

A IMPRESCINDÍVEL INTERAÇÃO DAS ESFERAS POLÍTICAS DO ESTADO NAS ÁREAS DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

THE ESSENTIAL INTERACTION OF THE POLITICAL SPHERES OF THE STATE IN THE AREAS OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

O presente ensaio procura discutir a necessidade de alinhamento entre os diferentes níveis políticos do Estado para a elaboração de políticas de defesa e para o planejamento estratégico militar. Tendo como objetivo estudar a relação entre interesse nacional, políticas de defesa e planejamento estratégico militar, o trabalho analisa sumariamente os níveis políticos de planejamento nesse campo. No âmbito nacional, discute a ação governamental, enfatizando a natureza política dos assuntos de defesa. Além disso, descreve o entendimento e a funcionalidade de uma grande estratégia, destacando sua ausência no portfólio brasileiro. Em seguida, após discutir a política e a estratégia nacional de defesa, aborda como o Ministério da Defesa (MD) busca exercer o seu papel integrador entre o poder político e o instrumento militar. Por fim, destaca a formulação, no nível setorial, da política e da estratégia militar de defesa, apresentando a sistemática de planejamento estratégico militar utilizada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Paralelamente, destaca o planejamento estratégico setorial no contexto da governança institucional do MD.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico; Política de Defesa; Grande Estratégia.

ABSTRACT

This essay aims to discuss the need for alignment between the different political levels of the State for the elaboration of defense policies and for strategic military planning. Aiming to study the relationship between national interests, defense policies and military strategic planning, the work briefly analyzes the political levels of planning in this field. At the national level, it discusses government action, emphasizing the political nature of defense matters. In addition, it describes the understanding and functionality of a grand strategy, highlighting its absence in the Brazilian portfolio. Then, after discussing the national defense policy and strategy, it addresses how the Ministry of Defense (MoD) seeks to exercise its integrating role between the political power and the military instrument. Finally, the formulation, at the sectoral level, of the defense policy and military strategy is highlighted, presenting a systematic military strategic planning used by the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces (EMCFA). At the same time, it highlights sectoral strategic planning in the context of the MoD's institutional governance.

KEYWORDS: Strategic Planning; Defense Policy; Grand Strategy.

O AUTOR

Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares (ECEME). Graduado em História (UFMG). Pós-graduação lato sensu em Logística e Transporte pela Universidade de Miami. Especialização em Defesa Nacional e Inteligência Estratégica na Argentina. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

“Mais uma vez enfatizamos que a guerra é um instrumento da política. Ela deve necessariamente seguir suas diretrizes, ajustar-se a seus padrões: a conduta da guerra, de uma maneira geral, é portanto atividade política que se vale da espada ao invés da pena, mas que nem por isso deixa de orientar-se segundo seus próprios princípios.” Clausewitz (Da Guerra)

Há apenas uma década, conforme descrito pelo cientista político Joseph Nye em sua obra *O Futuro do Poder*, estudiosos e analistas dos conflitos armados, ao projetarem o futuro, declararam que no século XXI a utilidade da força estava em declínio, que as guerras interestatais estavam decrescendo e que seriam pouco prováveis. A invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, as eventuais guerras entre países periféricos e a crescente ameaça de um conflito por disputa hegemônica entre Estados Unidos da América (EUA) e China comprovaram que os prognósticos estavam equivocados. Em 2009, Barack Obama (2009), ao receber o prêmio Nobel da Paz, admitiu que: “Devemos começar reconhecendo a dura verdade: não vamos erradicar o conflito violento de nossas vidas”. Essa afirmação confirma a concepção realista de Mearsheimer (2001) de que sempre haverá uma luta entre Estados por poder e dominação no sistema internacional. O conflito por poder sempre existiu, existe e existirá. Portanto, a força militar como um instrumento do Estado não está obsoleta e continua sendo um componente crucial na política internacional. Assim, mesmo que a perspectiva do uso ou da ameaça do emprego da força contra o Brasil se mostre remota, ela permanece uma questão existencial, que não pode ser negligenciada pelos seus potenciais efeitos de alto impacto.

Desde a conformação do estado-nação westfaliano como elemento central do sistema internacional, os governantes tornaram-se responsáveis por prover a segurança de seus Estados, o que vai muito além da expressão de um componente militar. Assim, a segurança nacional constitui um desafio básico e antigo para o sistema de Estados. Por isso, o poder militar tornou-se condição essencial para que os Estados possam coexistir e se relacionar uns com os outros sem serem intimidados ou subjugados (JACKSON; SØRENSEN, 2018). A composição e a manutenção de uma força armada não é uma questão meramente interna de um país, pois envolve sua inserção no contexto mundial, particularmente por meio de interações de cooperação e da afirmação de sua capacidade dissuasiva.¹ Nesse sentido, cabe ao Poder Executivo estabelecer políticas e estratégias de segurança nacionais voltadas para a proteção e defesa imediata e futura do território, da sociedade e de seus interesses fundamentais. Portanto, é imprescindível que essas políticas e estratégias, formalmente expressas ou não, se desdobrem em níveis de forma articulada e integrada.

Este ensaio tem por objetivo discutir a necessidade de articulação entre os diferentes níveis políticos do Estado para a elaboração de políticas de defesa e para o planejamento estratégico militar. A formulação e a implementação de uma política e de uma estratégia de defesa que proporcionem uma adequada segurança nacional ultrapassam a estruturação de forças armadas como instrumento do poder político. Envolvem, também, sua interação com as outras expressões do poder, encontrando-se, particularmente, por seus desdobramentos internacionais, em conexão com a política externa.

¹ A cooperação no campo militar é uma necessidade incontornável que compreende capacitação, proteção e assistência mútua. As parcerias estratégicas e os arranjos coletivos podem fortalecer a segurança regional. A dissuasão refere-se ao equilíbrio de poder, muitas vezes impulsionada pelo dilema da segurança e cuja modulação tende a proporcionar estabilidade ao sistema internacional, o que implica a necessidade de gerar um poder militar capaz de equilibrar as relações de força entre os Estados.

Inicialmente, é importante contextualizar conjuntamente o ambiente estratégico complexo em que nos encontramos, uma vez que esse constituirá, junto com as determinantes geográficas do País, o pano de fundo para formulação de um planejamento de defesa que projete a segurança nacional para o futuro. Portanto, é fundamental destacar a dinâmica transformadora do tabuleiro internacional, caracterizada por uma série de fenômenos interrelacionados, geradores de instabilidades no cenário global. No plano internacional: a mudança das estruturas de poder global, marcada pela ascensão da China, cuja emergência desencadeou o início de um processo de disputa hegemônica com vistas a transformar a ordem liberal mundial; a acentuação da relevância dos conflitos interestatais; a fragilização das instituições multilaterais e dos regimes de não-proliferação de armas de destruição em massa, erodindo a capacidade de governança global; a aceleração do avanço tecnológico, em particular no setor bélico, com o decorrente aumento do hiato e das assimetrias entre os países desenvolvidos e os países emergentes; a consolidação de novos domínios no ambiente operacional dos conflitos, especificamente o cibernético, o espacial e o eletromagnético; as crises financeiras sistêmicas; o incremento das questões sobre mudança climática e transição energética; a permanente disputa por mercados e por recursos, principalmente minerais críticos e estratégicos², com efeitos geopolíticos; e a reorganização das cadeias produtivas globais em busca de maior autonomia, sem, no entanto, afetar significativamente a intensa interdependência econômica. No plano regional, observa-se: importante inserção econômica chinesa na América Latina e Caribe (ALC); a permanência da polarização ideológica desagregadora; o retrocesso dos arranjos coletivos de segurança; e, de maneira geral, a continuidade dos problemas socioeconômicos e do déficit no domínio científico-tecnológico. Finalmente, o plano doméstico brasileiro tem se caracterizado por: ausência de percepções de ameaça externa clássica ou estatal; polarização político-ideológica; erosão da coesão social; crise fiscal do Estado; conhecimento limitado sobre a instrumentalidade e abrangência do poder militar; pouco interesse do poder político pelas questões de defesa; e falta de tradição e de cultura de planejamento estratégico nacional.

