

# OS RECURSOS MATERIAIS DE PODER COMO CONDICIONANTES DE AÇÃO DO BRASIL FRENTE À DINÂMICA DAS GRANDES POTÊNCIAS

## THE MATERIAL RESOURCES OF POWER AS CONSTRAINTS FOR BRAZIL'S ACTION IN RESPONSE TO GREAT POWERS COMPETITION

BRUNA ROHR REISDOERFER

### RESUMO

O presente ensaio é a terceira das cinco etapas (3/5) de pesquisa sobre as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil, cujo produto final será um policy paper ao Exército Brasileiro. Portanto, a pesquisa deve ser capaz de traduzir conhecimentos científicos em instrumentos úteis para a tomada de decisão estratégica. Sua principal função é instrumental e não ideacional. Para tanto, propõe-se que esse esforço seja feito através da construção de cenários (divididos em três níveis de análise: internacional, regional e nacional). A primeira etapa da pesquisa (ensaio 1/5) estruturou os seus fundamentos (marco situacional, teórico e metodológico) e construiu o nível internacional de cada cenário proposto. O segundo ensaio (etapa 2/5) debateu onde a América do Sul se encaixa na dinâmica entre Estados Unidos, China e Rússia e, assim, detectou quais as variáveis regionais que impactam na transmissão das pressões sistêmicas ao Brasil. Este ensaio (etapa 3/5) visa a analisar os recursos materiais de poder do Brasil, os quais condicionam a resposta do país frente às pressões estruturais. Assim, ele apresentará também, o nível nacional brasileiro para cada cenário proposto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rivalidade Sistêmica; Recursos de Poder; Brasil.

### ABSTRACT

This essay is the third of five stages (3/5) of research into the implications of competition between the Great Powers for South America and for Brazil's defense, the final product of which will be a policy paper for the Brazilian Army. Research must therefore be able to translate scientific knowledge into useful tools for strategic decision-making. Its main function is instrumental rather than ideational. To this end, it is proposed that this effort be made through the construction of scenarios (divided into three levels of analysis: international, regional and national). The first stage of the research (essay 1/5) structured its foundations (situational, theoretical and methodological framework) and developed the international level of each proposed scenario. The second essay (stage 2/5) discussed where South America stands in the dynamics between the United States, China and Russia and thus detected which regional variables have an impact on the transmission of systemic pressures to Brazil. This essay (stage 3/5) aims to analyze Brazil's material power resources, which constrain the country's response to structural pressures. It will also present the Brazilian national level for each proposed scenario.

**KEYWORDS:** Systemic Rivalry; Power Resources; Brazil.

### A AUTORA

Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Foi pesquisadora visitante na Cátedra de Estudos Europeus e Relações Internacionais da Universität Würzburg (Alemanha). Mestra em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bacharela em Relações Internacionais (UFRGS). Analista de Relações Internacionais na Câmara Brasil-Alemanha (AHKRS) e professora no IDP Brasília. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2024-2025.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio é a terceira das cinco partes da pesquisa sobre as implicações da rivalidade sistêmica para a América do Sul e para a defesa do Brasil. Considera-se que seja necessário desenvolver a análise em três níveis: internacional, regional e nacional. Partindo de uma visão estruturalista, argumenta-se que o nível internacional determina a estrutura do Sistema Internacional e com isso as pressões, oportunidades e ameaças aos países em um ambiente anárquico. O nível regional traduz essas pressões sistêmicas aos países através das dinâmicas locais. Por fim, o nível nacional nos mostra os recursos de poder disponíveis ao Estado para que ele seja capaz de responder às pressões estruturais transmitidas através das dinâmicas regionais, moldando também essas relações (Schweller, 1997; Dyson, 2010; Reisdoerfer, 2022).

Portanto, o presente ensaio visa a analisar os recursos materiais de poder disponíveis ao Estado brasileiro (ou seja, o seu poder latente) e assim a vulnerabilidade do país frente à rivalidade sistêmica entre Estados Unidos, China e Rússia e seu possível transbordamento para o norte da América do Sul (Reisdoerfer, 2024b). São os recursos de poder que condicionam a forma e a temporalidade da resposta dos países às pressões estruturais (Taliaferro, 2006; Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, são eles que vão nos indicar a maior ou a menor propensão do Brasil em escolher o balanceamento interno e/ou o balanceamento externo como resposta frente às pressões internacionais.

A análise da capacidade do Estado brasileiro de, uma vez tendo disponível os recursos, efetivamente utilizá-los para realizar o balanceamento interno (ou seja, construir capacidades) e/ou externo (efetivar uma estrutura de cooperação regional ou de alinhamento extraregional), não é escopo desse ensaio. Essa análise requer uma abordagem institucionalista ou construtivista, que se debruce sobre a formação e estruturação do aparato estatal e social brasileiro. Isto é, requer foco majoritário no nível de análise nacional; o que numa abordagem em três níveis, só é possível após a determinação da relação entre o nível nacional e o internacional e regional - apresentada neste ensaio. Tal temática, se torna relevante, para futura agenda de pesquisa.

Após essa introdução, segue-se seção para delimitação teórica do nível de análise nacional, conceituando ‘recurso material de poder’, demonstrando a importância da análise desse nível e como ele se interliga com os níveis regional e internacional. Após, apresenta-se as ameaças declaradas (ou nesse caso, os objetivos de defesa) do Brasil, seguida da análise dos agregados dos recursos materiais de poder do país. Por fim, apresenta-se os cenários propostos, seguidos de considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: O NÍVEL DE ANÁLISE NACIONAL

Conforme apresentado nos ensaios anteriores (etapas 1 e 2/5), adota-se uma abordagem realista neoclássica para analisar os impactos na América do Sul e no Brasil, das disputas entre as Grandes Potências (Reisdoerfer, 2024ab). Isto é, utiliza-se uma visão que parte da estrutura do Sistema Internacional, mas acrescenta variáveis regionais e nacionais na análise (Dyson, 2010). Isso porque, entende-se que uma abordagem partindo apenas do nível nacional, para um país que não é um dos polos de poder do Sistema Internacional, não engloba os constrangimentos externos à sua capacidade de agência nas Relações Internacionais. Da mesma forma, uma abordagem partindo apenas do nível de análise da estrutura do Sistema Internacional, não dá conta das variáveis regionais e nacionais que impactam na forma e no tempo de resposta dos países aos constrangimentos sistêmicos (Reisdoerfer, 2022).

A distribuição de poder internacional (polaridade), o princípio ordenador do Sistema Internacional (atualmente anarquia) e a forma de suas unidades (atualmente Estados-Nação) determinam a estrutura, através da qual os Estados interagem (Waltz, 2002). As dinâmicas advindas dessa estrutura são transmitidas aos países através de sua percepção de ameaças, a qual possui uma relação de co-constituição com os recursos disponíveis ao Estado. Isto é, a determinação de ameaças e a vulnerabilidade dos países a elas, depende da disponibilidade e da capacidade que o Estado tem de extrair internamente os recursos necessários para responder a elas (Walt, 1987; Taliaferro, 2006).

Uma proposta de análise sobre a capacidade do Estado de extrair os recursos disponíveis em prol do esforço de defesa frente a ameaças foi desenvolvida por Taliaferro (2006) em sua abordagem do 'Estado Extrativista'. O autor argumenta que o grau com que os Estados coercitivamente extraem ou mobilizam recursos, depende das instituições estatais, do nacionalismo financiado pelo Estado e da ideologia estatista ou antiestatista. A abordagem toma como exógena a determinação de ameaças e por isso, ela não debate qual a propensão do Estado em buscar outra alternativa ao balanceamento interno, como por exemplo, o balanceamento externo. Assim, essa abordagem apenas nos indica a capacidade que o Estado terá em efetivar o balanceamento interno, uma vez escolhida essa estratégia. Mas, antes de se ter capacidade institucional para extrair da sociedade recursos, é necessário possuir os recursos. Analisar quais estão disponíveis e de onde eles vêm auxilia a identificar a vulnerabilidade dos países e assim a sua necessidade de alinhamento externo.

