

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAMILA DA SILVA SOUZA

**RISCO GLOBAL E OS DOCUMENTOS DE DEFESA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE PRELIMINAR**

Porto Alegre

2022

CAMILA DA SILVA SOUZA

**RISCO GLOBAL E OS DOCUMENTOS DE DEFESA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE PRELIMINAR**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Souza, Camila da Silva
Risco global e os documentos de defesa no Brasil:
uma análise preliminar / Camila da Silva Souza. --
2022.
55 f.
Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Documentos de defesa. 2. Livro Branco de Defesa
Nacional. 3. Análise documental. 4. Riscos globais. I.
Cepik, Marco Aurélio Chaves, orient. II. Título.

CAMILA DA SILVA SOUZA

**RISCO GLOBAL E OS DOCUMENTOS DE DEFESA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE PRELIMINAR**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo aqueles que acreditaram, apoiaram, formularam e executaram as políticas públicas de ações afirmativas, pois sem elas eu provavelmente não teria tido a chance do acesso à educação pública de excelência que tenho desde o ensino médio. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à FAPERGS pelas duas oportunidades de Iniciação Científica que me introduziram à Pesquisa, pela qual tenho tido cada vez mais apreço e interesse em colaborar.

Agradeço aos meus pais, Oli e Elizete, que desde sempre me ensinaram o valor da educação e fizeram todo o possível, e por vezes mesmo o que parecia impossível, para que eu pudesse não apenas ter oportunidades, mas a resiliência para aproveitá-las.

Agradeço aos meus irmãos, Lucas e Carina, não só pelo apoio, mas principalmente pela paciência e companheirismo frente às minhas ausências e mudanças de humor causadas pelo acúmulo de atividades.

Agradeço à Victória, Matheus, Júlia, Marcos, Lara, Greice, Larissa, Diego, Rodrigo, João Luís, Joana e outros (que cometo a injustiça de não citar), por serem o alívio e motivo de sorrisos, fosse em sala de aula, corredores, projetos de extensão, centro acadêmico, grupo de whatsapp e na vida para além disso tudo.

Meus profundos agradecimentos ao dindo Odi, Rita e Julinha, por abrirem as portas de sua casa e me receberem, sendo o que realmente garantiu minha mudança para Porto Alegre, e que possibilitou tudo isso.

Uma lembrança também a todas as outras 15 pessoas (aproximadamente) com quem morei durante esses sete anos, mas um agradecimento em especial para as minhas irmãs Adriana, Bárbara e Gabriela, com quem estive por mais tempo e que permanecem me acompanhando de perto, mesmo que à distância.

Sou profundamente grata também pela gentileza, apoio e confiança do professor Marco Cepik, que me orientou na iniciação científica e na escrita do TCC, sem cuja orientação (no sentido literal de orientar) eu não teria conseguido chegar aqui (ou até teria, porém com muito mais sofrimento e sob doses cavalares de angústia e neurose).

RESUMO

A publicação periódica de documentos nacionais de defesa é uma prática difundida pelas democracias no mundo todo. Livros Brancos, Estratégia de Defesa, Política Nacional de Defesa, dentre outras nomenclaturas e tipologia, servem como ferramenta de diplomacia, ao demonstrar os objetivos e capacidades gerais de um Estado aos seus pares do Sistema Internacional, e também como prestação de contas à população, justificando a estrutura de defesa e a adequação desta aos objetivos estabelecidos pelo poder público, além de aproximar a sociedade civil aos assuntos de defesa. Tais documentos exigem características mínimas para cumprir seu papel, sendo necessário que determinados assuntos sejam considerados de forma assertiva, ou seja, que se faça uma análise de conjuntura precisa para que a política, ao menos declaratória documental, seja efetiva de alguma forma. Considerando tal importância, no presente trabalho, então, farei uma análise dos documentos de defesa do Brasil publicados em 2020 e oficialmente aprovados pelo Congresso em 2021, de modo a avaliar se estes cumprem seu papel, ou se mostram-se apenas como uma formalidade, fugindo do compromisso para com a sociedade brasileira e a comunidade internacional. Para tal, será feito, primeiramente, a apresentação do histórico e da estrutura dos documentos de defesa, considerando os elementos e ênfase de cada tipo de documento e, em seguida, será trazido uma breve análise de conjuntura internacional, baseada em trabalhos especializados, relatórios e outros documentos de defesa, com o objetivo de identificar os riscos globais e quais deles são de interesse direto ou indireto do Brasil. Considerando tudo isso, será então possível fazer a análise qualitativa dos documentos de Defesa brasileiros e avaliar possíveis vulnerabilidades na perspectiva do Brasil sobre riscos globais.

Palavras-chave: Documentos de defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Análise documental. Riscos globais.