A estratégia e seu planejamento de defesa dependem inteiramente do processo político e das habilidades políticas de seus condutores. O cenário descrito tem elevado as tensões das relações internacionais. O aumento da insegurança e a exacerbação das percepções de ameaças em diversas regiões do mundo desencadearam, em vários Estados, um processo de rearmamento e reconfiguração de alianças e parcerias estratégicas no campo da defesa. Exemplo disso ocorre no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na qual, desde 2014, depois de décadas de diminuição de capacidades militares, alguns exércitos europeus planejaram reconstruir forças para operações de grande vulto, porém ficaram aquém em áreas importantes de uma guerra de alta intensidade (BARRY, 2023). A disputa hegemônica e a invasão da Ucrânia por tropas russas fizeram com que governos euroasiáticos direcionassem esforços no sentido de recompor de forma acelerada as capacidades de suas forças armadas, a fim de ampliar seu poder militar e produzir efeitos dissuasórios. Enfim, o cenário estratégico emergente “impõe” aos Estados medidas adicionais para promoção da sua segurança. No Brasil, os tomadores de decisão no nível político permanecem inertes frente a essas transformações, não sendo identificado nenhum movimento no sentido de avançar no incremento das capacidades militares do País, provavelmente, por considerarem a estimativa atual da segurança nacional como boa o suficiente, não necessitando de mudança de rumo.

²Substâncias minerais vitais para o desenvolvimento econômico e funcionamento das linhas de produção dos países, mas cujo suprimento pode envolver riscos devido a diversas questões, tais como: escassez minerogeológica, dinâmicas geopolíticas, regulações comerciais, instabilidade política ou de infraestrutura.

Dessa forma, o planejamento de defesa dedica-se primordialmente à preparação do poder militar necessário à segurança do Brasil. Isso implica, no longo prazo, a formação e o treinamento de pessoal, a composição de Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM), a formulação de doutrina de emprego, além da estruturação e articulação das Forças. Muitos governos têm tido poucas dúvidas estratégicas de que seu ativo militar mais importante seja um exército capaz de frustrar invasores externos ou uma marinha capaz de impedir ataques anfíbios ou estrangulamento econômico no mar. Assim, a condução da política internacional, acompanhada esperançosamente de planejamento e estratégia de defesa prudentes, constitui dever da arte de governar (GRAY, 2014).

Posto isso, para facilitar o entendimento sobre “segurança” e “defesa”, termos cuja definição é abrangente e complexa, utilizaremos os conceitos referenciados na Política Nacional de Defesa (PND) e institucionalizados no Glossário das Forças Armadas. Nesse contexto, Segurança Nacional é definida como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2015, p. 250). Defesa Nacional, por sua vez, é definida como “o conjunto de atitudes, 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” (BRASIL, 2015, p. 86).

Rudzit e Nogami (2010), referenciando os trabalhos de Buzan, Waeber e Wilde (1998) e de Mohammed Ayoob (1995), afirmam que o conceito de segurança nacional deve ser aplicado à segurança do Estado, em termos de território, de suas instituições e daqueles que o representam. Segundo Rudzit e Nogami (2010), a visão mais aceita é a de que segurança é sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos de um Estado. De acordo com essa perspectiva, o nível mais alto de decisão política está na Política de Segurança Nacional, na qual são articulados tanto os interesses nacionais mais amplos, quanto os objetivos do país, assim como os meios (militares, econômicos, sociais e políticos) que serão usados a fim de os promover e proteger. Esses instrumentos são organizados na esfera seguinte, ou seja, nas diferentes políticas setoriais, inclusive de defesa.

O futuro não é conhecido, nem conhecível de forma confiável; em vista disso, os Estados devem se lançar ao desafio de, mesmo ante incertezas, formular arranjos de defesa capazes de promover a segurança nacional por meio de uma preparação do aparato militar. Portanto, é necessário reconhecer a importância fundamental do planejamento estratégico de defesa para fazer face a possíveis ameaças, sobretudo quanto à segurança futura. Assim, a questão que se apresenta é como se dá o arranjo das políticas nacional e setoriais do Estado que contribuem para a sua segurança. Por isso, o propósito desse trabalho é examinar criticamente como as políticas voltadas para a segurança nacional se interconectam e podem interagir com o planejamento de defesa.

A formulação que representa a arquitetura de segurança nacional de um país articula a estratégia de segurança com a política e a estratégia de defesa nacionais em níveis políticos, além de orientar o planejamento militar. Teóricos do assunto concebem uma forma hierarquizada e interdependente, orientada pela estratégia de segurança nacional, que em muitos países é expressa por uma “grande estratégia” – uma lacuna no arcabouço brasileiro – e que associa a defesa com outras expressões do poder nacional, conforme suas respectivas políticas setoriais (de Ciência e Tecnologia, de Inteligência, de Educação, Industrial, de Segurança Pública, Econômica, Cibernética etc). Em suma, representa uma estratégia no mais alto nível de tomada de decisão, que pode ser entendida como o uso de todos os instrumentos do poder nacional para apoiar uma visão estratégica do papel do Estado no mundo, visando a melhor alcançar os objetivos nacionais (US ARMY, 2017).

Na esfera política são definidos e articulados os interesses nacionais fundamentais, os objetivos do país e as expressões do poder que serão mobilizadas para esses fins. Portanto, para a formulação de uma política de defesa, o ponto de partida é a definição dos interesses nacionais representativos de sua sobrevivência, bem-estar e segurança no contexto do ambiente estratégico. Segue-se a análise que identifica e avalia tendências, ameaças e oportunidades, gerando indicadores que conduziriam a uma condição futura desejada. Assim, é possível estabelecer uma política nacional que ilumina a formulação da estratégia, que nada mais é do que um cálculo de meios e modos direcionados para a consecução de fins, ponderados por uma avaliação contínua de risco. Esse processo depende exclusivamente da condução política de mais alto nível do Estado, de forma a estabelecer objetivos amplos, construir consensos e articular e integrar esforços de vários setores governamentais, procurando, ainda, envolver a sociedade como um todo. O estabelecimento de uma política e uma estratégia de defesa, articuladas entre os objetivos políticos nacionais e os meios militares, constitui a base para o próximo nível de decisão, que é o planejamento estratégico de defesa. Nele são delineados os grandes objetivos militares, tendo como princípio a organização das forças militares necessária para fazer face às possíveis ameaças percebidas (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

No caso brasileiro, no plano nacional, temos a Política e a Estratégia Nacional de Defesa (PND e END) (BRASIL, 2020), elaboradas e revisadas sob coordenação do Ministério da Defesa, apreciadas pelo Congresso Nacional e aprovadas pelo Presidente da República. Segue-se o nível setorial, de responsabilidade do Ministério da Defesa (MD), consubstanciado na Política e na Estratégia Militar de Defesa (PMiD e EMiD), elaboradas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Paralelamente, a governança no âmbito ministerial é estruturada com base na Política e na Estratégia Setorial de Defesa, de acordo com o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD). Esse arcabouço orientador vai possibilitar o desenvolvimento de planejamentos subsetoriais por cada uma das três Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica). Importante destacar que as políticas, estratégias e o planejamento de defesa devem ser harmonizados às medidas voltadas para governança e integridade organizacional, além de compatibilizados ao ciclo de planejamento orçamentário do País, mais especificamente, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse sentido, o planejamento estratégico militar do Brasil busca definir e organizar as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar, bem como estabelecer os parâmetros para o dimensionamento, a organização e o equipamento das Forças Armadas, a fim de atender às demandas da defesa do País. Esse planejamento deve ser desenvolvido de forma cíclica, simultaneamente, no nível nacional (a cargo dos tomadores de decisão política), no nível setorial (a cargo do MD) e no nível subsetorial (a cargo das Forças Armadas). A sistemática adotada prevê que os três níveis devem desenvolver o planejamento estratégico considerando as seguintes etapas: análise e avaliações; política; e estratégia (BRASIL, 2018).

Na próxima seção, será analisado o papel do poder político na segurança nacional ante ameaças externas e sua responsabilidade na efetivação de uma política de defesa, assim como da construção do poder militar como principal instrumento para a defesa do Estado. Em seguida, será abordado o nível intermediário da condução da segurança e defesa do País, representado pelo Ministério da Defesa, destacando-se seu papel de ponte estratégica entre o mais alto nível do governo federal e os componentes militares, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico setorial militar. Por fim, nas considerações finais, serão destacados os principais desafios do planejamento militar estratégico em suas diversas esferas.

2 A NATUREZA POLÍTICA DA SEGURANÇA DO ESTADO E A GRANDE ESTRATÉGIA

“O planejamento da defesa conduzido com pouca ou nenhuma referência à política, não pode ter nem propósito nem legitimidade, da mesma forma, conduzido sem substancial atenção à estratégia, não pode fazer nenhum sentido”. Colin Gray (2014, p. 185)

O Estado e seus governantes são os responsáveis por proporcionar a segurança nacional por meio de uma preparação objetiva do poder militar. Além de promover a prosperidade econômica e o bem-estar social de uma comunidade organizada, o Estado está comprometido em protegê-la e fornecer-lhe segurança. Assim, de acordo com a concepção realista da teoria das relações internacionais, o Estado é visto como protetor de seu território, de sua população e de seu modo de vida, o que converte a segurança nacional em valor político central e o interesse nacional em árbitro final para julgar a política externa. Portanto, tornou-se inerente a esta atribuição o Estado moderno adquirir o monopólio sobre os meios de operação militar (JACKSON; SØRENSEN, 2018). Para tal, o país conta com todas as expressões do poder nacional (militar, política, econômica, psicossocial, científica e tecnológica) (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2022), com ênfase no instrumento militar. Nesse sentido, o Estado deve adquirir a capacidade de responder e prevalecer em um conflito bélico, mantendo minimamente uma condição de prontidão que permita a suas forças armadas resguardar a segurança nacional, garantindo a soberania e preservando a integridade territorial do país.

