

**DA DEFESA NACIONAL À DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL: AS CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS BRASILEIRAS DURANTE A GUERRA FRIA.**<sup>1</sup>

**ADRIANA A. MARQUES**

*Doutoranda em Ciência Política pela USP.*

A fundação da Escola Superior de Guerra (ESG) em 1950 inaugura uma fase de importantes mudanças nas concepções estratégicas brasileiras. Inspirada inicialmente no *War College* norte americano, a escola brasileira tornou-se um poderoso instrumento de um projeto político que objetivava transformar o Brasil numa “grande potência”. Desde o seu início a ESG, mais que uma escola dedicada aos assuntos militares, pretendia ser um centro formador de civis e militares que viessem a ocupar postos-chaves na condução da política nacional.

Sobre os seus fundadores, entre os quais se destacam Juarez Távora, Cordeiro de Faria e Golbery do Couto e Silva, é importante lembrar que estes eram militares que pertenciam a uma geração influenciada pelo tenentismo, pelas teorias geopolíticas e principalmente pelas idéias do general Góes Monteiro, sem abdicar, é claro, do positivismo enraizado no pensamento militar brasileiro.

Já a Doutrina de Segurança Nacional brasileira que foi gestada na ESG, mais que uma política de defesa adaptada às condições estratégicas reinantes após a Segunda Guerra Mundial, simbolizava, nos países latino-americanos, um determinado projeto nacional construído de acordo com a *concepção de mundo* de seus formuladores, no qual o papel dos militares era preponderante. Ainda que as doutrinas latino-americanas guardassem algumas similaridades com a matriz norte-americana, elas foram adaptadas de acordo com a realidade política e social de cada país.

Com a adoção da Doutrina de Segurança Nacional como parâmetro da organização da Defesa, após o golpe militar de 64, o comunismo passou a ser visto como a principal ameaça à “segurança” do Brasil tanto interna quanto externamente. Portanto, além de cooperar na contenção do crescimento soviético em áreas de influência norte-americanas, em especial no Atlântico Sul, era fundamental que os militares se engajassem na luta contra um *inimigo* impreciso e presente em todos os setores da sociedade brasileira.

Paralelamente, a possibilidade de conflito com a Argentina, ou com uma coalizão liderada por ela, tida até então como principal *ameaça* externa ao país, continuou preocupando os militares brasileiros, ainda que num segundo plano. Um dos focos da continuação das desconfianças mútuas tinha origem, do lado argentino, no Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos de 1952, que os vizinhos do além-Prata viam como uma tentativa brasileira de alterar a margem de equilíbrio estratégico entre os dois países.

A crescente importância geopolítica atribuída ao saliente nordestino para a defesa do Atlântico Norte, o processo de industrialização brasileiro, a implementação dos programas nucleares nos dois países, e os contenciosos sobre as represas de Itaipu e Corpus no rio Paraná durante meados da década de 70 também contribuíram para este quadro de desconfianças mútuas, fazendo renascer a velha rivalidade que remonta à época colonial.

Se, por um lado, as rivalidades históricas com a Argentina persistiram durante os anos mais críticos da guerra fria, por outro, a existência de um *inimigo comum* - o comunismo - aproximou os dois regimes militares. Apesar da inexistência de acordos formais entre os países americanos que permitissem a atuação das forças de repressão fora de seus países de origem para combater organizações comunistas, houve uma intensa colaboração entre esses órgãos na América do Sul. A propósito, a Operação Condor, ou *Mercosul do terror* - como vem sendo foi com bastante propriedade pela imprensa brasileira - foi única forma de cooperação no campo da Defesa/Segurança Nacional patrocinada pelas ditaduras militares sul-americanas até o final da década de 70.

O alto oficialato das Forças Armadas brasileiras, durante o período da guerra fria, trabalhava com as seguintes hipóteses de conflito armado: 1- guerra revolucionária na América do Sul; 2- guerra convencional ou nuclear entre os

blocos ocidental e o soviético; 3- guerra geral (*inimigo interno* agindo como agente do bloco soviético); e 4- guerra convencional na América do Sul. De acordo com essas premissas, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica desenvolveram suas estratégias de Defesa.