Por isso, parte-se da abordagem nacional de Taliaferro (2006), mas analisa-se uma etapa anterior, a dos recursos disponíveis aos Estados. Dessa forma, como complementação à abordagem de Taliaferro (2006), utiliza-se a abordagem da Balança de Ameaças de Walt (1987) e a da Balança de Oportunidades de Schweller (1997). Por elas, fica clara a necessidade de analisar primeiramente quais recursos de poder estão disponíveis ao Estado, para que, em outro momento, seja identificada qual estratégia militar poderá ser a mais adequada a adotar e qual a capacidade do Estado de efetivar tal estratégia.

Segundo Walt (1987), a percepção do que seria uma ameaça aos Estados é determinada pela interdependência de quatro elementos: a) poder agregado; b) poder ofensivo; c) proximidade geográfica e d) intenções agressivas. A análise desses quatro grupos de indicadores levaria a conclusão por parte dos governos centrais sobre quais são efetivamente as suas ameaças e qual opção de política de defesa e de estratégia militar adotar. Essa é, pois, a Teoria da Balança de Ameaças. Por ela, os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior a população, a capacidade industrial, militar e tecnológica autônoma, tanto maior o potencial de ameaça a outros atores e portanto, tanto maior os recursos de poder disponíveis para construção de capacidades (Walt, 1987).

Já a Teoria da Balança de Oportunidades de Schweller (1997), argumenta que o balanceamento externo (ou seja, os alinhamentos) seriam também respostas a oportunidades de lucro e ganhos fáceis e não somente a ameaças e a poder agregado. O autor argumenta que os países podem escolher o bandwagoning, ou seja, se aproximar do Estado ou coalizão com maior poder agregado por razões oportunistas, buscando maximização de lucro e poder. Por essa visão, seria possível concluir que uma aproximação do Brasil com Estados Unidos e União Europeia, por exemplo, poderia representar um bandwagoning para maximização de poder através de acesso ao recurso 'tecnologia militar'.

Portanto, quanto menos recursos de poder autônomos, mais propensão o Estado terá a buscar externamente opções de ação frente às ameaças, pois mais vulnerável ele será às dinâmicas internacionais. Por sua vez, a escolha das opções depende das que estão disponíveis e da percepção

de ameaças. Tem-se, portanto, uma relação bidirecional entre os recursos de poder nacionais e as opções de alinhamento. Levando em consideração essas análises, o Estado escolhe por atuar através do balanceamento interno (construção de capacidades próprias) e/ou através do balanceamento externo (busca por alinhamentos) - seja balanceando ameaças ou oportunidades (Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, a (in)dependência do Estado frente ao exterior para acessar os recursos necessários para a construção de suas capacidades de resposta e a identificação de quem ele depende, determina a sua propensão ao diálogo internacional (Reisdoerfer, 2022).

Trazendo o exemplo da Europa ocidental, Dyson (2010) complementa essa argumentação, defendendo que “diferenças na posição geográfica e no nível de desenvolvimento econômico dos países europeus levaram, ao longo do tempo, a diferentes níveis de dependência de recursos externos e por isso, a variações nos interesses estratégicos”. Assim, a variável ‘recurso material de poder’ opera na resposta do Brasil frente às dinâmicas regionais e extrarregionais através da propensão ou não do país a buscar alternativas externas para fazer frente a suas ameaças. Quanto mais ele depende de recursos ou estruturas externas para a sua construção de capacidades, mais vulnerável ele é, apresentando menor capacidade de resposta autônoma e sendo mais propenso a buscar opções externas como forma de minimizar o impacto dessa dependência. Com base nessas abordagens, define-se 'recursos materiais de poder' como os recursos tangíveis, necessários para responder às ameaças. Ou seja, é o poder latente do Estado.

Portanto, por determinar a natureza das ameaças e seu paradigma tecnológico, o nível internacional caracteriza o ambiente como mais ou menos permissivo para a cooperação. Por sua vez, o nível regional estabelece as possibilidades e as limitações em responder às ameaças, tendo em vista a estrutura internacional e a distribuição de poder regional. Por fim, o nível nacional indica a necessidade e por isso, a propensão dos países para a cooperação, tendo em vista as oportunidades e as limitações regionais e internacionais. Isto é, a estrutura internacional constrange, o alinhamento político na América do Sul estimula e os recursos materiais de poder do Brasil produzem as variações na resposta brasileira às pressões internacionais ao longo do tempo.

Sob uma abordagem racionalista, o campo da defesa nacional, por articular a percepção de ameaças, a vulnerabilidade e a própria sobrevivência do Estado, se configura como uma esfera específica, na qual há a capacidade de quebrar a dependência de trajetória (path dependency) das instituições e mobilizar os recursos, a ideologia, o nacionalismo e a cultura nacional em prol do esforço de defesa. Isso porque, a condição de segurança é pré-requisito para o alcance de qualquer outro objetivo coletivo. Segundo Dyson (2010), o medo de desastre ou derrota impulsiona os políticos e a sociedade a questionarem crenças, preferências, a alterarem os orçamentos e a encontrarem novas fontes de liderança. Portanto, são os recursos materiais de poder que tem precedência causal sobre as demais variáveis internas imateriais (como ideologia, cultura, nacionalismo...) a serem mobilizadas para a construção de resposta do Estado (Taliaferro, 2006; Schweller, 1997; Walt, 1987).

Logo, quanto maior a percepção de ameaça, maior a possibilidade de haver articulação da sociedade civil em torno dos objetivos de defesa. Como declara a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (Brasil, 2024, p. 31)<sup>1</sup>: “A sociedade brasileira vem tomado maior consciência da sua responsabilidade na preservação da soberania do País e da importância de dotá-lo de uma visão estratégica que o capacite a garantir a consecução de suas legítimas aspirações”. Dessa forma, baseado nos argumentos de Dyson (2010) e Taliaferro (2006), o presente trabalho dará enfoque, no nível

---

<sup>1</sup> As versões aqui utilizadas da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) foram aprovadas pelo Congresso Nacional em maio de 2024 (Brasil, 2024d).

nacional, à análise dos recursos materiais de poder do Brasil, necessários para o país responder, no campo militar, a eventuais ameaças. São eles que nos indicarão a propensão ou necessidade de alinhamento externo.

Assim, para que seja verificado o impacto das dinâmicas internacionais na capacidade de resposta do Brasil, o que importa verificar no nível de análise nacional é a percepção de ameaças do país e o acesso aos recursos materiais necessários para construir uma resposta a elas. Conforme demonstrado, pela abordagem da Balança de Ameaças de Walt (1987), os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Por sua vez, a Política Nacional de Defesa (PND) brasileira (Brasil, 2024), declara esses elementos não como indicadores de poder latente, mas sim como formas de já expressar o poder nacional efetivo. As cinco expressões do poder nacional segundo a PND seriam: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica.

Por entender que existe separação entre i) a disponibilidade dos recursos e ii) a capacidade de transformá-los em poder efetivo e que é o primeiro que indicará a propensão do país a escolher o balanceamento interno e/ou externo (ou seja, nos indicará a relação do nível nacional com o internacional e o regional) e aliado ao pressuposto realista apresentado, da precedência causal dos recursos materiais sob os imateriais no campo da defesa<sup>2</sup>; mescla-se as abordagens de Walt (1987) e a da PND (2024). Entende-se, pois, como recursos de poder material necessários para um país responder às suas ameaças: i) economia (agregando o indicador de Walt (1987) de capacidade industrial e população), pois nos mostra a fonte de recursos financeiros do país; ii) energia, pois é outra fonte de recurso vital para a transformação dos recursos latentes em capacidade efetiva, seja industrial civil ou militar e iii) tecnologia militar, aplicando os indicadores de tecnologia para o seu uso militar. São esses agregados que nos indicarão os recursos disponíveis para que sejam efetivados os planejamentos de defesa e portanto, a vulnerabilidade externa do Brasil.