Segundo Gray (2014), as comunidades políticas necessitam de segurança, o que implica a combinação, por meio da estratégia, de objetivos políticos com os recursos do Poder Nacional disponíveis, que deverão ser empregados de maneiras eficazes. Essa inerente necessidade de segurança demanda um planejamento de defesa para o futuro e para a manutenção de um estado de prontidão presente, devidamente orientado pela política, de forma hegemônica, e permeado pelo desafio da incerteza. Assim, no planejamento de defesa, podemos considerar a estratégia como uma ferramenta e a incerteza como uma realidade contextual permanente e pouco redutível. Além disso, independente do processo analítico adotado, esse planejamento, devido à sua natureza, implica que seja reconhecido e assumido algum possível risco, ou seja, que ele seja conectado com ameaças, evidentes ou estimadas, num determinado contexto. Isso vai conduzir a elaboração de estratégias, cuja implementação dependerá da parcela do orçamento a elas destinadas. Nesse quesito fundamental, tem sido um desafio para a defesa militar compatibilizar a distribuição de recursos, posto que o governo central tem de continuamente decidir entre demandas concorrentes por prioridade na alocação orçamentária.

Nesta seção, discute-se a segurança do Estado a partir das articulações no nível nacional e o papel político no estabelecimento das correspondentes políticas e estratégias. Na primeira subseção, é abordada, em termos teóricos, a formulação de uma grande estratégia, que, tendo por base os interesses nacionais, estabelece e orienta no longo prazo a conquista de objetivos nacionais fundamentais no contexto do ambiente interno e externo. Na segunda subseção, apresenta-se e avalia-se como o Brasil trata a segurança nacional no mais alto nível político, expressa, em particular, pela política e pela estratégia de defesa.

2.1 Grande estratégia

Embora ausente no arcabouço brasileiro, é importante realizarmos aqui uma abordagem, mesmo que sumária, sobre a “grande estratégia”, pela sua pertinência ao objeto

deste estudo e, ainda, com o propósito de evidenciar sua relevância para o planejamento estratégico, destacando a contribuição que pode advir de sua construção e aplicação.

Muitos Estados buscam uma maneira mais eficiente de alcançar seus objetivos fundamentais, utilizando da melhor forma os recursos disponíveis, ou seja, relacionando “fins” e “meios”, daí o interesse em explorar abordagens estratégicas mais amplas, em horizontes de médio e longo prazo. Isso tem levado alguns governantes a traçar uma rota para suas nações para além de simplesmente reagir ao curso dos eventos, muitas vezes, enfrentando mudanças repentinas e importantes no ambiente internacional, ligadas a conflitos, alterações econômicas, estratégicas ou políticas que ameaçam a estabilidade ou mesmo a existência de seus governos. Nesse sentido, para atender a uma ampla variedade de interesses vitais nas esferas econômica, política e militar, grandes potências têm se esforçado por elaborar e pôr em prática uma grande estratégia, que também busque enfrentar possíveis ameaças no presente imediato ou para a sobrevivência do Estado no longo prazo. Embora a grande estratégia não seja apenas uma questão de guerra, ela está no nexo da política e da estratégia militar. Portanto, sua implementação exige um entrelaçamento das realidades política, social e econômica com o poder militar. Assim, a grande estratégia tem a ver com a capacidade de se equilibrar recursos, vontades e interesses nas áreas que mais importam a uma nação. A grande estratégia possui escopo amplo, cuja essência é sua natureza integrativa e totalizante. Procura impor coerência e previsibilidade a um ambiente inerentemente desordenado e incerto, composto por múltiplas ameaças, o que implica realizar uma série planejada de ações estratégicas sucessivas para tentar moldar o futuro (MURRAY, 2011; LAYTON, 2012, 2018).

Uma grande estratégia nacional é a expressão mais elevada e abrangente da composição dos níveis políticos do Estado que articulam a segurança nacional. Nesse sentido, a grande estratégia constitui-se instrumento político declaratório e de governança amplamente utilizado pelos principais atores globais. A título de exemplo, cabe referenciar, além das tradicionais grandes estratégias formuladas pelos EUA e Reino Unido, a recém-lançada e inédita Estratégia de Segurança Nacional alemã (GERMANY, 2023), cuja elaboração foi motivada pela necessidade de o país se posicionar interna e externamente em relação a temas considerados vitais, assim como de promover a convergência dos esforços nacionais face às mudanças estratégicas dos tabuleiros regional europeu e internacional. Neste caso especificamente, ao delinear e posicionar a inserção internacional alemã, o documento conjuga diretrizes sobre segurança e defesa com as questões energética, social e ambiental, além de tratar do combate à desinformação, da defesa da democracia e do reforço à resiliência nacional. Dessa forma, observa-se que a grande estratégia tem tradicionalmente se preocupado em como e para quê os Estados se posicionam no sistema internacional. De acordo com Freedman (2001), o propósito básico do Estado é sua sobrevivência como entidade soberana, o que requer atenção às ameaças potenciais à sua segurança e aos meios possíveis pelos quais essas ameaças podem ser eliminadas, contidas ou rejeitadas.

Uma imersão exploratória sobre o tema nos conduz a vasta literatura, principalmente nos países cuja prática é consolidada e nos quais a discussão foi levada para o âmbito acadêmico e para instituições de estudos estratégicos, cujas contribuições têm apoiado os processos de planejamento estratégico e de decisão governamentais. As pesquisas mais avançadas podem ser encontradas nos EUA e no Reino Unido, atentando-se para o aspecto de que esses estudos são desenvolvidos a partir de perspectivas centradas nas visões e realidades próprias desses países - o que não impede que constituam, juntamente com suas práticas, referencial basilar para novas pesquisas e análises. Apesar da longa discussão político-acadêmica, ainda não se chegou a um consenso sobre a definição do que seja uma

grande estratégia. Em vista disso e por não ser uma prática comum no Brasil, sua definição carece de explicações adicionais para ser mais bem compreendida e para orientar o presente trabalho.

O conceito de grande estratégia evoluiu de um caráter exclusivamente militar para incorporar objetivos políticos, assumindo, ao longo do século XX, a amplitude e o significado contemporâneos, em que se distingue a concepção de grande estratégia da definição abrangente de “estratégia” e da mais estreita de “estratégia militar”. Liddell Hart pensava a grande estratégia com foco no futuro ao afirmar que: “[...] enquanto o horizonte da estratégia é delimitado pela guerra, a grande estratégia olha além da guerra, para a paz subsequente” (1991, p. 322). Apesar dos dissensos, diferentes abordagens e interpretações, estudiosos e pesquisadores concordam com a ideia básica de que a grande estratégia é uma ferramenta da política do Estado, relacionada a todas as suas esferas (militar, diplomática e econômica), elaborada no nível governamental mais elevado, envolvendo um planejamento estratégico de longo prazo para se levar a cabo o desenvolvimento, a alocação e a aplicação de recursos do poder nacional, de forma integrada, para alcançar objetivos vitais, considerando a inserção internacional do país (LISSNER, 2018; FREEDMAN, 2017). Enfim, são características necessárias de uma grande estratégia: o planejamento de longo prazo; a visão holística em relação aos recursos que podem ser mobilizados; e a preocupação com os interesses nacionais mais importantes, não apenas a segurança. Silove (2018) adiciona complexidade à definição de grande estratégia ao considerar que seu conceito evoluiu para três significados distintos, podendo se enquadrar, conforme seu uso, como plano deliberado e detalhado (grandes planos), como princípio organizador para orientar decisões (grandes princípios) ou como padrão de comportamento do Estado (grande comportamento).

