

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo

Especialização em Relações Internacionais:
Geopolítica e Defesa

A Defesa no Brasil

Notas de Aula

Professor
Guilherme Thudium

Estudante
Lui Laskowski

2022

1 Conceitos básicos em S&D

A área de relações internacionais está repleta de conceitos e teorias que competem entre si. A situação da segurança e defesa nas RI é ponto de discussão - como na separação entre segurança nacional e internacional, e sua relação com as relações internacionais.

Cumpre ressaltar uma diferença basilar - segurança e defesa têm significados diferentes. A área de defesa se debruça essencialmente sobre ameaças externas ao poder militar nacional, soberania e monopólio legítimo de uso da força. Os estudos de segurança tratam sobre questões que afetam a estabilidade do sistema internacional como um todo, e podem, portanto, abordar questões econômicas e políticas.

A segurança, nas RI, só pode ser internacional, e a defesa só pode ser nacional. A defesa nacional, nesse contexto, é uma política pública, e a política de defesa nacional são ações estatais para garantir sua existência e soberania contra ameaças e riscos cujo enfrentamento requer preparação militar e emprego de força letal (SWARTMAN, 2021).

A segurança, no contexto interno, é analisada pelos estudos de segurança pública - tema do direito. Assim, o tema da segurança nacional no campo das RI não existe como disciplina especializada em nossa área, por ficar a cargo de polícias e competir ao direito. A segurança é um campo difuso. A defesa é específica - a estados, organizações e coalizões, não sendo, portanto, um conceito universal, seguindo os objetivos estratégicos de cada ator.

O direito incide sobre a guerra através do Direito Internacional dos Conflitos Armados, DICA, ou direito humanitário. O Art. 2 da Carta das Nações Unidas veda o direito de guerra - ao falar que todos os signatários deverão resolver controvérsias por meios pacíficos e evitar ameaças de uso da força contra o território e independência política de outros estados.

Como as convenções de Genebra continuam aplicá-

veis, o direito *de* guerra não mais existe, eliminado pelas Nações Unidas, mas o direito *da* guerra continua aplicável. Assim, o direito internacional desregulamentou a guerra ao criar confusão normativa (STRACHAN, 2005). Isto impacta o pensamento de defesa internacionalmente.

As terminologias mudaram - defesa ao invés de guerra, operações de paz ao invés de intervenções - mas nas RI o relevante é que a segurança se tornou o central nas relações internacionais, e não o estudo da guerra. Isto é uma influência da segunda guerra mundial, mas ao alargar o debate os estudos de segurança tornaram a área menos focada. Com o retorno da guerra convencional, se torna importante novamente pensar a defesa e a mentalidade específica política e estratégica, tática e operacional no contexto da defesa.

A doutrina de defesa no Brasil estuda a guerra em quatro níveis - **político, estratégico, tático e operacional**. A estratégia é a conexão entre a alta política e a operação militar. A tática abarca desde o nível de brigada até o nível de esquadrão, e o nível operacional diz respeito à realização de campanhas.

A estratégia é especialmente importante por ter originado os **estudos estratégicos**, que buscam compreender as naturezas política, econômica e social de conflitos e guerras. Prefere-se uma abordagem mais específica que aquela proposta pelos estudos de segurança.

Os estudos estratégicos se proliferaram quando os EUA e URSS melhoraram suas capacidades de segundo ataque por meio da diversificação dos meios de entrega - com o uso de bombardeiros pesados, ICBMs e SLBMs (a tríade estratégica tradicional).

A defesa brasileira abriu mão da via nuclear, mas tem sido confrontada pelo surgimento de uma nova tríade nuclear - armas de energia dirigida, armas eletromagnéticas e armas hipersônicas, estas últimas já utilizadas pela Federação Russa.

Grande estratégia é outra questão, um sentido amplo que não supõe apenas o emprego do meio militar (na realização de objetivos políticos nacionais), mas

o emprego de todos os meios disponíveis à nação. A grande estratégia é uma estratégia nacional definida pela sinergia da estratégia militar com as demais áreas do poder nacional, buscando superar obstáculos, alcançar e preservar os objetivos nacionais de acordo com as orientações da política nacional - elo, portanto, entre alta política e estratégia militar.

2 Os novos documentos de defesa do Brasil

As Forças Armadas no Brasil, a partir de um arcabouço geral, são estruturadas em três pilares básicos que se retroalimentam e influenciam, segundo Covarrubias. São estas a **natureza** (nasce para cumprir uma finalidade que a sociedade lhe outorgou - a defesa nacional); as **capacidades** (para que cumpram suas tarefas, dependem de capacidades materiais específicas); e a **norma jurídica**, que abarca as obrigações e permissões constitucionais das Forças.