- Como agregados econômicos, utiliza-se: composição do PIB; principais parceiros econômicos, Investimento Externo Direto (IED) e porcentagem do PIB advindo do comércio exterior.
- Como agregados para energia utiliza-se: perfil da matriz energética (medição categórica: dependência de gás, de petróleo...) e dependência energética externa (medição ordinal: alta (mais de 50%), média (até 50%), baixa (menos de 30%)).
- Como agregados para tecnologia militar, utiliza-se análise qualitativa da origem dos principais armamentos brasileiros, da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, bem como da porcentagem do PIB destinado à defesa (indicador que possui alto impacto na porcentagem do orçamento de defesa que consegue ser direcionado a inovação). Dessa forma, pode-se concluir acerca da dependência ou não de tecnologia externa. Acrescenta-se também o número de militares brasileiros, indicando uma possível necessidade ou não de formação de aliança.

Portanto, a medição da variável no nível nacional se dá de forma qualitativa, verificando se há ou não dependência de recursos externos para que o Brasil possa responder a eventuais ameaças. E, por consequência, o que ela pode nos indicar acerca da necessidade de alinhamento externo.

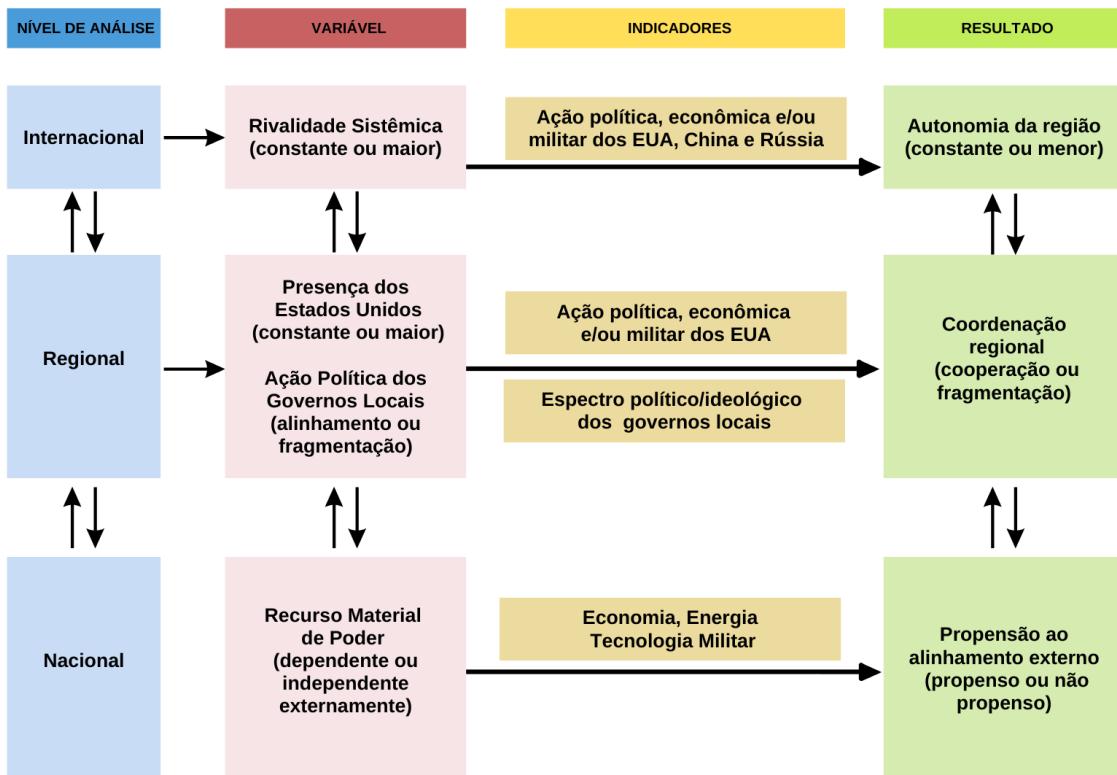
Assim, interligando os três níveis de análise desenvolvidos também pelos ensaios anteriores (etapas 1 e 2/5), argumenta-se que os três níveis de análise (internacional, regional e nacional) e as suas

---

<sup>2</sup> Isto é, as demandas sociais, as ideologias e a política tendem a ser moldadas pela disponibilidade e acesso aos recursos materiais.

respectivas variáveis ('rivalidade sistêmica'; 'presença dos Estados Unidos e alinhamento político' e 'recursos materiais de poder') são interligadas e necessárias para explicar a forma e a temporalidade das respostas brasileiras às pressões estruturais.

**Figura 1 - Modelo de Análise dos Impactos da atual Rivalidade Sistêmica na América do Sul e no Brasil**



Fonte: Elaborado pela autora

Antes da análise dos indicadores agregados dos recursos materiais de poder, convém identificar o que o Brasil percebe por ameaça. Ou para o quê o Brasil declaradamente se prepara.

### 3 PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS BRASILEIRA – POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

O Brasil não possui uma Política de Segurança Nacional, a qual englobaria todas as esferas responsáveis pelos recursos de poder nacionais e engendraria uma grande Estratégia Nacional. O país possui uma Política Nacional de Defesa (PND) e uma Estratégia Nacional de Defesa (END), que acabam por tentar suprir parte dessa demanda. Os documentos têm previsão de serem revistos a cada 4 anos pelo Poder Executivo, sendo submetidos à apreciação do Congresso Nacional. Portanto, entende-se que o seu papel seria o de serem os documentos máximos, orientadores de todo o planejamento de defesa do Ministério da Defesa e das Forças Singulares. Dessa forma, o foco dessa seção se dará na análise desses documentos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Por isso, não será analisado neste ensaio os documentos que entende-se que seriam desenvolvidos a partir da PND e da END, como o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) do Ministério da Defesa - responsável por orientar e alinhar o planejamento de todos os órgãos setoriais da defesa - e os planos estratégicos de cada Força Singular (como por exemplo, o Plano Estratégico do Exército (PEEx)).

Da PND e da END, depreende-se que segurança é uma condição, um estado de ser e a defesa é uma ação para alcançar ou garantir a condição de segurança (Brasil, 2024b). Portanto, para que se tenha uma defesa efetiva, torna-se imperativo a delimitação clara de quais são as ameaças à segurança do Estado. Não delimitar claramente uma Política de Segurança Nacional impõem dificuldades ao planejamento de defesa, pois não é especificado contra o que o Estado deve se defender, quais as capacidades necessárias para tanto e qual o papel de cada esfera estatal nesse processo. Assim, o Brasil apresenta uma lacuna em seu planejamento estatal e não declara claramente quais são as ameaças ao Estado brasileiro.

O setor de defesa, para conseguir desenvolver o seu planejamento elenca objetivos de defesa, que para serem efetivamente alcançados e estarem condizentes com os recursos materiais de poder disponíveis e a capacidade do Estado de utilizá-los, deveriam ser extraídos dos objetivos de segurança. Dessa forma, o planejamento do setor de defesa no Brasil, na prática, acaba sendo desacoplado do planejamento das demais esferas estatais ou acaba englobando assuntos que poderiam ser identificados como de responsabilidade de outros setores, como as operações da Garantia da Lei e da Ordem previstas pelo artigo 142 da Constituição Federal.

Conforme demonstrado no ensaio anterior (etapa 2/5), majoritariamente em toda a América Latina, devido aos seus desafios de desigualdade social, gargalos na capacidade produtiva e logística, encontram-se bolsões do território nacional em que há verdadeiras estruturas paralelas ao Estado, agindo à margem da lei e da ordem constitucional. São as organizações criminosas e as milícias. A ação da maior parte desses grupos criminosos apresenta alcance transnacional (Santana, 1999). Ou seja, eles possuem sua origem em deficiências internas, mas se projetam externamente. Portanto, na prática, algumas ameaças ao Estado advém de dentro de sua própria estrutura societal e institucional, pressionando as fronteiras territoriais e a separação entre papel de Polícia e de Forças Armadas. Complexificando essa realidade, há espaços do território brasileiro em que as Forças Armadas são a única presença do Estado (Brasil, 2020). Portanto, a identificação de ameaças ao Estado brasileiro se mostra bastante complexa, pois segurança humana e segurança estatal se confundem. Assim, mesmo que não declare oficialmente, na prática, o Brasil possui duas frentes de defesa do Estado: interna e externa.