Para Elbridge Colby (2011), ex-Subsecretário de Defesa para Estratégia e Desenvolvimento de Força dos EUA, uma grande estratégia é um plano abrangente para empregar todos os elementos do poder nacional para avançar e cumprir os objetivos relacionados à segurança de um Estado na esfera externa. Em sua essência, uma grande estratégia delinea os objetivos que um Estado busca e fornece orientação sobre como irá alcançá-los. Assim, desenvolver e executar uma grande estratégia exige visão mais ampla, cujo foco de agir deve ir além das demandas do presente. Envolve vontade e capacidade de pensar sobre o futuro, que reconhecidamente é imprevisível e se movimenta em um ambiente de constante mudança, no qual o acaso e o inesperado são inerentes, exigindo frequentes adaptações às condições políticas, econômicas e militares (MURRAY, 2011). Avançando no referencial teórico-conceitual, o professor de Relações Internacionais Robert Art (1991) entende grande estratégia de forma ampla, considerando que, além de especificar objetivos que um Estado deve perseguir, esta delinea como o poder militar pode servir a esses objetivos, dentro do sistema internacional. Estudiosos de Relações Internacionais abordam as principais estratégias do Estado como “grandes estratégias”, que consistem em processos complexos para atingir os objetivos nacionais em relação à segurança, ao poder e à diplomacia (SOUZA, 2021).

Por outro lado, a construção de uma grande estratégia passa pela ação de líderes que incorporaram as novas competências exigidas pela sociedade da era da informação, estando condicionada, ainda, ao novo paradigma tecnológico e à moderna gestão governamental. Parte da determinante definição do que se quer no futuro, estabelecendo objetivos com elevado grau de permanência, que proporcione certa continuidade no direcionamento dos caminhos a seguir (NASCIMENTO, 2023). Uma grande estratégia bem pensada e articulada deve resultar em segurança nacional, prosperidade econômica, interesses nacionais satisfeitos e resultados políticos favoráveis. O ponto focal da definição de uma grande estratégia é entender a relação de trabalho da trilogia nacional de “fins, modos e meios” (Figura 1).

Figura 1 - Rumo a uma definição de Grande Estratégia



Fonte: CEPEDA (2008, baseado em MANWARING; CORR; DORFF, 2003, tradução livre)

No esquema apresentado, o aspecto de destaque da grande estratégia são seus “fins”, pela sua importância, propósito e significado. Porém, os outros fatores básicos (meios e formas) não são menos significativos. Propor uma grande estratégia sem fornecer os meios (militares, políticos e econômicos), pode levar o país a um desastre. Além disso, os fins não são absolutos, uma vez que o custo para alcançá-los pode ser tão alto que não vale a pena persegui-los. De forma simplificada, uma grande estratégia é desenvolvida a partir da determinação dos interesses vitais da nação, da identificação das ameaças contra eles e da definição da melhor forma de empregar os instrumentos do poder nacional para protegê-los. Ela é aplicada e ajustada ao longo do tempo para responder apropriadamente às mudanças conjunturais. Portanto, a grande estratégia é um ato de equilíbrio politicamente aceitável de fins e meios, conjugando compromissos, responsabilidades e interesses nacionais. Além disso, uma grande estratégia deve ser decidida pelo mandatário da nação juntamente com o mais alto escalão do governo empenhado na análise e em decisões estratégicas (CEPEDA, 2008). Essa estrutura encontra alguma similaridade com o modelo apresentado por Colin Gray (2014), no qual também são definidos níveis de formulações estratégicas. A grande estratégia abrange todas as dimensões do poder nacional. A estratégia de defesa, por sua vez, compreende a dimensão militar, contando com os setores que contribuem diretamente para a defesa. E, por último, a estratégia militar de defesa é voltada para a capacidade militar das forças.

A perspectiva da grande estratégia olha para um futuro desejado e para como alcançá-lo, portanto, oferece a possibilidade de moldar os eventos em vez de ser moldado por eles. A promessa de amanhã melhores é importante demais para se fechar os olhos à grande estratégia. Dessa forma, a grande estratégia orienta estratégias subordinadas multissetoriais na aplicação do poder nacional. Sem

essa orientação, essas estratégias de nível inferior seriam descoordenadas, trabalhariam em conflito umas com as outras e provavelmente alcançariam um sucesso limitado ou fracassariam. Desvendar a complexidade e administrar a incerteza requer capacidade de pensar estrategicamente. Assim, é necessário um diagnóstico e uma análise metódica dos problemas complexos a enfrentar, a fim de se desenvolver um planejamento para formulação de políticas que possam induzir mudanças desejadas (LAYTON, 2018). Mesmo que um país não tenha uma grande estratégia, seus governos, conscientes ou não, por suas competências e responsabilidades, desenvolvem políticas que certamente seriam abrangidas por uma grande estratégia. Porém, essas tendem a se constituir como medidas isoladas, “soltas”, a maioria de cunho exclusivamente setorial, sem convergência com outras áreas, visando atender a uma demanda conjuntural ou estrutural ou, ainda, responder a uma crise.

Mais do que uma intenção declaratória, a grande estratégia é um processo político deliberado e complexo, com projeção no ambiente internacional, que envolve vontade e habilidade dos governantes para reconhecer interesses nacionais compartilhados, estabelecer objetivos de longo prazo, mobilizar esforços e articular as ações com os setores capazes de contribuir com a sua consecução (RAMALHO, 2023). Sua elaboração depende da aplicação de metodologia apurada de planejamento estratégico, com participação de instituições e entidades afins, e da adequada compatibilização entre meios e fins. Além disso, deve-se ter em conta que o processo é permanente, pois está sujeito a revisões e ajustes continuados.

2.2 A arquitetura de segurança nacional brasileira

O Brasil não dispõe de uma grande estratégia que expresse, no longo prazo, um projeto de nação e oriente de forma integrada a segurança nacional e a política externa. Falta-nos também a tradição e a cultura de planejamento estratégico que conduzam o país ao desenvolvimento sustentável num ambiente seguro. Institucionalmente, não há uma estrutura burocrática governamental responsável por desenvolver e implementar esse processo. O Conselho de Defesa Nacional, previsto na carta constitucional, não possui competência ou atribuições para levar adiante um amplo projeto que represente uma grande estratégia nacional. Segundo Ramalho (2023), nas últimas quatro décadas, o Brasil renunciou a planejamentos sistemáticos abrangentes e intersetoriais. Nesse período, cada governo da vez foi tomado pela crise do momento, dedicando pouco ou nenhum esforço para um projeto de Estado que fizesse convergir as políticas públicas setoriais para alcançar objetivos vitais, representativos do interesse nacional. Percebe-se que o debate sobre uma grande estratégia nacional ainda está restrito pontualmente a alguns setores e segmentos da sociedade, nos quais se inserem basicamente acadêmicos, diplomatas e militares. Nesse âmbito, as discussões têm gerado o consenso sobre a importância e a necessidade de uma grande estratégia brasileira.

O diplomata Celso Amorim (2016) publicou o livro *A Grande Estratégia do Brasil*, uma reunião de textos da sua gestão no Ministério da Defesa (2011-2014), no qual preconiza que a política externa e de defesa se conjugam em uma grande estratégia. O embaixador argumenta que os objetivos de defesa brasileiros se inserem no marco de uma “grande estratégia” [tácita], cuja essência encontra-se na defesa do interesse nacional e na contribuição à paz mundial. O valioso legado reforça a necessidade de se avançar na construção da grande estratégia nacional não declarada, percebida pelo autor, de maneira mais ampla, devidamente elaborada e construída multissetorialmente, que, para além da convergência entre diplomacia e defesa – que no Brasil ainda é institucionalmente débil – defina mais especificamente os objetivos e interesses nacionais preconizados na Constituição, aloque meios e envolva os diversos

setores federais para alcançar os fins desejados. Noutra sentença, Alsina Júnior (2018) indica que a grande estratégia procura articular fatores político-diplomáticos, econômicos e militares em prol dos interesses de uma coletividade. Contrapondo-se a alguns teóricos, o diplomata considera que países médios, nos moldes do Brasil, assim como as grandes potências, podem desenvolver e obter sucessos com uma grande estratégia, nesse caso, focada, primordialmente, na dinâmica regional. Em vista disso, o autor alerta que é relevante considerar que a ênfase que as grandes potências atribuem à dimensão de segurança numa grande estratégia pode não ser compartilhada por todos os atores estatais.

Alguns cientistas políticos defendem que a grande estratégia é mais eficaz em cenários que oferecem certa previsibilidade, em um mundo onde os formuladores de políticas desfrutam de uma compreensão clara da distribuição de poder, de um sólido consenso interno sobre objetivos e identidade nacionais, assim como de instituições políticas e de segurança nacional estáveis (DREZNER; KREBS; SCHWELLER, 2020). No entanto, as condições idealizadas por esses três acadêmicos são uma combinação difícil de se configurar. Ao relacionar essas premissas à realidade brasileira, verifica-se o quão desafiador é o ambiente nacional para que os formuladores de políticas públicas empreendam uma grande estratégia. Porém, a vontade política, a visão estratégica de onde se pretende chegar e a construção de um consenso mínimo sobre a definição dos interesses nacionais – de qual Brasil queremos – são pontos de partida para “arregaçar as mangas” e conduzir o país a outro patamar. Parafraseando Layton (2018), “assim como as guerras, as grandes estratégias se originam na mente das pessoas”. Daí a premente necessidade de vontade política para reunir e articular os setores responsáveis (defesa, diplomacia, ciência e tecnologia, agricultura, economia, indústria e comércio exterior etc) e construir consenso para formular uma grande estratégia implementável.