A estrutura jurídica vigente é a fornecida pela CF88. Vale lembrar que, desde o império, o Brasil teve 7 Constituições diferentes, e portanto 7 estruturas jurídicas diferentes para as Forças Armadas. A CF88 busca superar algumas ambiguidades dos textos anteriores, associadas à participação política das FA. Por esse motivo, o legislador decidiu inserir o capítulo sobre as FA no capítulo da *defesa do Estado e instituições democráticas*, superando a denominação “segurança nacional”. A nomenclatura preferível é *defesa* no que tange a segurança internacional.

Os Arts. 142 e 143 regimenta as três forças - a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, nomeadas por antiguidade. O Art. 143 versa sobre o serviço militar obrigatório. O segundo ponto é que os legisladores conferiram às forças armadas a função de garantir os poderes *constitucionais*, não os *constituídos*. Por fim, expandiu-se o controle civil das Forças Armadas.

A CF88 também trouxe inovações importantes para a hierarquia do planejamento da defesa no Brasil,

como o redesenho do Conselho de Defesa Nacional, originalmente criado em 1927. É um órgão de consulta forma do Presidente nos assuntos pertinentes à defesa, e tem atuação amparada pelo Art. 91 da Constituição. O Conselho é atualmente composto pelo Vice-Presidente, Pres. da Câmara, Pres. do Senado, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento e Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Por fim, vale destacar, no âmbito das inovações constitucionais, as inovações sobre a hierarquia da defesa, instituídas pela Lei Complementar 136 de 2010, que criou o Livro Branco de Defesa Nacional, e pela qual o Ministério da Defesa passou a enquadrar a cadeia de comando e controlar o orçamento das Forças Armadas.

O Art. 142 determinou que as FA são instituições determinadas à defesa nacional e a LC136 dispõe sobre normas gerais de preparação e emprego das FA - mas as FA não são o único ator da defesa nacional. As FA são a “ponta de lança”, mas quem formula a **política de defesa nacional** é o poder executivo, e quem controla sua formulação é o poder legislativo. Há também órgãos de corregedoria, que garantem o sistema de freios e contrapesos.

A Política Nacional de Defesa, desta forma estabelecida, pode ser encontrada nos **documentos de defesa do Brasil**. São eles a *Política Nacional de Defesa* (PND - atualizada em 2005 e 2012), a *Estratégia Nacional de Defesa* (END - lançada em 2008 e revista em 2012 e 2016) e o *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBND - criado pela LC136 em 2010). Em 2018 houve um decreto legislativo que aprovou a atualização da PND, END e LBND, encaminhada para apreciação do Congresso em 2020.

Em uma perspectiva histórica, a existência pública destes documentos é extremamente recente. No século XIX e na maior parte do século XX, a defesa possuía ainda um caráter muito sigiloso. Hoje estas políticas são vistas, porém, como uma peça importante na transparência do meio militar e de defesa nos principais países democráticos no mundo, pois

é um tema que precisa interessar a todos os setores da sociedade.

Os documentos se tornaram uma característica marcante de governos contemporâneos. A substituição da terminologia (guerra para defesa, livros brancos) é aqui também representada. A ONU e a OEA possuem, inclusive, diretrizes para a elaboração desse tipo de documento, estabelecendo a importância de consultas públicas, no âmbito do que chamamos de *diplomacia de defesa* - comunicar a outros países o que se pensa sobre defesa, inclusive para apaziguar ânimos entre competidores estratégicos. Em nosso LBDN, a estratégia brasileira se mostra dissuasória.

Esta é a utilidade diplomática dos documentos de defesa; do ponto de vista interno, servem para produzir coesão entre as três forças, almejando produzir um pensamento conjunto de longo prazo. O LBDN é mais denso - maior que a PDN e EDN juntas, por possuir dados quantitativos de orçamentos e informações específicas.

De acordo com diretrizes oficiais, a PDN é voltada prioritariamente contra ameaças externas, sendo o documento de mais alto nível e estabelecendo diretrizes gerais para o envolvimento do poder militar e civil com a defesa. Está dividida em duas partes - uma política, abordando conceitos e objetivos, além de análises de ambiente interno e externo - e uma segunda estratégica, focada em orientações e diretrizes inerentes à defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa estabelece diretrizes para a *adequada preparação e capacitação das Forças Armadas*, de forma a garantir a segurança nacional em tempos de paz e guerra. Aqui há já uma diferença clara - a PND está voltada ao âmbito externo, e a END à capacitação e desenvolvimento interno, isto porque também foi desenvolvida para atender a necessidades de equipamento e organização de nossos oito comandos militares do Exército Brasileiro.

Em 2016, com a revisão da END e os Jogos Olímpicos do Rio, o **Comando de Defesa Cibernética** foi

consolidado como um *comando operacional conjunto*, e passou a integrar a estrutura regimental do exército, agregando militares do EB, MB e FAB. Isto é inédito, e acompanha uma preocupação crescente com o teatro da guerra cibernética no século XXI.