Nesse sentido, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) se focam na expressão militar do poder nacional e chamam as demais esferas da Administração Pública para se engajarem em seus papéis de garantidoras das demais expressões do poder (Brasil, 2024b). Assim, pela PND, a defesa nacional é entendida como a defesa da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças manifestas ou potenciais, “preponderantemente externas”. Por sua vez, a manutenção dessa condição de defesa é feita através de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar (Brasil, 2024b, p. 11).

A PND articula o preparo e o emprego de todas as expressões do poder nacional<sup>4</sup> visando garantir a defesa nacional. Ou seja, ela vai demonstrar como todas elas podem auxiliar os militares a garantirem a defesa do território, da soberania e dos interesses do Brasil. O Brasil não declara ameaças pré-determinadas, mas sim objetivos de defesa. Isto é, declara uma condição constante a ser alcançada/mantida para a defesa do Estado brasileiro e a partir dela áreas geográficas e interações que podem ameaçar essas condições. O planejamento de defesa brasileiro é, pois, baseado em capacidades. Os 8 objetivos de defesa declarados pelo Brasil são (Brasil, 2024b, p. 24-25):

<sup>4</sup> A lembrar: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica (Brasil, 2024b)

- 1) Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- 2) Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. Ou seja, garantir que o Brasil tenha acesso aos recursos materiais de poder;
- 3) Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- 4) Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- 5) Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- 6) Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- 7) Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais;
- 8) Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Além dos objetivos, o Brasil elenca também pressupostos de defesa. Ambos se misturam durante todo o documento. Alguns deles são (Brasil, 2024b, p. 20-21):

- 1) Fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) e a autonomia tecnológica;
- 2) Proteger e integrar a Amazônia brasileira;
- 3) Privilegiar a cooperação sul-americana;
- 4) Participar de organismos multilaterais internacionais;
- 5) Defender iniciativas de eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares;
- 6) Priorizar o relacionamento com os países detentores de maiores capacidades tecnológicas;
- 7) Conferir especial atenção para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos esforços de cooperação em defesa;
- 8) Proporcionar às Forças Armadas as capacidades (financeiras e de infraestruturas críticas como como transporte, energia e comunicação) necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e dos espaços aéreo e exterior brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas de interesse.

O Brasil declara também, que seu entorno estratégico passa pela América do Sul, Atlântico Sul, Antártica e se estende até a costa ocidental africana, buscando a manutenção da região como zona de paz e cooperação (Brasil, 2024b, p. 11). O país declara também a intenção de participar de operações de paz internacionais e reconhece o aumento da rivalidade internacional, declarando que pode ser necessário utilizar a força (sempre com respaldo constitucional, baseado em sua história e de acordo com o direito internacional) (Brasil, 2024b, p. 17; 21; 31; 32) para contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais. Declara também que, ao buscar a inserção em processos decisórios internacionais, “as atenções externas tenderão a voltar-se para o País, de sorte que sua ascensão no contexto global requer ações no sentido de garantir a sua soberania” (Brasil, 2024b, p. 11-12).

Portanto, da análise dos objetivos de defesa brasileiros, fica clara a sua busca pelo desenvolvimento de capacidades nacionais e de projeção internacional. Isto é, a escolha por uma postura de balanceamento interno. Precisa, no entanto, ter recursos para isso. Se não os possuir de forma autônoma, será pressionado a alinhar-se externamente. Nesse sentido, ressalta-se também que o país cita a possibilidade de participar de alianças externas e ressalta o foco na cooperação regional na

América do Sul e Atlântico Sul (Brasil, 2024b). Resta verificar, na próxima seção, o que os agregados de poder material nos indicam sobre a vulnerabilidade internacional do Brasil em alcançar os seus objetivos de aumento de poder efetivo e de projeção internacional e qual a sua propensão à cooperação regional ou ao alinhamento extraregional frente aos três cenários propostos.

## 4 ANÁLISE DOS AGREGADOS DOS RECURSOS MATERIAIS DE PODER DO BRASIL

### 4.1 ECONOMIA

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2023 foi composto: 67,4% de serviços (dos quais 44,3% serviços digitais, comunicação e serviço médicos; 12% comércio e 7,6% transporte); 25,5% da indústria e 7,1% da agropecuária (IBGE, 2024b; CNI, 2024). Os principais ramos da indústria no Brasil são: de mineração e petroquímica; de construção; de alimentos; de eletricidade e gás e de metalurgia. Juntas, elas corresponderam a 62,2% do PIB industrial brasileiro em 2021 (CNI, 2024). Na agropecuária, a soja ocupa disparado a primeira colocação, com uma produção maior do que as outras 5 colocações juntas: milho, cana de açúcar, café, algodão e trigo (IBGE, 2024a).

No que se refere ao comércio exterior, nas exportações, a China se destacou em 2023 como a principal parceira isolada, com um aumento de 16,5% sobre 2022. Em 2023, os principais parceiros de exportação foram: China (30,7%); Estados Unidos (10,9%); União Europeia (aprox. 12%); Mercosul (7,91%) e México (2,53%). Os principais produtos de exportação foram soja (16%), óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (13%), minério de ferro e seus concentrados (9%), açúcares e melaços (4,6%) e milho (4%) (Brasil, 2024a). Em 2023, os principais parceiros de importação brasileiro foram: China (22,1%); Estados Unidos (15,8%); União Europeia (aprox. 15%); Mercosul (7,48%) e Rússia (4,16%). Os principais produtos de importação foram: óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (7,2%); adubos ou fertilizantes químicos (6,1%); demais produtos da indústria de transformação (4,5%); válvulas e tubos termiônicas, transitores (3,8%); óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (3,8%); partes e acessórios do veículos automóveis (3%); medicamentos e produtos farmacêuticos (3%), entre outros componentes para a indústria de transformação (Brasil, 2024a).

Portanto, verifica-se a dependência de commodities para a entrada de divisas internacionais ao Brasil através do comércio exterior, bem como a importância destacada da China nessa esfera. Para que Estados Unidos e União Europeia tenham importância equivalente à da China, necessita-se somar os dois. A dependência de exportação de commodities demonstra a vulnerabilidade do Brasil frente às oscilações dos preços desses produtos que são definidos mundialmente. No lado da importação, verifica-se novamente o destaque da China, seguida de forma menos desigual por Estados Unidos e União Europeia. Também aqui o Brasil fica vulnerável aos preços das commodities, mas percebe-se que a composição das importações se encontra mais diversificada do que as exportações, destacando-se a importação de insumos para o desenvolvimento industrial.

No que se refere ao Investimento Externo Direto (IED), outra fonte de recursos financeiros ao país, verifica-se que a Europa é a região que detém o maior estoque de IED no Brasil, com 61,5% do total, seguida pela América do Norte, com 23,3% do total. Destacam-se como principais investidores imediatos: Países Baixos, Luxemburgo e Espanha, com 41,2%, 15,5% e 10,0% do total da posição europeia, respectivamente. Quanto à América do Norte, Estados Unidos detêm 86,4% dos investimentos (Banco Central do Brasil, 2023, p. 20). No que se refere ao ramo de direcionamento desses investimentos, em 2022, as empresas que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares

(incluindo fundos de investimento), responderam por 19,2% do recebimento dos investimentos. Elas foram seguidas por companhias pertencentes ao setor de comércio (8,1%) e extração de petróleo e gás natural (7,4%) (Banco Central do Brasil, 2023, p. 20).

Ou seja, Europa e Estados Unidos são importantes investidores e representam a maioria do IED recebido pelo Brasil. Todavia, esse investimento não é direcionado para o desenvolvimento de infraestrutura e tecnologia a fim de superar os gargalhos de desenvolvimento que o Brasil possui. Esses investimentos permanecem no modelo assimétrico da cooperação Norte-Sul, dificultando os objetivos de defesa brasileiros de fortalecimento de sua capacidade autônoma.