Nesse sentido, em um ambiente conturbado de afronta e retaliação, a grande estratégia pode ser instrumento eficaz no processo de restabelecer um projeto de Estado para o Brasil, que inclui a superação das vulnerabilidades nacionais e das variáveis externas. A conformação de um tabuleiro internacional em transformação, em que as disputas geopolíticas, os crescentes efeitos da mudança climática e as crises financeiras tornaram o mundo mais instável e, portanto, menos previsível, sujeito a acentuadas alterações de rumo, não nos impede de formular estratégias de longo prazo, desde que sejam exequíveis, flexíveis e ajustáveis. Além disso, percebe-se uma oportunidade para que a convergência de esforços no desenvolvimento de uma grande estratégia nacional possa também contribuir para a necessária recomposição do diálogo político e do fortalecimento da coesão social em torno da busca de um mesmo destino.

Na ausência de diretrizes abrangentes e marcos normativos que conformem uma grande estratégia, os formuladores de políticas de defesa vêm tomando como orientação para o planejamento estratégico nos demais níveis outras referências, tais como: a Constituição Federal de 1988, que lista os objetivos fundamentais da nação, relaciona os princípios que regem suas relações internacionais, atribui a destinação das Forças Armadas e estabelece como competência da União “assegurar a defesa nacional”; as leis e decretos que tratam da organização, preparo e emprego do componente militar; e os tratados, convenções e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Segundo Proença Júnior e Diniz (1999), pensar uma política de defesa para o Brasil é pensar a atualidade e o futuro das necessidades e interesses de segurança brasileiros. Isto é, prover a capacidade de responder a eventuais contingências militares. Assim, cabe aos governantes e legisladores definir as necessidades e interesses a serem defendidos, sempre levando em conta as dinâmicas políticas, econômicas e valorativas da sociedade brasileira. Embora no país não se tenha formado uma tradição consolidada de pensar estrategicamente os assuntos de defesa, conjugados com outras expressões do poder nacional,

particularmente da política externa, os estudos estratégicos são a base reflexiva da defesa nacional (PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007). Não se pode subtrair da defesa seu contexto político, nem seu papel como instrumento para atingir objetivos nacionais.

Apenas em 1996, o Brasil teve sua primeira política de defesa expressa em um documento. Elaborada por um conjunto de agências, a Política de Defesa Nacional (PDN), como era chamada, constituía-se na formulação de pressupostos norteadores e da enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e à defesa do país, que procurava solidarizar as vertentes diplomática e militar com os princípios pétreos das relações internacionais do Brasil (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1999). Posteriormente, em 2012, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) foram harmonizadas, passando a ser apresentadas como uma unidade, ou seja, conjuntamente. A divulgação pública e regular de políticas e estratégias de defesa tornou-se um dos pilares da governança democrática, além de elemento regulador das relações civis-militares em matéria de defesa. Assim, as políticas de defesa servem, como resultado, para comunicar tanto como uma organização política percebe a si mesma, quanto como ela percebe e deseja participar da sociedade internacional (PROENÇA JÚNIOR; LESSA, 2017).

Nesse contexto, o Ministério da Defesa tem se encarregado de conduzir as periódicas revisões e atualizações das políticas e estratégias nacionais de defesa, juntamente com o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), destinado a dar publicidade à concepção e à estrutura do setor de defesa do país. A PND expressa a concepção política de defesa e estabelece os objetivos nacionais de defesa. A END contém a concepção estratégica e define estratégias e ações estratégicas de defesa. Assim, a PND e a END buscam indicar as conexões com as demais expressões do poder nacional que se relacionam com a segurança e a defesa do país, tendo por base os fundamentos constitucionais do Estado brasileiro e os princípios que regem suas relações internacionais.

Embora as edições atualizadas desses documentos (PND, END e LBDN) tenham aprimorado suas especificações no campo da defesa, procurando suprir as lacunas da falta de uma estratégia nacional de segurança orientadora, elas ainda contém elementos incorporados que transbordam seu escopo setorial. Por outro lado, em decorrência dos objetivos e estratégias nacionais de defesa estabelecidos, são listadas as capacidades nacionais necessárias para seu atingimento, a serem obtidas a partir de um portfólio de projetos e programas estratégicos, sempre que possível, apoiados pela indústria de defesa nacional, com vistas a manter minimamente a autonomia estratégica do país. Na visão de especialistas, os documentos ainda necessitam absorver novas demandas em defesa, que conformam e dão mais complexidade ao ambiente operacional contemporâneo e futuro, principalmente, em decorrência das tecnologias emergentes aplicadas aos sistemas bélicos, inclusive no campo informacional (MAIA NETO, 2022). Mais do que isso, necessitam impulsionar e dar mais efetividade aos arranjos interoperacionais e à ação conjunta das Forças.

Não menos importante, é a evidente falta de prioridade atribuída às questões de defesa na agenda política. Por exemplo, as revisões periódicas da tríade PND, END e LBDN, uma atribuição do poder executivo, por força de Lei devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional. No entanto, a Casa Legislativa, ao invés de atuar como espaço que proporcione amplitude e dinamismo ao debate da defesa nacional, tornou-se um entrave ao processamento dos documentos – com procrastinações seguidas devido à atenção dada às crises do dia ou a outros temas –, de modo que estes têm permanecido meses aguardando uma brecha para serem aprovados, a fim de que possam vigorar plenamente. Será que essa é a dinâmica mais adequada para se alcançar a coparticipação de ambientes que possuem alguma relação com a temática? Soma-se a isso o fato de que, desde 2010, não tivemos nenhum documento de

Defesa aprovado por um presidente da República. Tudo isso contrasta com a resposta que os líderes políticos dos principais países têm dado às mudanças no sistema de segurança global, fazendo com que seus documentos de segurança e defesa fossem revisados e as forças armadas revigoradas, muitas vezes simplesmente para se obter o efeito dissuasivo ante as múltiplas ameaças percebidas.

Enfim, apesar dos avanços obtidos, entende-se que ainda há um longo caminho a percorrer para que a participação da sociedade e dos governantes na formulação dos arranjos de defesa e na discussão e promoção da segurança nacional sejam mais efetivas. Alguns diagnósticos apontam que a falta de maior engajamento político e da sociedade em geral nas questões de segurança decorre, particularmente, do pouco interesse geral pela matéria e da falta de conhecimento adequado para tratar analítica e propositivamente o assunto, uma vez que, além da baixa percepção de ameaça externa, o esforço nacional tem se voltado principalmente para a superação imediata das fragilidades socioeconômicas do país e para o debate político doméstico. Reverter esta questão estrutural é um desafio permanente.

3 O MINISTÉRIO DA DEFESA COMO FORMULADOR ESTRATÉGICO

“Seu trabalho [Ministério da Defesa] é formular, conjuntamente, políticas e estratégias, integrar planejamentos e projetos; conduzir ações e operações conjuntas que melhorem a interoperabilidade e principalmente a complementaridade dos esforços, juntamente com os outros Órgãos do Estado, na construção de capacidades de defesa. [...] Suportando tudo isso há toda uma legislação [estratégica e gerencial] que precisa ser conformada, consolidada e aprovada [...]” General Silva e Luna, Ministro de Estado da Defesa, 2018

Após mais de duas décadas de existência, o MD tem procurado superar as dificuldades em articular a interação política com os poderes do Estado e com a sociedade. Mais desafiador, ainda, tem sido o seu papel de integração das Forças Singulares, com vistas a incrementar a interoperabilidade e a ação conjunta. O MD é o elemento central de formulação estratégica no nível setorial da defesa, intermediário entre o nível nacional e o nível subsetorial, a cargo das Forças Armadas. Nesta seção, é apresentado o processo de definição dos objetivos e estratégias militares de defesa, decorrentes da sistemática de planejamento estratégico militar. Além disso, é discutida a gestão e a governança da defesa, no contexto setorial, como política pública da administração executiva do Estado. Dois processos que tramitam paralelamente e que possuem metodologias próprias.