RESUMEN

La publicación periódica de documentos de defensa nacional es una práctica generalizada en las democracias de todo el mundo. Libros Blancos, Estrategia de Defensa, Política de Defensa Nacional, entre otras nomenclaturas y tipologías, sirven como herramienta de la diplomacia, al demostrar los objetivos generales y capacidades de un Estado a sus pares en el Sistema Internacional, y también como rendición de cuentas al pueblo, justificando la estructura de defensa y su adecuación a los objetivos establecidos por el gobierno, además de acercar a la sociedad civil a los temas de defensa. Dichos documentos requieren de unas características mínimas para cumplir su función, y es necesario que ciertas cuestiones sean consideradas asertivamente, es decir, que se realice un análisis de coyuntura preciso para que la política, al menos documentalmente declaratoria, sea de alguna manera efectiva. Considerando tal importancia, en el presente trabajo analizaré los documentos de defensa de Brasil publicados en 2020 y aprobados oficialmente por el Congreso en 2021, con el fin de evaluar si cumplen su función, o si son solo una formalidad, huyendo del compromiso con la sociedad brasileña y la comunidad internacional. Para ello, primero se presentará la historia y estructura de los documentos de defensa, considerando los elementos y énfasis de cada tipo de documento, y luego se traerá un breve análisis de la situación internacional, con base en trabajos especializados, informes y otros documentos de defensa, con el objetivo de identificar los riesgos globales y cuáles de ellos son de interés directo o indirecto para Brasil. Considerando todo eso, entonces será posible realizar un análisis cualitativo de los documentos de Defensa brasileños y evaluar posibles vulnerabilidades en la perspectiva de Brasil sobre los riesgos globales.

Palabras clave: Documentos de defensa. Libro Blanco Nacional de Defensa. Análisis documental. Riesgos globales.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Base Industrial de Defesa
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CND	Capacidades Nacionais de Defesa
COP	Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MD	Ministério da Defesa
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAED	Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PDN	Política de Defesa Nacional
PND	Política Nacional de Defesa
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 OS DOCUMENTOS DE DEFESA: HISTÓRICO E ESTRUTURA	12
2.1 DIFUSÃO DAS PUBLICAÇÕES DE DEFESA NO MUNDO	12
2.2 ESTRUTURA DOS DOCUMENTOS DE DEFESA	23
3 RISCOS GLOBAIS E A PERCEPÇÃO BRASILEIRA	30
3.1 OS RISCOS GLOBAIS NA CONJUNTURA INTERNACIONAL	31
3.2 A PERCEPÇÃO BRASILEIRA DE RISCOS	38
4 CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe analisar a estrutura e o conteúdo dos documentos de defesa do Brasil publicados em 2020 e cujo texto foi oficialmente aprovado em dezembro de 2021 pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (COMISSÃO DE INTELIGÊNCIA APROVA TEXTOS DOS DOCUMENTOS DA DEFESA, 2021). O objetivo é identificar no texto dos documentos possíveis vulnerabilidades na perspectiva brasileira sobre riscos globais e ameaças à segurança do país.

O tema da pesquisa se mostra relevante ao considerar que, para o sucesso em exercer as funções de proteção ao território, população e recursos, é necessário que o Estado tenha uma visão coerente e assertiva quanto às ameaças que diferentes cenários possam impor à sua defesa e segurança. A análise equivocada sobre riscos pode causar o emprego falho das capacidades nacionais, afetando o equilíbrio no sistema internacional, além de desgastar as relações civis-militares por não conseguir explicitar a importância da manutenção das forças armadas à população do país (SHEMELLA, 2006). Assim, ao analisar a política declaratória de defesa do Brasil é possível, também, que se avalie a capacidade do Estado em exercer suas funções em defesa, considerando como este se vê frente às variadas ameaças, com impacto na vulnerabilidade do país no sistema e na relação com sua sociedade e comunidade internacional.

Os documentos nacionais de defesa cumprem funções alusivas à relação do Estado com a sua população e para com a comunidade internacional. Segundo Eduardo Svartman, salvo os aspectos sigilosos do núcleo estratégico de defesa, a publicação do documento de defesa tem um papel diplomático por apresentar à comunidade internacional as intenções e capacidades do Estado (SVARTMAN, 2012). No âmbito interno, “serve de baliza para a ação estatal”, além de reforçar o controle civil sobre o processo de elaboração da política declaratória de defesa, sendo também ferramenta de prestação de contas à população ao colocar em evidência a estrutura militar e gastos orçamentários em defesa (PEREIRA, 2018). Este último ponto, inclusive, corrobora para o aprimoramento das relações civis-militares ao dar transparência à tomada de decisões, sendo um aspecto importante nas jovens democracias latinoamericanas (SOUSA, 2016, p. 18-21).