Outro ponto importante abordado na END é sua intenção de **reorganizar a base industrial de defesa** brasileira, buscando acesso a tecnologias mais avançadas sob domínio nacional, situando o documento também como parte da *estratégia nacional de desenvolvimento* do Brasil. Estrutura ações estratégicas de médio e longo prazo, e objetiva a estruturação da BID frente ao próprio Ministério da Defesa, tratando também de buscar garantir meios para o engajamento real do governo e sociedade numa *grande estratégia* de segurança da nação, que veremos mais adiante.

- 1996 - Política de Defesa Nacional
- 1999 - Ministério da Defesa
- 1999 - Lei Complementar 97
- 2004 - Lei Complementar 117 (SINAMOB)
- 2005 - Política Nacional de Defesa
- 2008 - Estratégia Nacional de Defesa
- 2011 - Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD)
- 2012 - Lei 12598 (Produtos e sistemas de defesa)
- 2012 - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)
- 2013 - Decreto 7970 (Comissão Mista de Indústria e Defesa)
- 2017 - BNDES: linha de financiamento para PRODE
- 2019 - MRE - Divisão de produtos de defesa (DIPROD)
- 2020 - Acordo MD-BNDES para fomentar a BID

3 Base industrial de defesa

Também descrita como modernizadora tecnológica e visando o aumento de capacidades produtivas, foi vista a partir de portaria de 2018 como o conjunto

de ativos industriais que lidam com produtos de defesa.

Um produto de defesa (PRODE) é todo bem, serviço, obra ou informação utilizado nas atividades finalísticas da defesa, com exceção das atividades administrativas. O produto estratégico de defesa é aquele que, por tecnologia, dificuldade de obtenção ou imprescindibilidade, seja de interesse estratégico. O sistema de defesa é um conjunto interativo de produtos de defesa, que pode também ser estratégico.

A ligação entre desenvolvimento e defesa está bem expresso nos documentos de defesa no Brasil. Na PND e END, está expresso como interdependência entre defesa e desenvolvimento.

As principais áreas que apresentam sinergias entre a indústria civil e a indústria militar são a área de **construção**, como a área de construção modular; **integração de sistemas**; **metalurgia e soldagem**; **tecnologia**; tecnologia de **subcomponentes**, com a transformação tecnológica atual; a área de **propulsão**; e a área de **recursos humanos**, ou seja, no aperfeiçoamento da mão de obra nacional. A parceria civil-militar, nestes campos, contribui em especial para o desenvolvimento nacional, especialmente se parte de uma estratégia.

A hierarquia da BID se retroalimenta. O topo é a **operação**, o fim do produto final, seguido do **apoio logístico** de empresas de serviços; **produção** de empresas industriais; **infraestrutura** de empresas de serviços e engenharia; a **pesquisa e desenvolvimento** de centros tecnológicos; e o **ensino e pesquisa básica** de universidades.

Desde 1970 houveram altos e baixos na produção, gerenciamento e venda de recursos da BID. 1984 foi o melhor ano de exportação, mas na década de 1990 houve um desempenho ruim que só foi retomado a partir da segunda metade da década de 2000.

O objetivo de construir uma grande estratégia que envolva a BID é fazer com que o país e o desenvolvimento nacional conheçam e se beneficiem dos recursos e ativos que a integram - não apenas para

fins dissuasórios, mas para garantir emprego, renda e desenvolvimento socioeconômico.

A **economia de defesa** pode ser vista a partir da micro e macroeconomia, ou a partir do desenvolvimento e inserção internacional. A partir de visão econométrica, se pode mensurar lucratividade de empresas de material bélico e analisar a indústria de defesa como um mercado a partir de uma análise de investimentos militares, como um *trade-off* entre investimento militar e desenvolvimento social. Esta análise não inclui estratégia ou política.

A visão desenvolvimentista destaca, na pesquisa de difusão militar, que o assunto pode ser elevado aos assuntos da política internacional e estudos estratégicos. Pode-se, nesse nível, relacionar as *gerações da guerra* com as *revoluções industriais* com a *base industrial de defesa*; a *indústria de defesa com base nas relações internacionais de poder*; e os *investimentos militares com capacidade sinérgica positiva com o desenvolvimento econômico*. É, portanto, uma análise menos quantitativa e focada em projeção de poder e estratégia.

Esta segunda vertente nos interessa mais por agregar o assunto da estratégia; além disso, integra métodos qualitativos e contextualização de política, economia e assuntos militares. Busca construir uma política de longo prazo. O ponto negativo é justamente a força da primeira abordagem - tem dificuldade de delimitação do campo analítico. Grande estratégia, ainda que um conceito importante, não é um programa acadêmico de pesquisa maduro.