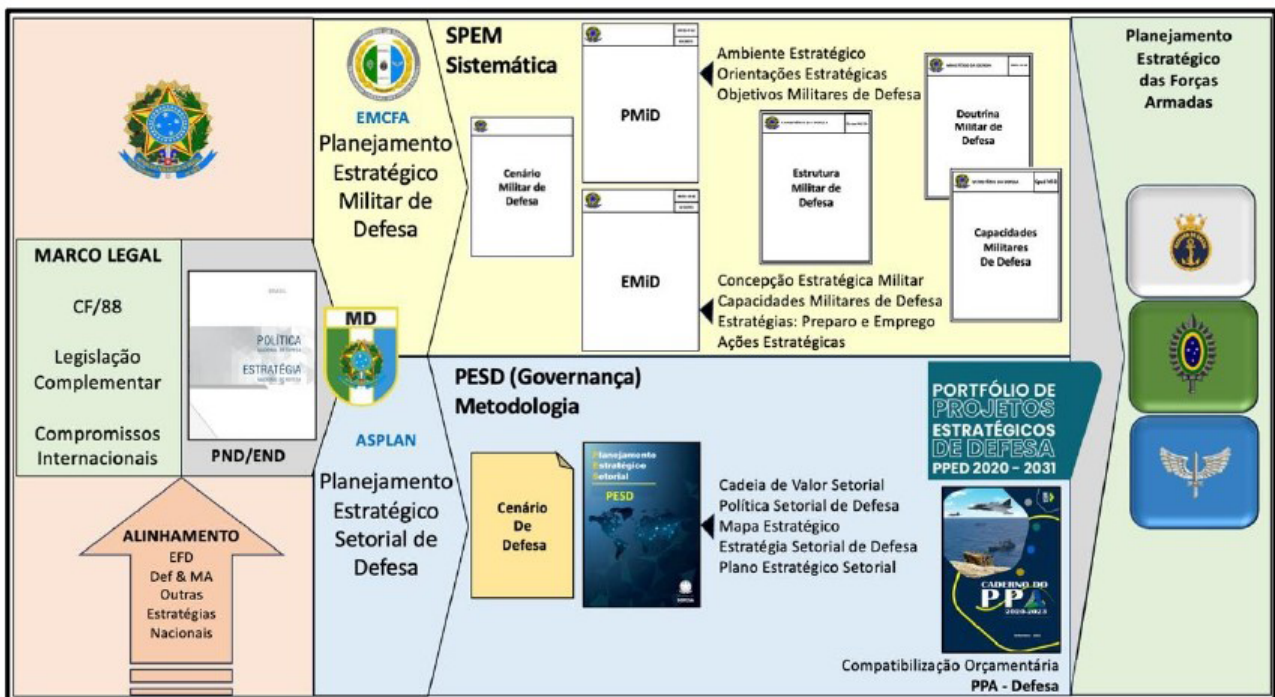
Segundo Gray (2014), o planejamento de defesa constitui-se em preparação para a defesa de um Estado no futuro (curto, médio e longo prazo). A preocupação primordial é examinar as maneiras pelas quais se pode enfrentar melhor o desafio colocado pela incerteza. Nesse sentido, como os planejadores e tomadores de decisão devem abordar as indeterminações que dizem respeito à segurança futura do país é uma questão central. Objetivamente, o planejamento de defesa pode ser conduzido sob a perspectiva de ameaças concretas, em relação às quais as forças são dimensionadas. Não havendo uma percepção definida de ameaça que indique um potencial adversário, a formulação estratégica considera como elemento orientador o que alguns pesquisadores chamam de “prudência diante das incertezas” (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1999). Nessa proposta, a partir da visualização de desafios e ameaças difusas identificadas em determinado contexto, atual ou futuro, indica-se a definição da configuração e da forma de emprego das forças militares. Há mais de uma década, o planejamento de defesa do Brasil enquadrou-se no segundo caso, fazendo com que as concepções estratégicas de preparo e emprego do instrumento militar fossem desenvolvidas a partir de capacidades, gerando forças

flexíveis, adaptáveis, modulares, elásticas e sustentáveis.

Do processo de planejamento da defesa desenvolvido no âmbito do MD, tendo por base a PND e a END, decorrem dois eixos, um conduzido pelo EMCFA e outro pela Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN). O EMCFA é encarregado de elaborar a PMiD e a EMiD e a ASPLAN é responsável por formular a Política e a Estratégia Setorial de Defesa. Essas duas últimas, segundo o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) (BRASIL, 2019), orientaram a formulação do Plano Estratégico de Defesa (PED), considerado o produto final do PESD, que é constituído pelos planos estratégicos das Forças e dos órgãos do MD (MAIA NETO, 2022). Essa dinâmica produz um progressivo estreitamento do enfoque do campo da segurança e defesa que vai até os planos estratégicos das Forças, no nível subsetorial. É no nível setorial que se delineiam os grandes objetivos militares do país e se identificam as ameaças percebidas, sendo que o planejamento de defesa tem como princípio a organização e a capacitação das forças militares necessárias para fazer face a essas ameaças, caso se concretizem (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

Por outro lado, a divisão da estrutura de planejamento no nível setorial em duas vertentes – uma de gestão estratégica militar e outra de governança – não é a ideal em termos de planejamento estratégico, pois as diretrizes podem ficar deslocadas e perder a aderência. Diante dessa modelagem, é fundamental que as duas sistemáticas sejam integradas e, se necessário, que sejam criadas estruturas de governança para que os processos estejam em conformidade, uma vez que a ideia subjacente a uma instituição de defesa moderna é que ela seja capaz de definir e alcançar as metas e objetivos desejados de maneira eficiente. A figura 2 é representativa dessa sistemática.

Figura 2 – Planejamento Estratégico de Defesa



Fonte: elaborado pelo autor

Na primeira vertente, o planejamento estratégico militar define e organiza as atividades de preparo e emprego do poder militar para atender as demandas de defesa nacional. Sua formulação é regulada pela Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) (BRASIL, 2018), documento

que sistematiza o planejamento de alto nível para as Forças Armadas e visa a contribuir para atender aos objetivos de Defesa Nacional. A sistemática procura garantir a unicidade das políticas e estratégias de defesa e militar. Ela possui um caráter flexível, cíclico e renovável. Subdivide-se em concepção estratégica e configuração de forças, planejamento do preparo e do emprego operacional. A SPEM faz referência aos três níveis de planejamento estratégico militar, incluindo o nível nacional, no qual estão inseridas a PND e a END. No nível setorial, o planejamento estratégico militar busca construir uma capacidade da defesa, identificando possíveis articulações no âmbito nacional.

A PMiD é um documento de nível setorial que define os Objetivos Militares de Defesa (OMiD) e orienta os planejamentos estratégicos militares das Forças Armadas e do EMCFA referentes ao preparo e ao emprego. O documento aborda o ambiente estratégico e anuncia as orientações estratégicas para o estabelecimento dos objetivos e estratégias militares de defesa. A PMiD é condicionada pela PND, pela END e pelo Cenário Militar de Defesa (CMD). A EMiD estabelece estratégias, ações estratégicas e Capacidades Militares de Defesa³, além da concepção de preparo e emprego das Forças Armadas com vistas à consecução dos objetivos militares de defesa. Concebe Forças Armadas dissuasórias, capazes de pronta resposta em oposição a eventuais agressões. No entanto, a consolidação das estratégias de emprego demanda a implementação de um conceito estratégico de emprego conjunto das Forças Armadas.

Dois outros documentos possuem significado de destaque no planejamento militar de defesa, a Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) (BRASIL, 2010) e a Doutrina Militar de Defesa (DMD) (BRASIL, 2007). A EttaMiD foi concebida com o objetivo de preparar e empregar o poder militar de acordo com os preceitos legais, de modo a atribuir responsabilidade às autoridades e aos órgãos componentes dessa estrutura e prever a ativação de comandos operacionais em caso de emprego. Por outro lado, a DMD estabelece os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas, em atendimento às demandas da Defesa Nacional. O documento é de 2007, necessitando de atualização a fim de incorporar as novas concepções da guerra moderna, tais como as operações em amplo espectro, as operações multidomínio, o antiacesso e a negação de área. O Exército Brasileiro tem avançado na assimilação de conceitos futuros. O seu novo Conceito Operacional considera o emprego da Força Terrestre (F Ter) em operações de alta intensidade como parte de um esforço conjunto, cuja atuação se dá por meio da convergência de efeitos letais e não-letais, nos diversos domínios e dimensões do ambiente operacional. A Concepção elenca como fator crítico a importância da expressão militar na defesa dos interesses nacionais, exigindo a modernização, integração e adequado desdobramento de Forças Armadas em condições de emprego em operações conjuntas (BRASIL, 2023). Em consideração a isso, os descompassos doutrinários precisam ser resolvidos para que, com base em princípios consolidados de atuação conjunta em um ambiente contemporâneo de conflitos, a interoperabilidade possa alcançar avanços substanciais.