Por fim, além de analisarmos de forma global a importância do comércio exterior e do fluxo de entrada de capital externo no Brasil, convém analisarmos relativamente o quanto essas entradas são essenciais como recursos de poder material para o país. O comércio exterior representou 34% do valor do PIB brasileiro em 2023. Valor parecido com o de China (37%), Estados Unidos (27%) e abaixo de França (68%), Alemanha (90%) e Rússia (42%) (Worldbank, 2024b). No que se refere ao IED, em 2022, as entradas de recursos representaram apenas 3,8% do PIB (Worldbank, 2024a).

Ou seja, mesmo considerando o potencial de multiplicador econômico da entrada de divisas e de investimento internacional, o Brasil, da forma como está economicamente estruturado atualmente, não é um país altamente dependente do ambiente internacional. O é se quiser qualificar e desenvolver o seu potencial econômico. Pois, a sua performance e projeção econômica ainda são pressionadas por questões estruturais, como altos níveis de desigualdade, crime organizado (impedindo a atuação do Estado e o desenvolvimento econômico em determinadas regiões) e gargalos na infraestrutura de transportes – ainda muito dependente da malha rodoviária. Tudo isso aumenta o custo de investimento no Brasil, nos torna vulneráveis às oscilações dos preços mundiais das commodities e impacta a disponibilidade de recursos públicos para investimento. Mesmo apresentando níveis de inflação parecidos com os europeus e norte-americanos, a população brasileira destina cerca de 40% de sua renda para alimentação e energia – comparado com apenas 15% naquelas regiões (IISS, 2024).

Acrescentando à análise do agregado econômico, a análise a seguir da Base Industrial de Defesa (BID), pode-se afirmar que mesmo que o comércio exterior com a China seja alto, Estados Unidos e Europa ainda se mostram como principais parceiros econômicos brasileiros. Todavia, como identificado pelos Investimentos Externos Diretos recebidos e os produtos exportados, a base dessas relações não modifica a estrutura econômica brasileira. A busca por diversificação de parcerias e por uma relação menos assimétrica (característica da relação Sul-Sul), se faz necessária para o alcance dos objetivos de defesa brasileiros de desenvolvimento interno de capacidade de projeção internacional.

## 4.2 ENERGIA

O Brasil é um grande produtor energético. O país se destaca mundialmente na produção de petróleo, carvão mineral e carvão vegetal, bem como na produção de biocombustíveis e energia hidrelétrica (Brasil, 2024; EPE, 2024b). Desde 2015, as fontes de energia brasileiras possuem um crescimento constante da participação de fontes renováveis, atingindo em 2023, 49,1% de renovabilidade da matriz energética. A projeção é que o investimento em produção nacional de energia renovável, especialmente de hidrelétrica, energia solar, eólica e de biomassa, continue crescendo (EPE, 2024b).

Todavia, mesmo com o investimento intensivo e de destaque mundial em energias renováveis, o Brasil ainda é um grande ator no mercado de petróleo, com previsão de que aumente ainda mais a sua participação nas vendas mundiais do produto (EPE, 2024b). Essa fonte, junto com os

seus derivados, ainda representa sozinha a principal fonte energética do país (35,1%, contra os 16,9% da segunda colocada, biomassa da cana). Ela é utilizada principalmente no transporte de cargas e de passageiros, tendo em vista a predominância da matriz rodoviária brasileira (EPE, 2024b). O setor de transportes é o principal consumidor de energia do país, com 33% do consumo total, seguido do setor industrial com 31,8%.

Especificamente no que se refere a matriz elétrica, o Brasil possui alto índice de renovabilidade (cerca de 85%, da qual 65% advém de hidrelétricas) e possui capacidade instalada nacional suficiente para suprir a sua demanda (EPE, 2024b). Ou seja, em questão de eletricidade, o Brasil possui considerável segurança energética. Todavia, como demonstrado, quando a análise é direcionada para as fontes de energia no geral, principalmente para a produção e transformação da indústria e no setor de transporte, ainda há alta dependência de fontes fósseis, como petróleo e seus derivados (35,1%), gás natural (9,6%) e carvão mineral (4,4%). Portanto, convém analisarmos a origem dessas fontes, uma vez que contribuem fortemente para toda a cadeia produtiva nacional, desde produtos acabados (por exemplo, maquinário agrícola ou carros de combate), quanto para a indústria de transformação, como a metalurgia.

Em questão de oferta de petróleo, o Brasil também possui importante segurança, pois a maior parte da sua demanda é suprida pela produção nacional. Mas, mesmo sendo os maiores exportadores de petróleo bruto da América Latina (exportamos quase metade do que produzimos (EPE, 2024b), ainda importamos cerca de 6% do nosso consumo para mistura (EPE, 2024a; IBP, 2023). Pois, o tipo de petróleo produzido no Brasil necessita de refino para ser utilizado e o país não possui refinarias suficientes para dar conta de toda a demanda nacional.

O petróleo possui interseccionalidade com o pilar da economia, pois a categoria “Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus” representou em 2023, o 4º produto no ranking geral das importações brasileiras e o 2º nas exportações gerais (Brasil, 2024a). Então, mesmo que o Brasil apresente segurança do ponto de vista energético, acaba possuindo vulnerabilidade no indicador econômico, pois o valor do barril de petróleo é decidido internacionalmente. Uma modificação no seu valor pode impactar fortemente todos os custos de produção nacional que são baseados nessa fonte de energia. Além é claro, de impactar a balança comercial.

Os principais destinos das exportações brasileiras dessa fonte de energia em 2023 foram: China, Estados Unidos, Espanha, Holanda e Chile (Brasil, 2024a). A principal origem de suas importações em 2023, foram: Arábia Saudita, Estados Unidos, Argélia, Guiana e Argentina. No que se refere ao gás natural, a maior parte do consumo brasileiro advém de importação, com Bolívia e Estados Unidos representando juntos cerca de 95% da origem do produto em 2023 (Brasil, 2024a).

O mesmo ocorre com o carvão mineral, outra importante fonte de energia para a indústria. O Brasil é um grande produtor e exportador mundial, todavia, o carvão brasileiro possui baixo poder de aquecimento. Por isso, o país importa cerca de 50% da quantidade que utiliza. Os principais países, para os quais o Brasil exportou em 2023 foram: Uruguai (83,8% em 2023), Argentina e Paraguai (Brasil, 2024a) e os 5 primeiros de quem importou em 2023 foram: Colômbia (41,3%), China (25,5%), Austrália (15%), Estados Unidos (10,5%) e Índia (3,5%) (Brasil, 2024a).

Conclui-se, portanto, que em seu conjunto, a dependência e por isso a vulnerabilidade energética brasileira de fontes externas é baixa, representando somente 12% de sua demanda (EPE, 2024a). O país possui, portanto, segurança energética. Da porcentagem, da qual depende, destacam-se países da América do Sul e os Estados Unidos como principais fornecedores. Destaca-se também, o aumento dos investimentos mundiais em tecnologias de fontes de energia renováveis e o interesse em

investimentos no Brasil devido a sua alta capacidade produtiva, o que representa mais um potencial de desenvolvimento da capacidade tecnológica e industrial brasileira.

#### 4.3 TECNOLOGIA MILITAR

O Brasil é um país pacífico no que se refere a conflitos interestatais e não se configura como um grande ator no mercado de venda de armamentos (SIPRI, 2024). O Brasil é a 9º economia mundial, mas no campo da defesa ocupa a 14ª posição no ranking dos principais orçamentos de defesa, com 24,2 bilhões de dólares (IISS, 2024). Apenas 1,1% do PIB brasileiro é destinado ao setor. A isso, soma-se o aumento da demanda de uso dos ativos militares em operações de segurança pública ou defesa civil, como nos casos de desastres naturais, aumentando a necessidade de direcionar verba a custeio. Mesmo com um possível complemento através de orçamento extraordinário, essa realidade acaba impactando todo o planejamento do setor, especialmente a verba destinada à inovação, influenciando também o adestramento e preparo das Forças (Souza, 2024).

