



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

Fábio Renan Azevedo de Souza
Major do Exército Brasileiro

1. Introdução

O alvorecer do século XXI tem evidenciado um aspecto extremamente relevante e aparentemente incontornável nas relações internacionais: a competição entre grandes poderes. Diante de um mundo anárquico, no qual uma autoridade superior é incapaz de resolver os diversos contenciosos, os países entendem que a melhor maneira de sobreviver é tornar-se o mais poderoso ator, condição que garante que outras potências não exerçam um poder hegemônico sobre sua região (MEARSHEIMER, 2022).

Nesse contexto, a geopolítica contemporânea tem sido marcada pela emergência de uma nova era de competição entre os Estados Unidos da América, 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 em expandir seus poderes e influências 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 universo 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 norteadores de sua política externa, consagrados em sua Constituição, que privilegiam a paz e o diálogo na solução das controvérsias entre as nações (BRASIL, 1988). Muito embora o legado diplomático brasileiro seja importante como instrumento de sua atuação externa, os atuais desdobramentos da conjuntura mundial chamam 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 com a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2020).

Diante da complexidade do mundo contemporâneo, este artigo tem como objetivo destacar os principais aspectos relacionados à elaboração da Política Nacional de Defesa, bem como busca iluminar os principais desafios impostos para a

realização daquilo que está contido na Política Nacional de Defesa.

2. A atual conjuntura mundial

A dissolução da ex-União Soviética e o conseqüente 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 Estados Unidos da América ao longo do século XX (KOTKI, 2021).

A História não acabou, nem tampouco as disputas por poder entre as nações. Tal como anteviu o célebre professor *Samuel Huntington*, a atual conjuntura mundial tem sido marcada pela ocorrência de inúmeros conflitos ao redor do globo, nos quais as identidades culturais têm exacerbado movimentos separatistas e de cunho religioso (HUNTINGTON, 1998).

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 com a 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 Estados Unidos da América 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).

Não obstante, a nova era de competição geopolítica 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 tem 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 Estados Unidos da América e seus aliados (MENON, 2022).

3. A Política de Defesa Nacional

A Política Nacional de Defesa (PND) é o principal documento do governo brasileiro para elaborar suas políticas de defesa, estabelecendo objetivos e diretrizes a serem seguidas no preparo e no emprego de suas Forças Armadas (CORREA, 2014). Desde sua primeira versão, aprovada em 1996, a Política Nacional de Defesa 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**. Destarte, 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 a partir de 15 (quinze) pressupostos, que buscam 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 (BRASIL, 2020).

Consoante com essa perspectiva, o Ministério da Defesa tem trabalhado com a 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 da 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 (BRASIL, 2017).

Em decorrência da análise dos ambientes nacional e internacional, são estabelecidos os 8 objetivos nacionais de defesa, que devem ser interpretados como 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” (BRASIL, 2020).

Em última instância, a PND e seus objetivos nacionais de defesa estão condicionadas à realidade presente e futura dos fatos nos âmbitos interno e externo. Suas implicações orientam as ações estratégicas, que são as medidas necessárias para concretizar a capacidade defensiva do país e que demandam longo prazo e continuidade para sua implementação (LIMA, 2011).

4. Desafios para a Política Nacional de Defesa

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 Estados Unidos da América e o Brasil não têm sido particularmente estreitas desde o fim da II 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 confrontacionista 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 num 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 pese 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 dramática a situação vivenciada pela empresa AVIBRÁS, 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).

No entanto, essa prática tem-se mostrado complexa e até mesmo contraditória. As hodiernas contendas 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 pretenso 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.

5. 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 objetivos nacionais de defesa. 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. No entanto, é mister reconhecer que grandes mudanças no cenário internacional tendem a oferecer grandes oportunidades ou enormes desafios para os países periféricos, na medida 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.

Rio de Janeiro - RJ, 15 de setembro de 2023.



Como citar este documento:

Souza, Fábio Renan Azevedo de. A nova era de competição geopolítica e os desafios para a Política Nacional de Defesa do Brasil. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro. 2023.

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 da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

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

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

CORRÊA, Glauco Corbari. **A Política de Defesa do Brasil no Século XXI**. Coleção Meira Mattos, Vol. 8, nº 31, p. 29-38, 2014.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. **Sanções contra a Rússia: bomba-dólar, desglobalização e geopolítica**. OIKOS - Revista de Política Internacional, Vol. 21, nº 2, p. 73-85, 2022.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History**. The National Interest, nº 16, p. 3-18, 1989.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 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, Cap 1, p. 9-41, 2009. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

JÚNIOR, João Paulo Soares Alsina. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 52, nº 2, p. 173-191, 2009

KOTKI, Stephen. **The Cold War Never Ended: Ukraine, the China Challenge, and the Revival of the West**. Foreign Affairs, Vol. 100, nº 6, p. 48-58, 2021.

LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. **Desafios à Defesa Nacional no Mundo Contemporâneo**. A Defesa Nacional, Vol. 96, nº 817, p. 45-55, 2011.

MEARSHEIMER, John J. **The Inevitable Rivalry: America, China and the Tragedy of Great Power Politics**. Foreign Affairs, Vol. 101, nº 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>. Foreign Affairs, 2022 Acesso em: 03 de agosto de 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, Vol. 17, nº 58, p. 25-39, 2023.

MILIBOND, David. **The World Beyond Ukraine: The Survival of the West and Demands of the Rest**. Foreign Affairs, Vol. 102, nº 3, p. 36-43, 2023.

O'NEILL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. Goldman Sachs, 2001. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/archive/building-better.html>. Acesso em: 03 de agosto de 2023.

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