Na outra vertente, paralelamente ao planejamento militar e seguindo metodologia própria (BRASIL, 2022), é desenvolvido pelo MD o PESD, que tem o caráter institucional do Setor de Defesa e direciona a gestão estratégica das Forças. Já o Plano Estratégico corresponde a um determinado ciclo de gestão que coincide com o prazo temporal do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, criando condições para o alinhamento do planejamento estratégico setorial com o planejamento orçamentário. O planejamento setorial inclui a obtenção das capacidades militares de defesa definidas no planejamento

³ Capacidade Militar de Defesa (CpcdMD): aptidão para se atingir um efeito desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de tarefas.

estratégico militar, com a elaboração pelo Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa (CONSUG/MD) do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa, no qual são reunidas as iniciativas estratégicas (programas e projetos) de maior relevância para o setor de defesa. Portanto, o desafio para a defesa é fornecer um equilíbrio entre as competências das Forças Armadas e os meios disponíveis. Numa conjuntura de recursos limitados e de requisitos estratégicos em mutação, existe uma necessidade crescente de extrair o máximo benefício do orçamento destinado à defesa, por intermédio de uma gestão eficaz e eficiente. Assim, o nível estratégico-operacional tem a função realizadora de planejar, executar e controlar, enquanto o exercício da governança tem a função direcionadora de avaliar, dirigir e monitorar a atuação da gestão. Esse ambiente de governança requer transparência e responsabilidade no funcionamento das instituições de defesa, constituindo a base para a supervisão civil da tomada de decisões e do desempenho do setor (BUCUR-MARCU; FLURI; TAGAREV, 2009). Em vista disso, cada vez mais, órgãos externos ao sistema, como o Tribunal de Contas da União, as comissões temáticas do Congresso Nacional e a própria mídia, exercerão o monitoramento e o controle das atividades desenvolvidas pelo setor de defesa, questionando permanentemente a destinação, essencialidade e imprescindibilidade de suas estruturas e ações (MAIA NETO, 2022).

A descrição das sistemáticas de planejamento setorial nos mostra que a gestão da defesa abrange desde o processo de formulação da política e da estratégia nacional de defesa, passa pela sua implementação no contexto das Forças Armadas, pelo comando e controle dessas Forças, abordando a gestão de recursos, de pessoal, de aquisições e tudo aquilo que possibilita uma gestão eficaz e eficiente das forças de defesa. Acredita-se que as novas demandas por segurança e defesa já exigem maior eficiência e eficácia do aparato militar, com a conseqüente revisão conceitual da gestão militar, para uma gestão da defesa (MAIA NETO, 2022). Em vista disso, é desejável que o PESD seja coerente com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) para o Brasil, instituída em 2020, e com outras estratégias nacionais correlatas, a fim de subsidiar os planejamentos estratégicos do EMCFA e das três Forças, que, por sua vez, são condicionadas ao seu caráter operacional e militar. Mais uma vez, evidencia-se aqui a falta de uma grande estratégia nacional, que não apenas proporcione o alinhamento das políticas e estratégias setoriais, mas, também, que faça convergir as ações na consecução dos objetivos fundamentais da nação voltados para sua segurança no contexto internacional. Apesar dos esforços, as duas sistemáticas – de planejamento militar de defesa e de planejamento setorial – ainda não atingiram o grau de integração esperado, como se pode ver, por exemplo, pelas conduções independentes e pela dissonância dos diferentes ciclos de planejamento. Esses dois sistemas, mais que aderentes, são planejamentos que devem estar entrelaçados em todo o seu processamento.

Nessa breve abordagem do ordenamento do setor de defesa, evidenciam-se muitos desafios relacionados à elaboração do planejamento estratégico militar. Primeiro, direcionar todos os esforços para garantir uma preparação conjunta do instrumento militar voltada para a defesa da pátria – da nossa sociedade, do território e dos interesses nacionais –, ou seja, apto a atuar em um conflito armado, inclusive de alta intensidade. Isso é primordial. Estar preparado para a guerra é a essência de toda essa estrutura. Não existem atalhos e os desvios devem ser evitados. Segundo, aproximar mais o planejamento estratégico militar do planejamento setorial voltado para a governança, buscando maior aderência entre eles, sem perder de vista o foco principal da defesa. Terceiro, harmonizar as particularidades das Forças Singulares, tanto no planejamento, como na capacidade de atuar conjuntamente, adquirindo graus cada vez maiores de interoperabilidade. Quarto, buscar garantir um fluxo orçamentário compatível com o planejamento militar, a fim de prover a necessária prontidão operacional para atender a situações inesperadas e de suprir as lacunas de capacidade para viabilizar a construção de forças desenhadas para

atuar em conflitos presentes e futuros. Esse fator possibilita a manutenção de uma força dissuasória crível e, portanto, inibidora de agressões. Quinto, dispor de uma adequada estrutura de inteligência estratégica para a gestão do conhecimento, devidamente estruturada e capaz de subsidiar de modo eficaz a sistemática de planejamento e os processos decisórios (CARVALHO, 2023). Sexto, superar as limitações de toda ordem para se desenvolver um planejamento estratégico militar de defesa, que exige pessoal experiente e capacitado a utilizar metodologias modernas e adequadas. Sétimo, superar a falta, no nível nacional, de diretrizes convergentes de esforços multissetoriais, aos moldes do que seria uma grande estratégia nacional. Enfim, desenvolver políticas, estratégias e planejamentos flexíveis, no intuito de preparar a estrutura militar num ambiente de incerteza, com um mínimo de referencial orientador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Proporcionar segurança aos seus cidadãos é o trabalho mais importante de cada estado, de cada sociedade. Sem segurança não pode haver liberdade, nem estabilidade, nem prosperidade.” Olaf Scholz, Chanceler da Alemanha (Germany National Security Strategy, 2023, p. 5)

Por meio de uma análise sucinta sobre a interação das esferas políticas do Estado na elaboração de políticas de defesa e de seus reflexos para o planejamento estratégico militar, buscamos, inicialmente, contextualizar a reconfiguração do tabuleiro internacional e seus impactos nas questões de segurança e defesa, harmonizar alguns conceitos instrumentais e identificar os níveis de planejamento de defesa. Na sequência, enfatizamos a natureza política do domínio da defesa e caracterizamos a importância e funcionalidade de uma grande estratégia, ausente no caso brasileiro. Por fim, apresentamos o Ministério da Defesa como responsável por criar uma ponte estratégica entre os outros dois níveis de planejamento e descrevemos seu papel na elaboração sistematizada da política e da estratégia militar de defesa, listando os principais desafios dessa empreitada.

Para que o Brasil tenha efetiva capacidade de preservar seus recursos, de proteger a sociedade e de defender seus interesses, é fundamental que amadureça sua cultura estratégica, com vistas a aperfeiçoar seus processos analíticos atinentes à temática de defesa. É central, para a construção de uma arquitetura brasileira de segurança e defesa, compreender as transformações do sistema internacional, acompanhando e avaliando a dinâmica geopolítica sistêmica, tornando o domínio da defesa aderente e indissociável da política externa. O atual cenário internacional demanda atenção à questão da segurança, revisão dos planejamentos e reforço do poder militar.

Os objetivos da política de segurança de um país abordam os desafios, riscos e ameaças atuais e previsíveis e refletem os valores e interesses da nação, bem como suas ambições na arena da segurança internacional. Uma boa estratégia de segurança fornece um conceito claro, realista e eficaz do uso de instrumentos de poder diplomáticos, econômicos, militares e outros para atingir os objetivos de segurança. As avaliações, análises e diagnósticos, conjugados com os objetivos políticos e estratégicos de defesa, possibilitam estimar os papéis das Forças Armadas entre os instrumentos de poder. No Brasil, elas cumprem uma destinação dual, com a clássica atribuição de defesa da Pátria face a ameaças externas e, internamente, de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Em vista disso, o que importa são as capacidades que as Forças Armadas têm, ou terão, para alcançar os objetivos de defesa e cumprir suas missões constitucionais.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma grande estratégia nacional constituiria um

balizamento concreto para a ação diplomática e militar. A PND, por si só, é insuficiente, pois permanece a falta um elemento integrador das visões multisetoriais, que represente a expressão de um consenso político abrangente, capaz de produzir diretrizes de longo prazo, precisas, sobre o papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo. A partir daí, seria possível definir as políticas externa e de defesa mais adequadas para o alcance dos objetivos almejados, bem como os mecanismos conjuntos de coordenação e avaliação apropriados (ALSINA, 2003). Embora a implementação de uma grande estratégia, por si só, não garanta um avanço no desenvolvimento e na segurança do país, ela pode ser um empreendimento recompensador ao proporcionar melhores condições para a prosperidade, promovendo a convergência de esforços e direcionando as ações das políticas de Estado, partindo de uma análise estratégica minuciosamente elaborada e do estabelecimento de objetivos compatíveis com os meios disponíveis, que reflitam os reais interesses nacionais.