Assim, a demanda brasileira por produtos de defesa é instável. Dessa forma, para se manter, a Base Industrial de Defesa (BID) do país atua de forma fortemente dual (civil e militar) e é, portanto, fortemente vulnerável às dinâmicas macroeconômicas do país (Leske, Santos, 2020). A BID brasileira é composta majoritariamente por empresas: de aeronaves (34,3%); navais (33,6%); sistemas eletrônicos (12,3%); sistemas espaciais (9,8%) e armas e munições (2,2%) (Leske, Santos, 2020).

Conforme será demonstrado, o Brasil possui importantes empresas nacionais em sua BID, como a Embraer e a Avibrás (que possuem ou estão com tratativas para a presença de acionistas estrangeiros) e conta com filiais estrangeiras no Brasil. Todavia, o país depende de suprimentos estratégicos externos, especialmente da Europa. O Brasil faz tanto aquisição de equipamentos acabados, quanto os adquire através de transferência de tecnologia para produção local. Tanto a sueca Saab, produtora do caça Gripen, quanto a franco alemã KNDS, produtora dos blindados Leopard e Gepard, instalaram subsidiárias no Brasil, que servem de base para a exportação na América Latina (IISS, 2024, p. 407; KNDS, 2024).

Dentre os sistemas de defesa do Brasil, alguns recebem destaque. Na Força Aérea, destaca-se a produção local do caça sueco F-39E/F Gripen em uma parceria entre a sueca Saab e a brasileira Embraer e a aeronave de transporte pesado multi-missão KC-390 Millennium produzido pela brasileira Embraer. Na Força Naval, destaca-se a previsão de conclusão e entrega em 2025 de 4 submarinos convencionais de ataque Riachuelo e um submarino de ataque com propulsão nuclear Álvaro Alberto em 2037. Ambos produzidos pela empresa Itaguaí Construções Navais e baseados na classe Scorpène, da empresa francesa Naval Group. Também em março de 2023, a Marinha do Brasil deu início ao contrato com o Consórcio Águas Azuis, uma joint venture entre a alemã Thyssenkrupp Marine Systems (TKMS) e a brasileira Embraer para a produção das fragatas Tamandaré. Em junho do mesmo ano, houve também a assinatura de um acordo de cooperação com o EDGE Group dos Emirados Árabes Unidos para o desenvolvimento de mísseis antinavio de longo alcance (MANSUP) (IISS, 2024).

Na Força Terrestre, destaca-se: i) o desenvolvimento, a produção e a manutenção local de sistemas de defesa pela empresa KMW do Brasil de origem franco-alemã, que também fornece serviços de reparação e manutenção dos blindados Leopard e Gepard (KMW do Brasil, 2024); ii) o Sistema de Foguetes de Artilharia terra-terra ASTROS desenvolvido pela empresa brasileira Avibrás e iii) a viatura de transporte Guarani, produzida pela filial brasileira da montadora italiana Iveco. Ademais, convém mencionar também os ativos espaciais. O Brasil possui satélites de monitoramento e comunicação,

mas não de posicionamento. Por isso, possui dependência do sistema estadunidense GPS – mesmo que algumas aeronaves utilizem também o sistema russo Glonass (IISS, 2024; Salvatti, 2024).

De especial atenção é o programa lançado pelo governo brasileiro em agosto de 2023, o Novo PAC, que tem como um dos seus pilares a defesa. Com o programa, o governo busca acelerar a modernização das Forças Armadas e o fortalecimento da BID, através de um investimento de R\$ 52,8 bilhões até 2027 (Brasil, 2023) (IISS, 2024). Por fim, o Brasil consta na 6º posição no ranking dos países com maiores Forças Armadas do mundo (Global Firepower, 2024). O país possui 366.500 militares na ativa (214.000 no Exército; 85.000 na Marinha e 67.500 na Aeronáutica) e 1.340.000 na reserva. Além disso, o país conta com um contingente de 395.000 profissionais na Força Nacional (IISS, 2024, p. 416).

Assim, da análise dos indicadores agregados de poder material, conclui-se que o Brasil possui importante segurança no acesso a recursos energéticos, seu PIB não é altamente dependente do comércio exterior e de Investimentos Externos Diretos e mesmo dependente de tecnologias militares externas, possui mecanismo para mitigação de impactos externos, como a presença de filiais no país e novos investimentos previstos. No que se refere à disponibilidade de recursos, o Brasil não se mostra altamente vulnerável. Todavia, é na capacidade de transformar esses recursos em poder efetivo que o país esbarra. O Brasil ainda continua vulnerável aos preços das commodities internacionais e ao fornecimento de tecnologias chave - recursos controlados ou influenciados pelas Grandes Potências. Ademais, o país esbarra em seus problemas societais e de infraestrutura crítica. Assim, enquanto não houver uma qualificação dos seus recursos materiais de poder e de sua capacidade de transformá-los em poder efetivo, o país continuará vulnerável ao alinhamento com algum polo de poder que disponibilize tecnologias chave. Ou seja, atualmente, a propensão brasileira ao diálogo internacional se dá no nível extrarregional.

## **5 CENÁRIOS: MANUTENÇÃO DO ALINHAMENTO; ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU ENGAJAMENTO PARA GUERRA CENTRAL? O NÍVEL DE ANÁLISE NACIONAL DOS TRÊS CENÁRIOS PROPOSTOS**

### **5.1 CENÁRIO 1: MANUTENÇÃO DO ALINHAMENTO ENTRE CHINA E RÚSSIA NAS BASES ATUAIS – RIVALIDADE SISTêmICA CONSTANTE**

**5.1.1 Resumo do Nível Internacional:** devido a poucas mudanças na ação de Estados Unidos na Ucrânia e em Taiwan e poucas mudanças na capacidade estatal de China e Rússia, o padrão de interação internacional permanece nas bases atuais, com estabilidade estratégica e confronto indireto (proxy) somente no teatro europeu entre Rússia e Estados Unidos. O teatro asiático não é ativado.

Nesse cenário, China e Rússia mantêm a cooperação com aproximação formal em alguns aspectos econômicos e energéticos, também através do BRICS, mas não avançam na coordenação de seus planejamentos estratégicos. Ou seja, não há estruturação de dois blocos distintos centrados em duas alianças. Dessa forma, o triângulo formado pela relação dos três países, permanece triângulo.

**5.1.2 Nível Regional:** nesse cenário de manutenção da rivalidade sistêmica sob os moldes atuais, as aproximações de China na América do Sul permanecem fortes no âmbito econômico, não sendo aprofundada a aproximação política. Rússia permanece com o engajamento político-militar atual na Venezuela e em Cuba e Nicarágua. Esse contexto, se mantém constante a presença estadunidense na

região. Isto é, mantém-se os moldes atuais de engajamento seletivo e continuidade dos programas de cooperação técnica militar e de segurança pública. Tal ambiente confere relativo espaço de autonomia (ou seja, de agência) para a região barganhar com a sua posição e desenvolver as suas agendas regionais. Todavia, com a característica da estrutura internacional já sendo de relativa rivalidade sistêmica e com a região já apresentando inserções extrarregionais, a tendência é que as ações políticas dos governos locais orbitem entorno dessas disputas, visando a maximização de seus interesses. Por isso, tende a haver fragmentação de suas ações políticas, com os países sul-americanos tendendo a agirem de forma unilateral ou com arranjos bi ou minilaterais. Isso resulta em manutenção da fragmentação atual da coordenação regional.

**5.1.3 Nível Nacional:** com a manutenção da conjuntura internacional e regional nas bases atuais, com pouco incentivo para a atuação conjunta regional e nenhuma modificação significativa que impacte os objetivos de defesa brasileiros, o Brasil tende a continuar com a propensão para o alinhamento extrarregional. Sob essa conjuntura, não há forte pressão para o desacoplamento com alguma das Grandes Potências e o país pode utilizar da janela de oportunidades já existente advinda da rivalidade sistêmica, para barganhar com a inserção de China e Rússia na região, buscando maiores investimentos tecnológicos e estruturais. A possibilidade de pragmatismo no alinhamento com as Grandes Potências permitiria qualificar os recursos materiais de poder do país e a sua capacidade de utilizá-los, alavancando um possível desenvolvimento nacional, até o momento em que o país seria forçado a escolher um dos lados em um possível conflito sistêmico. Assim como no âmbito regional, por não haver mudança significativa na percepção de ameaças e ainda existindo espaço para barganha em torno de qual posição internacional adotar, há a tendência de fragmentação política também interna.