Neste sentido, é necessário esclarecer que a tentativa de transformar a ESG num órgão formulador de uma política de defesa nacional que orientasse o preparo das três Forças foi mal sucedida. Os *militares enquanto instituição* realmente incorporam o jargão esguiano, mas não abriram mão de definir autonomamente suas concepções estratégicas, que continuaram sendo formuladas por seus respectivos Estados-Maiores, sem subordinar-se nestes aspectos aos *militares enquanto governo*.

Como resultado do desenvolvimento autônomo de cada uma das Forças, o Brasil contou durante a ditadura militar com um Exército de ocupação, uma Marinha voltada para a *guerra anti-submarino* e uma Aeronáutica cuja principal preocupação era administrar o complexo industrial do setor aéreo, como será exposto a seguir.

O golpe militar de 1964 conferiu ao Exército brasileiro atribuições prioritariamente voltadas para repressão interna. A expressão *novo profissionalismo* é utilizada por Alfred Stepan em *Authoritarian Brazil*<sup>2</sup> para definir as mudanças no conteúdo do profissionalismo militar que contribuíram para a expansão daquilo que os militares concebiam como seu papel no Estado. De acordo com o autor, o *novo profissionalismo* estaria voltado principalmente para a “segurança interna” e o desenvolvimento nacional, por isso o Exército deveria estar preparado para realizar prioritariamente operações de contra-guerrilha e, secundariamente, operações convencionais de defesa externa.

Aliás, deve-se destacar que a hipótese de um conflito armado com a Argentina e a necessidade de consolidar o aparato de repressão condicionaram a concentração das unidades militares do Exército na região Sul-Sudeste e nos grandes centros urbanos até o final da década de 80.

Visando o combate ao comunismo, o Exército brasileiro adotou a *estratégia do antifoco*, ou contra-revolucionária, criada nos Estados Unidos como resposta à estratégia do *foco* formulada por Che Guevara e Régis Debray. Esses estrategistas viam na emergência da guerra de guerrilhas na América Latina a possibilidade de derrotar o imperialismo norte-americano, pois se uma revolução isolada seria facilmente sufocada por tropas do Pentágono, a generalização da luta revolucionária no continente sobrecarregaria seus recursos militares, que, por sua vez, seriam dispersados em várias frentes de combate.

O *antifoco* ampliou de tal maneira a noção de *inimigo interno* que praticamente toda população do país, por diferentes motivos, era vista pelo Exército como passível de envolvimento com o comunismo porque, de acordo com o *establishment* militar da época, a estratégia indireta do “movimento comunista internacional” valia-se de *ações psicológicas* para atingir seus objetivos.

Na região centro-norte do Brasil, por exemplo, a pobreza e o baixo nível educacional da população representavam, na opinião dos militares, um campo fértil para a conflagração da revolução comunista. Isso fez as populações indígenas e os camponeses que viviam na região serem vistas como potenciais *inimigos internos*. Para impedir a fixação de focos guerrilheiros nessas regiões e conquistar o apoio da população local à ditadura, a estratégia do *antifoco* previa o emprego do Exército em *ações cívico-militares* como: prestar apoio em habitação, vestuário e alimentação às famílias locais, dar assistência médica, e construir estradas.

O serviço militar obrigatório também desempenhou um importante papel para a consecução das estratégias de “segurança interna” durante a ditadura, constituindo-se num poderoso instrumento de divulgação da Doutrina de Segurança Nacional para diferentes classes sociais. Os recrutas eram distribuídos de acordo com sua origem social nos Órgãos de Formação da Reserva. Os jovens mais abastados (futuros profissionais liberais, empresários, professores) eram encaminhados aos Centros e Núcleos de Preparação de Oficiais da Reserva, e os mais pobres, ou moradores de cidades interioranas, onde não havia outro tipo de unidade militar, eram encaminhados aos Tiros de Guerra.

