhões para que os países latino-americanos, inclusive o Brasil, interviessem através de suas Forças Armadas no combate ao narcotráfico. Para maior entendimento deste assunto sugerimos: MARTINS, João Roberto. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (org.). *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Para maior entendimento sobre a diferença que envolve a atuação das Forças Armadas e seu papel em relação à defesa ou segurança, vide a análise de SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, julho/dezembro. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2011. (N.E.)

4. Agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Debate prioridades para o grupo em diversos foros e grupos de trabalho, nos quais são formuladas propostas conjuntas em variadas áreas de atuação dos Estados, economia, ciência e tecnologia, políticas sociais etc. (N.E.)

5. A expressão *soft power*, traduzida como “poder brando” ou “poder suave”, foi cunhada pelo cientista político Joseph Nye no final da década de 1980. O conceito pode ser entendido como a capacidade do Estado ou de uma instituição de influenciar e conseguir seus objetivos por meio da persuasão sem que haja nenhum tipo de coerção através da força bruta. No cenário de utilização de força militar ou bruta, o termo cunhado pelo cientista é *hard power*. (N.E.)

6. MANCE, Euclides. *O golpe: BRICS, dólar e petróleo*. Passo Fundo, IFIBE: 2018. Disponível em: <http://euclidesmance.net/docs/o_golpe.pdf>. Acesso em abril de 2019.