## 5.2 CENÁRIO 2: ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA ENTRE CHINA E RÚSSIA – RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR

**5.2.1 Resumo do Nível Internacional:** Devido ao aumento do engajamento militar e político dos Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia, impactando fortemente as linhas de comunicação terrestre e marítima da Rússia, a instabilidade regional aumenta. A partir dessa situação, dois cursos de ação podem ocorrer: a) China aproveita o maior engajamento estadunidense no teatro europeu e se prepara para atuar sozinha em Taiwan (possibilidade que se realiza se a escalada do conflito na Ucrânia não impactar na capacidade estatal chinesa, o que é improvável, devido a importância da Europa para o projeto do Cinturão e Rota). A partir disso, Estados Unidos agiria se aproximando de Taiwan ou b) Estados Unidos aumenta preventivamente a sua presença no estreito de Taiwan, visando dissuadir a China de agir sobre a ilha. O fato é que as duas possibilidades levam ao aumento da presença estadunidense no teatro asiático, aumentando o dilema de segurança e, portanto, a instabilidade na região.

O provável impacto da escalada no conflito ucraniano para as capacidades estatais chinesas e o inegável impacto nas capacidades estatais russas, coloca os dois países como mais propensos para a busca pelo balanceamento através de parcerias externas. Assim, o alinhamento econômico, energético e político já existente entre China e Rússia se transforma em uma aliança pelo não uso da força entre eles (liberando recursos da militarização das fronteiras conjuntas) e pela coordenação estratégica de suas ações internacionais. A aliança também pode se basear no acordo de ação conjunta em outros teatros de operação, que visariam barrar a expansão estadunidense e garantir o equilíbrio de poder regional, como por exemplo no Oriente Médio ou na Coréia do Norte.

O triângulo vira nesse momento, uma linha, com a formalização de duas alianças estratégicas distintas entre os polos de poder – mesmo que o confronto indireto (proxy) ainda se mantenha apenas na Ucrânia.

**5.2.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul pode aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos os países. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês, conjuntamente com aumento da sua projeção econômica. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela e em Cuba e Nicarágua.

O aumento da rivalidade sistêmica diminui a autonomia da região, pois há maior presença estadunidense através de pressão política e militar (especialmente sobre Colômbia e Brasil) por alinhamento com eles e desacoplamento com China, Rússia e Venezuela. Nesse ambiente, tende a haver aumento da fragmentação das ações políticas dos governos locais, pois ainda há espaço de relativa barganha para a consolidação entorno das posições das Grandes Potências. Isso mantém as iniciativas de cooperação regional fragmentadas, pois os países tendem a agir de forma autônoma ou com arranjos bi ou minilaterais.

**5.2.3 Nível Nacional:** o aumento da rivalidade sistêmica e da presença de China e Rússia na América do Sul (especialmente no norte), resultando em maior presença estadunidense e pressão sob Brasil e Colômbia para desacoplamento com ambos os países, abre uma tênue, mas robusta janela para que o Brasil negocie com Estados Unidos e Europa, os custos de permanecer sob a ordem ocidental. Sob esse cenário, o Brasil ainda apresenta maior propensão à cooperação extrarregional, tendo em vista a oportunidade de adquirir ganhos para a qualificação de seus recursos materiais de poder. Soma-se a isso, os contínuos baixos incentivos para a cooperação regional. Sob esse cenário, o Brasil é pressionado a se direcionar para o norte de seu território e a fragmentação política interna em torno dos assuntos de defesa tende a diminuir conforme aumenta a percepção de ameaças, seja por alcance ou imposição de consensos mínimos.

### 5.3 CENÁRIO 3: GUERRA CENTRAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA-RÚSSIA – RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR

**5.3.1 Resumo do Nível Internacional:** Uma guerra central se configura quando todos os polos de poder do Sistema estão envolvidos em teatros de operação que possam resultar na anulação das capacidades que os estruturam como Grande Potência (nesse caso, capacidade de segundo ataque, comando do espaço ou inexpugnabilidade) (Dall’Agnol; Dornelles Jr, 2017). Conforme demonstrado no ensaio anterior (etapa 1/5), os teatros de confronto na Ucrânia e em Taiwan apresentam esse potencial. Além do impacto nas capacidades de China e Rússia, a interligação de confrontos nos dois teatros de operação, tem também potencial de impactar as capacidades estadunidenses.

Mesmo que os Estados Unidos tenham estruturado uma ampla rede de alianças e zonas de influência, servindo como defesa avançada e tornando muito maior os custos do que os benefícios de agir buscando quebrar a sua inexpugnabilidade e a sua capacidade de segundo ataque, a aliança de conveniência entre China e Rússia pode fazer com que os dois países, conjuntamente, consigam ter capacidades para não só conter a presença estadunidense em seus entornos estratégicos, como

também se projetarem sobre zonas de influência e entorno estratégico dos Estados Unidos. Isso poderia inviabilizar a estruturação de escudos antimísseis e até mesmo ameaçar a inexpugnabilidade estadunidense (Cuba poderia ser um exemplo).

Assim, a ativação do teatro asiático através de Taiwan, transforma o triângulo, que virou linha, em um ‘cabo de guerra’. A interligação dos dois cenários de guerra indireta (proxy), que levam a uma configuração de guerra central, pode transbordar para uma guerra em escala mundial.

**5.3.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul pode aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia nos seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos os países. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês, juntamente com aumento da sua projeção econômica. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela e em Cuba e Nicarágua.

O aumento da rivalidade sistêmica através do confronto central diminui a autonomia da região, pois há consolidação da presença dos Estados Unidos, seja por vontade própria dos países sul-americanos ou por imposição através de presença militar ou sanções políticas e econômicas. A ação estadunidense busca alinhamento dos países com eles e desacoplamento com China, Rússia e Venezuela.

Sob essa realidade, já não há mais espaço de barganha regional, pois as posições das Grandes Potências já estão definidas e o papel de suas zonas de influência também. Assim, a fragmentação das ações políticas dos governos locais apresentada no cenário 2, tende a se transformar em alinhamento - com exclusão dos países que assim não fizerem. Essa conjuntura possibilita a coordenação regional. Todavia, as iniciativas de cooperação que daí resultam, ocorrem sob liderança estadunidense. Nesse cenário, pode aumentar, portanto, o isolamento da Venezuela na América do Sul.

**5.3.3 Nível Nacional:** a efetivação do confronto sistêmico impacta diretamente os recursos materiais de poder brasileiros, pois com o fechamento do espaço para barganha e a pressão pelo alinhamento com Estados Unidos, o Brasil perde a chance de negociar o alinhamento em troca de investimentos em infraestrutura e transferência de tecnologia (ou seja, em troca de qualificação de seus recursos). Ademais, além desse custo de oportunidade, haveria impactos reais em sua economia, com possível aumento dos preços dos barris de petróleo, enfraquecimento do dólar devido a maior guerra comercial e desacoplamento com a China. Sob esse cenário, o Brasil seria incentivado a buscar parceiros alternativos. Assim, a maior propensão brasileira para a cooperação, aliada ao aumento do alinhamento regional, coloca a cooperação regional como uma opção. Se nas fases anteriores o Brasil não tiver conseguido efetivar a qualificação de seus recursos materiais de poder e os gargalos sociais e de infraestrutura continuarem, o país terá de atuar mitigando os danos do desacoplamento com a China e perderá oportunidade de desenvolvimento. Sob esse cenário, o Brasil é pressionado a se direcionar para o norte de seu território e com o aumento da percepção de ameaças e da pressão estadunidense, a fragmentação política interna tende a ser sobrepujada pela busca ou imposição de consensos mínimos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme verificado pela análise dos recursos materiais de poder, o Brasil não se apresenta altamente vulnerável às dinâmicas sistêmicas, pois possui importantes recursos internos e mecanismos de mitigação de danos. O país possui fontes alternativas de energia, o comércio exterior e o IED

representam baixa porcentagem do PIB e no campo da tecnologia militar, o Brasil possui estruturas de nacionalização de parte da sua BID, além de possuir uma das maiores Forças Armadas do mundo. Todavia, o país possui gargalos importantes (desigualdade social e problemas de infraestrutura críticas) que impedem a qualificação dos seus recursos de poder e impactam a sua capacidade de transformá-los em poder efetivo. Isso impacta também na sua capacidade de alcançar os seus objetivos de defesa declarados: aumento da capacidade autônoma (ou seja, balanceamento interno) e da capacidade de projeção internacional. Nesse sentido, o país tende a ter maior propensão para a cooperação extrarregional, pois é fora da região que temos as Grandes Potências capazes de fornecerem os insumos necessários para as mudanças estruturais.