Os Tiros de Guerra cumpriam duas funções importantes para a estratégia da “segurança interna” na visão oficial do Exército: ocupar militarmente regiões consideradas estratégicas e “fortalecer” as ligações da instituição com a comunidade.

Cabe lembrar que ao disseminar a idéia de que a guerra contra o comunismo não poderia ser vencida apenas por tropas regulares, a estratégia do *antifoco* abriu espaço para o surgimento e o apoio militar aos grupos de extermínio paramilitares como, por exemplo, a Operação Bandeirantes.

Ao contrário do Exército, que esteve prioritariamente voltado para a repressão, a Marinha brasileira esteve essencialmente direcionada para a proteção anti-submarino das rotas marítimas comerciais do Atlântico Sul face a uma hipotética ameaça naval soviética. Apenas o Corpo de Fuzileiros Navais, seguindo os princípios da estratégia do *antifoco*, foi treinado exclusivamente para o desembarque em zonas do litoral brasileiro que viessem a estar sob controle de grupos guerrilheiros ou de tropas sublevadas.

Cabe dizer que as prioridades estratégicas da Marinha brasileira foram, nesse período, profundamente influenciadas pelo longo contato com a Marinha norte-americana, iniciado no começo do século e reforçado pelo Acordo de Assistência Militar de 1952. Em termos práticos, o acordo militar amenizava a falta de recursos financeiros da Marinha brasileira que por força de tratados assinados em âmbito continental deveria, assim como as outras Marinhas sul-americanas, participar prioritariamente de operações de proteção coletiva do tráfego marítimo interamericano.

Em meados da década de 70, a política externa do governo Geisel de aproximação comercial com as ex-colônias portuguesas e a possibilidade vislumbrada por um importante segmento militar do Brasil vir a ser uma “grande potência” no século XXI atualizaram as preocupações da Marinha com sua atuação na costa africana. Orientada pelo conceito de poder marítimo desenvolvido por Mahan, a estratégia naval brasileira visava, em tese, garantir a soberania brasileira ao longo de suas costas e a *projeção de poder* junto aos Estados e regiões costeiras do Atlântico Sul, considerada a única via de comunicação entre os oceanos Índico e Pacífico e um dos acessos para a Antártida. Isso tudo sem abrir mão, no entanto, da remota hipótese de conflito armado com a Argentina.

O projeto do “Brasil grande potência” alentou, por um lado, a opção do almirantado por uma Marinha oceânica que respaldasse a suposta hegemonia brasileira no Atlântico Sul, e por outro a participação do corpo de fuzileiros navais e do Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) na repressão política. Também coube à Marinha durante a ditadura a realização de atividades subsidiárias como o controle sobre a Marinha Mercante, e ações *cívico militares*, dentre as quais se destaca a assistência médica às populações ribeirinhas.

O Exército foi sem dúvida a Força que teve mais participação direta no governo e na repressão política durante a ditadura. No entanto, a Força que mais atividades civis acumulou desde a sua criação foi a Força Aérea. A doutrina de *poder aéreo* (atualmente denominada *poder aeroespacial*) unificado e independente, fundamentou atuação do alto oficialato da Força Aérea Brasileira no sentido de que todas as atividades ligadas ao setor aéreo permanecessem sob o controle do Ministério da Aeronáutica.

Em 1979, o Ministério da Aeronáutica era responsável pela Força Aérea brasileira, aviação civil, infra-estrutura aeronáutica, indústria aeroespacial, estabelecimentos de tecnologia aeroespacial e instalações e engenhos espaciais. Além disso, o Ministério da Aeronáutica, entusiasmado com a possibilidade do Brasil vir a tornar-se uma grande potência já no início do século XXI, implementou a integração dos sistemas de proteção ao voo e de defesa aérea, unificando sob seu comando os meios de detecção (sensores e radares), de telecomunicações, de tratamento ou processamento de dados utilizados pela aviação comercial e militar. E iniciou o projeto da construção de um satélite brasileiro.

Esse acúmulo de funções civis pelo Ministério da Aeronáutica, defendido então pelo alto oficialato como necessário para o fortalecimento do poder aéreo, na verdade colocou a Força Aérea no mesmo patamar das outras organizações ligadas ao Ministério, o que, apesar de suscitar um processo de autocritica na década de 90, não levou a instituição a abrir mão nem mesmo do controle sobre a aviação civil.