De forma complementar às iniciativas normativas já tratadas, destacam-se os decretos 7970 e 9857, que tratam sobre a Comissão Mista da Indústria de Defesa - que propõe e coordena estudos sobre a política da BID, busca a integração entre MD e entidades públicas e privadas, e classifica os produtos de defesa estratégicos ou não.

A CMID conta com quatro representantes da administração central e ministério da defesa, um deles o Presidente; um representante do comando de cada Força Armada; um do Ministério da Economia e

um do Ministério de Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. Esta composição é similar ao Conselho Nacional de Defesa.

4 Grande Estratégia

Grande Estratégia é a combinação de instrumentos militares e não militares - diplomáticos, econômicos e de poder - para a conquista de objetivos de defesa e segurança. Ela está relacionada ao desenvolvimento, defesa, intervenção e cooperação regional, e isto não está nos documentos de defesa, e sim na constituição, no rótulo da soberania. A questão do desenvolvimento está também na promoção da cidadania; a integração regional está prevista no Art. 4, e a cooperação entre povos para progresso da humanidade é a alínea 9 do Art. 4.

O cerne de nossa estratégia, pois, já foi definido, e só precisa ser aplicado de forma coerente. Já tivemos muitos pensadores sobre grande estratégia - Meira Mattos é um exemplo, mas Goes Monteiro celebrenemente escreveu que a política geral, econômico, industrial e agrícola, de comunicação, todos os ramos da existência poletiva, inclusive a educação, afeta a política militar de um país. Isto é a grande estratégia, e por isso este campo precisa ser limitado - para que não englobe tudo.

- Grande estratégia - Relação entre defesa, política externa e desenvolvimento.
- Política de defesa - Estabelece os objetivos políticos da defesa nacional.
- Estratégia - Estabelece os objetivos das operações militares.
- Doutrina militar - Estabelece o modo de emprego da força.

Os principais objetivos da grande estratégia brasileira foram delimitados pelos documentos do MD desde 1999. Hoje os três objetivos basilares são a **segurança regional**, especialmente a América do Sul; a **proteção**, com foco no Atlântico Sul e Amazônia Azul; e a **projeção de poder** inter-regional, pacífica e dissuasória.

Os nossos projetos de modernização e aquisição para reforma de nossas forças aéreas - o Prosub, o Guarani, a aquisição do caça Gripen - são iniciativas que buscam a concretização de nossa grande estratégia.

5 Tríplice hélice

A tríplice hélice é o nome que damos a um arranjo institucional híbrido que congrega o Estado, a indústria e a academia. Como tal, é um conjunto de regras, mecanismos e processos, que definem a forma de coordenação de atores para implementar uma política pública - a **defesa**.

O termo híbrido designa que os atores não são apenas estatais, mas privados e públicos não-estatais. Assumem diversas formas - *joint ventures*, PPPs, parques tecnológicos, entre outros.

A tríplice hélice congrega dois entes nacionais estatais (o Estado e indústrias públicas), bem como a indústria privada, a universidade pública e a universidade privada.

Este arranjo híbrido é demandado pela situação particular do Brasil, demandando uma BID também híbrida. Os arranjos híbridos são assim capazes de relacionar desenvolvimento, BID e grande estratégia. Nesse elo, a relação civil-militar é essencial. O objetivo de qualquer política de defesa é, formalmente, garantir a segurança de instituições contra ameaças externas (Huntington). As relações civis-militares são fundamentais, portanto, a qualquer política de defesa.

A tríplice hélice é um excelente exemplo disso. Sua aplicação se dá, em exemplos, no Polo de Defesa e Segurança de Santa Maria e nas iniciativas da UFRGS com o Comando Militar do Sul. Nos países ocidentais esta aproximação começou a partir da Segunda Guerra Mundial, quando um grande montante de capital humano foi envolvido no conflito e novos desafios estratégicos - nucleares - surgiram, catalisando os estudos civis de defesa.

Este fenômeno creditou às décadas de 1950 e 1960

o título de “anos dourados”, porque nesse período os governos recrutaram civis estrategistas para pesquisas de alto nível. Estes acadêmicos eram incorporados ao funcionalismo público, que então era capaz de exercer um papel mais ativo nas tomadas de decisão relativas à defesa.

No Brasil, ainda não conseguimos homologar a carreira civil no MD, o que é muito comum em países desenvolvidos. Ainda estamos no início deste processo de aproximação civil-militar com vistas à grande estratégia - mas a fórmula ocidental bem sucedida nos ensina que não há desenvolvimento sem investimento em defesa. O Brasil, então, deve seguir conjugando esforços que alinhem a defesa, a diplomacia e a academia para assegurar o desenvolvimento e autonomia internacional.