Ao contrário do que se pode pensar se analisadas somente em termos globais as trocas comerciais com a China (fortemente baseadas em commodities), a análise relativa nos mostra que não somos economicamente dependentes do país asiático. Não somente a agricultura de exportação, mas toda a agricultura nacional representa somente 7,6% do PIB e o comércio exterior de todos os bens exportados, não somente aqueles para a China, apenas 36%. Ademais, os principais volumes de IED no país ainda são de origem estadunidense e europeias. Portanto, a relação com a China se mostra mais importante do ponto de vista qualitativo, podendo entregar uma relação menos assimétrica e mais propensa a investimentos estruturais tão necessários ao Brasil. Um ponto essencial para barganha.

Assim, conforme aumenta a rivalidade sistêmica e a pressão dos Estados Unidos na região, o Brasil possui janela de oportunidade para barganhar os custos do desacoplamento com a China e a sua manutenção na zona de influência ocidental. Nesse ponto, convém barganhar por investimentos estadunidenses e europeus em infraestrutura e transferência de tecnologia (especialmente através do Acordo União Europeia-Mercosul), enquanto trabalha internamente para diminuir os gargalos sociais e a pressão sobre o orçamento e preparo da defesa, advinda da falta de uma Política de Segurança Nacional.

Todavia, alcançado o cenário 3 de confronto central, não haverá mais espaço para barganha e o Brasil terá impactos importantes em seus recursos materiais de poder. O país tenderá a aumentar, portanto, a sua propensão ao diálogo regional, visando minimizar esses impactos. O país seria pressionado a direcionar os seus esforços de defesa para o norte do território e a manter uma maior prontidão de suas tropas. Nesse ponto, o Brasil poderia utilizar também da escolha pelo bandwagoning com os Estados Unidos e Europa, para difusão de tecnologia militar e aumento de investimentos em defesa. Ou seja, aproveitando a Balança de Oportunidades.

Pelo possível transbordamento de um confronto central para o norte da América do Sul, dificilmente o Brasil conseguiria permanecer neutro e liderar uma possível terceira via. Em um cenário de confronto sistêmico, o objetivo de defesa brasileiro de aumento da sua capacidade autônoma sofrerá, portanto, constrangimentos da estrutura internacional para a sua não efetivação. O Brasil teria a sua capacidade de agência diminuída.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimento Direto 2023**. Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Vis.** 2024a. Disponível em: <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comércio exterior brasileiro bate recordes e fecha 2023 com saldo de US\$ 98,8 bi.** 2024c. Disponível em: <<https://>

[www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi](http://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi). Acesso em: 12 set. 2024.

**BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional.** 2020.

**BRASIL. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa.** 2024b.

**BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº61, de 2024, aprova os textos da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).** 2024d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2024/decretolegislativo-61-23-maio-2024-795667-publicacaooriginal-171878-pl.html>>. Acesso em: 26 set. 2024.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – CNI. Estatísticas.** 2024. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/>>. Acesso em: 12 set. 2024.

DALL'AGNOL, Augusto; DORNELLES JR, Arthur. Classificação de guerras: a problemática das (in)definições. **Rev. Bra. Est. Def.** v. 4, nº 1, jan./jun. 2017, p. 45-58.

DYSON, Tom. **Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2010.

**EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Balanço Energético Nacional Interativo.** Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://dashboard.epe.gov.br/apps/ben/>>. Acesso em: 12 set. 2024a.

**EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Balanço Energético Nacional:** relatório síntese 2024. Rio de Janeiro, 2024b.

**GLOBAL FIREPOWER. Total Available Manpower by Country.** 2024. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/available-military-manpower.php>>. Acesso em: 27 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produção Agropecuária. Brasília,** 2024a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/>>. Acesso em: 12 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produto Interno Bruto – PIB.** Brasília, 2024b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 12 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS – IBP. Evolução da produção, exportação e importação de petróleo no Brasil.** Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/producao-importacao-e-exportacao-de-petroleo/#:~:text=As%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20de%20petr%C3%B3leo%20brasileiro,%25%20e%205%25%20respectivamente.>>. Acesso em: 12 set. 2024.

LESKE, Ariela; SANTOS, Thauan. Brazilian Industrial Defense Base Profile. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 204-231.

**KMW DO BRASIL. KMW do Brasil Sistemas de Defesa LTDA (a company of KNDS):** a casa do Leopard. LinkedIn, 2024. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/company/kmw-do-brasil-sistemas-de-defesa-ltda/about/>>. Acesso em: 24 set. 2024.

KNDS. **Subsidiary (international)**. 2024. Acesso em: <<https://www.knds.de/en/about-us/sites/>>. Acesso em: 24 set. 2024.

REISDOERFER, Bruna R. **Explicando a Cooperação em Defesa na Europa: estrutura internacional, poder regional e capacidade estatal**. 2022. 281 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

REISDOERFER, Bruna R. As Regiões na Rivalidade Sistêmica entre Estados Unidos e China-Rússia: onde se encontra a América do Sul? **Análise Estratégica**, v. 35, n 4, 2024a (no prelo).

REISDOERFER, Bruna R. O Nível Internacional na Análise do Impacto das Grandes Potências na América do Sul e no Brasil: a Interação entre Estados Unidos, China e Rússia como Determinante das Pressões Estruturais. **Análise Estratégica**, v. 34, n 3, 2024b.

SALVATTI, Murilo. Entrevista com Cel Av Murilo Grassi Salvatti, Chefe da Divisão de Operações Correntes do Comando de Operações Aeroespaciais (*online*, Brasília, 25 de março de 2024).

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. In: **Rev. bras. polít. int.** Ed. 42. Belo Horizonte, 1999.

SCHWELLER, Randall. New Realist Research on Alliances: Refining Not Refuting Waltz's Balancing Proposition, **The American Political Science Review, United States**, v. 91, n. 4, p. 927–30, 1997.

SOUZA, Carinne. Brasil cortou 48% da verba da Defesa em 10 anos, mas militares atuam em socorro a catástrofes. **Gazeta do Povo**. 2024. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/brasil-cortou-48-da-verba-da-defesa-em-10-anos/>>. Acesso em: 26 set. 2024.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE-SIPRI. **SIPRI Arms Transfers Database 2024**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

TALIAFERRO, Jeffrey W. State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. **Security Studies**. United States, v. 15, n. 3, p.464 495, set. 2006.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS. **The Military Balance 2024**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2024.

WORLDBANK. **Country Profile – Brazil**. United States. 2024. Disponível em: <[https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA&\\_gl=1\\*11mkxa8\\*\\_gc1\\_au\\*MTY4OTE0NjMxOS4xNzIxNzc3NzI2](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA&_gl=1*11mkxa8*_gc1_au*MTY4OTE0NjMxOS4xNzIxNzc3NzI2)>. Acesso em: 12 set. 2024.

WORLDBANK. **Trade (% of GDP) – Brazil**. United States. 2024. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR>>. Acesso em: 12 set. 2024.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. London: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.