Em função da multiplicidade de tarefas desempenhadas pelo Ministério da Aeronáutica e de suas próprias percepções estratégicas, a Força Aérea, durante a ditadura militar, dividia-se entre o controle da aviação comercial, as operações de apoio à Marinha (preparando-se para a *guerra anti-submarino* e proteção ao tráfego marítimo no Atlântico Sul), de apoio ao Exército, principalmente na região centro-norte, e as missões *cívico-militares* bastante valorizadas desde a criação da Força. Secundariamente, a FAB dirigiu-se para a hipótese de conflito com a Argentina, o que - de acordo com doutrina de *poder aéreo* desenvolvida por Douhet - exigia da Aeronáutica sua preparação para a *defesa aérea* e o *bombardeio aeroestratégico*.

Internamente a FAB envolveu-se institucionalmente na repressão, determinando inclusive o afastamento de aviadores e aeroviários civis e militares *suspeitos* de envolvimento com o comunismo.

Desde o governo Geisel, e sobretudo após o rompimento do Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos em 1977, as Forças Armadas brasileiras buscam alcançar a autonomia estratégica do país. No entanto, o espaço geoestratégico em que esta autonomia seria exercida foi objeto de um intenso debate entre os militares. Nesse sentido, é necessário esclarecer que no plano das relações intra-militares além da clássica distinção entre os oficiais *castelistas* e os *linha-dura* que disputavam a hegemonia da condução do governo, também houve uma série de embates entre correntes de pensamento existentes dentro de cada uma das três Forças Armadas. Dentre estas disputas pela hegemonia dentro das Forças Armadas, o caso da Marinha é bastante instigante.

Na década de 80 a *Revista Marítima Brasileira* esteve no centro de um debate entre duas correntes de pensamento existentes (os *ortodoxos* e os *heterodoxos*) sobre a necessidade de uma revisão das concepções estratégicas da Força. A corrente *ortodoxa* era fortemente influenciada pela Doutrina de Segurança Nacional e, conseqüentemente, entusiasta do “Brasil Grande”. Contrapondo-se a esta visão dogmática, havia um grupo de oficiais da Marinha que ficaram conhecidos como *heterodoxos*.

Na visão dos *heterodoxos*, o processo de distensão entre as duas superpotências tornava cada vez mais remota a possibilidade de um conflito mundial, no qual a Marinha brasileira participaria auxiliando na defesa das linhas de comunicações marítimas no Atlântico Sul. Além disso, numa guerra nuclear, necessariamente curta, o transporte marítimo não teria a importância que tivera nas duas Guerras Mundiais. O afastamento entre o Brasil e os Estados Unidos, e a busca crescente de uma posição mais independente por parte da diplomacia brasileira também exigia uma reformulação das concepções estratégicas então vigentes.

Os *heterodoxos* propunham que o preparo da Marinha fosse condizente com os compromissos diplomáticos assumidos pelo país, o que implicaria uma diminuição da autonomia da Força para definir suas próprias prioridades e sua subordinação aos interesses políticos do Estado. Para ser capaz de defender o país de possíveis ameaças concretas, a Marinha brasileira deveria renunciar à utopia do Brasil “grande potência” e limitar seu espaço de atuação ao Atlântico Sul, priorizando a proteção do mar patrimonial e do tráfego marítimo de exclusivo interesse brasileiro.

Finalmente, para os *heterodoxos* a tecnologia havia selado a agonia das idéias centrais de Mahan: indivisibilidade do domínio do mar pelo Poder Naval superior e batalha decisiva entre grandes encouraçados, ou, na versão moderna, entre grandes porta-aviões. Nas guerras tecnológicas, o submarino nuclear seria a principal arma estratégica das Marinhas de médio porte.

É importante lembrar que no momento em que se dá esse debate acerca do papel da Marinha, está em curso no país uma transição  *muito* lenta para o regime democrático, que foi iniciada e conduzida pelos generais do Exército que estavam no governo.