A cultura política brasileira e a ênfase dos temas desenvolvidos no debate político tornam difícil a busca sustentada de uma estratégia definida e concreta. A segurança e a defesa têm ocupado uma posição secundária na agenda nacional, beirando os limites da prudência em termos de segurança. O cientista político Richard Betts (1997) alerta que, mesmo em tempos de estabilidade ou de “paz duradoura”, não se deve remover o assunto da segurança e defesa da lista dos temas de maior prioridade da agenda de um Estado. Ainda carecemos de lideranças políticas forjadas nas novas competências do século XXI, com vontade de lançar o país na construção de projetos nacionais que requeiram um planejamento estratégico dessa dimensão. Olhando por esse prisma, no momento, não há indicações de que a tendência de o país permanecer sem uma grande estratégia não persistirá. Avançar sem essa orientação abrangente e necessária requer flexibilidade e adoção gradual de projetos setorializados, singularizados e limitados, suficientemente coordenados. De qualquer forma, o debate continua válido, pois suscita discussões sobre avaliações e alternativas estratégicas governamentais, fomentando uma visão crítica nesse sentido. Embora não seja da competência do Exército suprir a grande estratégia da Nação, ele, juntamente com outros setores (diplomático, acadêmico etc), poderá contribuir para o seu fomento, além de poder propor indicações para os formuladores de políticas sobre as implicações para a defesa de estratégias a serem adotadas.

Por outro lado, a política de defesa representa a articulação entre os objetivos colocados pelo mais alto órgão político e os meios militares (RUDZIT; NOGAMI, 2010). Ao longo desta pesquisa, três desafios se mostraram centrais para o planejamento estratégico desenvolvido no âmbito do MD: a ausência de diretriz de Estado que relacione a segurança com outros domínios da vida nacional e cujas ações impactam o setor de Defesa; a dupla sistemática de planejamento estratégico, que pode produzir diretrizes deslocadas e desconectadas, tornando mais complexa a gestão da defesa orientada por uma governança que busca efetividade; e a defasagem da doutrina militar de defesa – que ainda não incorporou os novos conceitos que conformam os conflitos contemporâneos – conjugada com a falta de um conceito de emprego conjunto das Forças Armadas –, o que pouco contribui com a necessária expansão da ação conjunta e a busca de sua plena interoperabilidade. Assim, ainda há muito a fazer para o aprimoramento dos processos de planejamento de defesa, na elaboração e integração de suas políticas, bem como na promoção do engajamento político-social sobre as questões de defesa. A continuidade desse ciclo de pesquisas irá procurar, por meio do estudo de casos, algumas soluções que possam contribuir para maior articulação da sistemática de planejamento estratégico nos seus diversos níveis.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo. **Ensaio de Grande Estratégia Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG-Unesp, 2016.

ART, Robert J. A defensible defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, v. 15, n.4, p. 5-53, Spring 1991.

AYOOB, Mohammed. The security predicament of the Third World state: reflections on state-making in a comparative perspective. In: JOB, Brian (ed.). **The insecurity dilemma: national security of Third World states**. Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 63-80.

BARRY, Ben et al. The future of NATO's European land forces: plans, challenges, prospects. **The International Institute for Strategic Studies**, June 2023. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper/2023/06/the-future-of-natos-european-land-forces/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BETTS, Richard K. Should strategic studies survive? **World Politics**, v. 50, n. 1, p. 7-33, 1997.

Disponível em: https://www.academia.edu/1398653/Should_strategic_studies_survive. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04**. 2. ed. Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estrutura Militar de Defesa**. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas - MD35-G-01**. Brasília: MD, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) – MD522-M-01**. Portaria Normativa nº 94/GM-MD, de 20 de dezembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial (PESD) 2020-2031**. Brasília: MD, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/institucional/diagra_planejamentoa_estrategicoa_17a_04a_2020.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

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

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial de Defesa – Método**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/MetododoPESD.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Conceito Operacional do Exército Brasileiro**. Operações de Convergência 2040 – EB20-MF-07.101. Portaria – EME/C Ex nº 971, de 10 de fevereiro de 2023.

BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor (ed.). **Defence Management: an introduction**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. Disponível

em: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Defence_Management_Intro.pdf. Acesso em: 8 ago. 2023.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**. A new framework for analysis. Boulder, C.O.: Lynne Reinner Publishers, 1998.

CARVALHO, Guilherme O. G. de. O Conflito na Ucrânia: raízes da guerra. **Revista Doutrina Militar Terrestre**, v. 11, n. 34, p. 40-45, abr./jun. 2023. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/11924/9518>. Acesso em: 6 jul. 2023.

CEPEDA, Jose E. **What should be America's next post 9-11 Grand Strategy?** Carlisle (EUA): U.S. Army War College, 2008. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA494378.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

COLBY, Elbridge. **Grand Strategy: contending contemporary analyst views and implications for the U.S. Navy**. CNA Analysis and Solutions, 2011.

DREZNER, Daniel W.; KREBS, Ronald R.; SCHWELLER, Randall. The end of Grand Strategy: America must think small. **Foreign Affairs**, v. 99, n. 3, p. 107-117, mai./jun. 2020.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2022.

FREEDMAN, Lawrence. Grand Strategy in the twenty-first century. **Defence Studies**, v. 1, Spring 2001.

FREEDMAN, Lawrence. The meaning strategy. Part I – The origins story. **Texas National Security Review**, v. 1, issue 1, p. 90-105, Dec. 2017.

GERMANY. The Federal Government. **Germany National Security Strategy 2023**. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-Executive-Summary-EN.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

GRAY, Colin. S. **Strategy and Defense Planning: meeting the challenge of uncertainty**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LAYTON, Peter. The idea of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 157, issue 4, p. 56-61, 2012.

LAYTON, Peter. **Grand Strategy**. New York: Grand Strategy, 2018.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. New York: Meridian Books, 1991.

LISSNER, Rebecca F. What is Grand Strategy? Sweeping a conceptual minefield. **Texas National Security Review**, v. 2, issue 1, p. 52-73, Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>.

MAIA NETO, Jacintho. A gestão de Defesa. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 210-221, maio-ago. 2022.

MANWARING, Max; CORR, Edwin G.; DORFF, Robert H. (eds.). **The search for security: a U.S. Grand Strategy for the twenty-first century**. Westport (EUA): Praeger Publishers, 2003. p. 127-129.

MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great powers politics**. Nova York: W.W. Norton, 2001.

MURRAY, Williamson. Thoughts on grand strategy. In: MURRAY, W.; SINNREICH, Richard H.; LACEY, James (eds.). **The shaping of Grand Strategy: policy, diplomacy, and war**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 1-33.

NASCIMENTO, Almir Lima. De um planejamento estratégico de Estado a uma grande estratégia (relações exteriores e defesa) – apontamentos. In: **Caderno de Estudos Estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional**. Brasília: ESD, 2023. p. 11-28.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the acceptance of the Nobel Peace Prize**, Oslo, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>. Acesso em: 2 jun. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. Considerações técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP, 1999, Natal-RN. **Anais Eletrônicos** [...], Natal-RN: ABEPRO, 1999. Disponível em: https://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF. Acesso em: 2 jun. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; LESSA, Marcus Augustus. Brazilian National Defence policy and strategy reviewed as a unity. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. 1-19, 2017.

RAMALHO, Antonio Jorge. Acerca de uma possível grande estratégia para o Brasil: o lugar da Defesa Nacional. In: **Caderno de Estudos Estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional**. Brasília: ESD, 2023. p. 53-67.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n.1, p. 5-24, 2010.

SILOVE, Nina. Beyond the buzzword: the three meanings of “grand strategy”. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 1-31, 2018.

SOUZA, Bruna Luiza. **Towards a grand selective engager: scholarly recommendations for American strategy after the Cold War**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/NG), Belo Horizonte, 2021.

U.S. ARMY. **National Security Policy and Strategy**. Course Educational Program. US Army War. Carlisle: USAWC, 2017. Disponível em: https://ssl.armywarcollege.edu/documents/Directives/AY17_National_Security_Policy_and_Strategy.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece ao professor Antonio Jorge Ramalho, da UnB, ao Coronel Jacintho Maia Neto, da ESG, e ao Coronel Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, do CEEEx, pelo inestimável apoio prestado na elaboração deste trabalho. Agradece também à equipe do CEEEx pela revisão e pelos comentários úteis ao apreciarem as versões anteriores desse texto, em especial à Tenente-Coronel Daniela Schmitz Wortmeyer.