Portanto, o debate no Exército nesse momento não se dava em torno de uma nova concepção estratégica, já que no Exército  *enquanto instituição* eram consensuais as percepções que deveriam orientar sua modernização, mas sim da perspectiva dos  *generais políticos* retirarem-se do governo. Isso prejudicaria em certa medida o Exército  *enquanto instituição* , também afetando profundamente os civis e militares das três forças ligados à  *comunidade de segurança* , formada pelos centros de inteligência/tortura que haviam proliferado pelo país, o que reabriu a cizânia entre a  *linha-dura*  e os  *castelistas*  sobre “os rumos da revolução”. Um episódio significativo dessas tensões foi, por exemplo, a exoneração do Ministro da Guerra, Silvio Frota, em 1977.

Também não houve total consenso na área militar brasileira sobre o significado da Guerra das Malvinas. Os oficiais  *ortodoxos*  da Marinha, por exemplo, viam o conflito estritamente sob o prisma da rivalidade estratégica entre Brasil e Argentina, e acreditavam que a posse das ilhas representaria a longo prazo uma vantagem estratégica para a Argentina na disputa pelo domínio marítimo do Atlântico Sul. Assim sendo, eles defendiam que o governo brasileiro não deveria apoiar nenhuma reivindicação territorial argentina. O governo brasileiro, como sabemos, optou pela neutralidade no episódio.

Já na visão dos oficiais  *heterodoxos* , a Guerra das Malvinas, por se tratar de um conflito convencional entre dois países pertencentes ao bloco ocidental, serviu de subsídio para as críticas do grupo às diretrizes estratégicas adotadas pela almirantado brasileiro.

No confronto entre uma Força Militar profissional equipada com armamentos tecnologicamente sofisticados, embarcações modernas e submarinos de propulsão nuclear, e outra muito semelhante à brasileira quanto ao tipo de equipamento e treinamento, ficou patente o desnível entre as Forças Armadas dos países desenvolvidos e as dos países sul-americanos.

Portanto, seria importante pautar o preparo da Marinha e das demais Forças em ameaças concretas e possivelmente fora do contexto dos antagonismos leste/oeste, o que tornava o método de análise e planejamento da Escola Superior de Guerra questionável e inútil diante de um hipotético conflito norte-sul.

A Guerra das Malvinas também evidenciou as limitações estratégicas dos países sul-americanos que haviam voltado suas atividades para a repressão política e para auxiliar a defesa do tráfego marítimo contra possíveis incursões de submarinos soviéticos. Estes países e não estavam preparados para uma guerra convencional que exigisse a mínima articulação das três Forças.

Contudo, é interessante notar que a derrota da Argentina e, principalmente, o colapso da ditadura, seguido do julgamento e da condenação da Junta Militar que governava o país, foi visto com muita cautela pelos setores castrenses brasileiros, os quais independente da posição que adotassem nas disputas internas, desejavam preservar sua autonomia institucional e influenciar os governos, além de manter a prerrogativa de intervir nos processos políticos caso a “ordem interna” estivesse ameaçada, preservando a vasta  *rede de informações*  que lhes permitia monitorar os partidos políticos e os movimentos da sociedade civil.

Apesar da volta dos civis ao poder no Brasil em 1985 e do fim da guerra fria, com os condicionantes para sua autonomia institucional e política criados a partir de então, as Forças Armadas ainda hoje mantém parcialmente uma série de prerrogativas historicamente construídas, como, por exemplo, a autonomia para formular as concepções estratégicas, para definir a distribuição de unidades militares, e a independência para definir os parâmetros da educação militar. Neste sentido, pode-se concluir que o regime democrático ainda precisa aperfeiçoar as relações entre civis e militares.

Notas

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão resumida do segundo capítulo de minha dissertação de mestrado. A versão completa deste capítulo pode ser consultada em: MARQUES, A. A. 2001. *Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996*. Campinas, SP. [Dissertação de mestrado em Ciência Política]. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

<sup>2</sup> Stepan, A. 1973. *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.