O objetivo geral deste trabalho, portanto, é compreender a percepção brasileira no sistema internacional a partir da análise da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e, em especial, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) do Brasil publicados em 2020, para avaliar a consistência destes ao observar potenciais ameaças geradas pelas mudanças globais. Para isso, são estipulados como objetivos específicos desta pesquisa: (i) verificar os elementos, conteúdo e ênfase de diferentes tipos de documentos de política de defesa; (ii) julgar a estrutura dos documentos brasileiros objetos desse estudo; (iii) fazer a revisão bibliográfica de trabalhos especializados e relatórios recentes sobre análise de riscos e tendências globais; (iv) apresentar o conceito de riscos globais e identificar quais são de interesse do caso brasileiro; (v) analisar, por fim, o conteúdo dos documentos de defesa brasileiros e encontrar pontos de convergência e/ou divergência para com a análise anterior sobre a visão de ameaças potenciais.

Será feita a avaliação da Política Nacional de Defesa por ser este o documento onde se mostra quais são os objetivos nacionais. A Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, será analisada por ser onde se apresentam os meios e políticas dos diversos setores do governo para alcançar os objetivos apontados no documento anterior. Por fim, o foco dado ao LBDN se justifica por ser a publicação que analisa a conjuntura internacional e dá coesão ao conteúdo dos demais documentos, se apresentando como uma ferramenta mais voltada ao âmbito externo, procurando fomentar a confiança dos demais países e atores sobre suas intenções.

No que se refere à estrutura e organização do trabalho, na primeira parte o foco estará no estudo dos documentos de defesa a nível global, apresentando seu surgimento, um breve histórico da difusão e como se deu a implementação da prática no Brasil, tendo como base a tese de doutorado de Gabriel José Baracho de Sousa, “Os livros brancos e outros documentos de defesa: fontes da difusão e da orientação doutrinária” (SOUSA, 2016). Será observado, também nesta parte, as peculiaridades da estrutura desses documentos, de acordo com seus objetivos e particularidades de cada Estado. Fechamos este primeiro capítulo analisando os objetivos dos documentos de defesa brasileiros e como está enquadrada sua estrutura e conteúdo. Com base no estudo anterior, estão dispostos os fatores necessários para analisar o que cabe ou não nos documentos brasileiros, além de

conferir se estes, de fato, exploram devidamente cada elemento, ou se apenas o mencionam de forma branda e preocupantemente vaga.

No capítulo seguinte, o trabalho se desenrola com foco na análise de conjuntura internacional: após breve conceitualização de riscos globais, serão analisados diferentes trabalhos, documentos e relatórios referentes a ameaças e riscos a fim de verificar as possíveis ameaças à segurança e à defesa do Brasil.

Uma das leituras de apoio é o último relatório anual do Serviço de Inteligência da Dinamarca (*Intelligence Risk Assessment 2020*), que traz um panorama, sob a perspectiva dinamarquesa, das tendências geradas pelo desenrolar de um rearranjo na balança de poder, preocupando-se principalmente com o controle do Ártico, a recente ascensão da China e da Rússia como potências, assim como ameaças cibernéticas e o terrorismo. Outro é o *AXA Future Risks Report 2021*, que colabora na elaboração da pesquisa ao trazer a visão de 3500 especialistas de riscos e de outras 20 mil pessoas ao redor do mundo sobre suas principais preocupações globais, sendo as três principais: alterações climáticas, riscos cibernéticos e novas pandemias. Outra colaboração importante do relatório do AXA é apresentar as prioridades de cada região do globo quanto a tais riscos, o que facilita observar as diferentes percepções de acordo com o posicionamento no espaço geográfico (AXA, 2021).

Dentre outros, os conteúdos citados acima servirão como reflexão para a análise conjuntural, que é elaborada para fins de elemento comparativo para avaliar os documentos de defesa brasileiros. Tal análise de conjuntura servirá não apenas para a conferência de tópicos abordados pelos documentos, mas também como comparativo para reconhecer a profundidade com que tais temas foram explorados no desenrolar das publicações.

A conclusão é de que, apesar da qualidade da estrutura dos documentos brasileiros de defesa, estes pecam em apresentar uma análise de conjuntura compatível com a seriedade dos riscos que as ameaças trazem ao país. Diversas partes do texto, embora mencionam riscos atuais, reciclam textos de documentos passados, sem acrescentar os desdobramentos dos últimos anos, tanto em relação ao risco *per se* quanto em relação às transformações e políticas tomadas pelo Brasil para enfrentá-los.

Para que o país tenha a devida prontidão para enfrentar ou dissuadir potenciais ameaças, é necessário que se passe a reconhecer e explorar melhor estas na política declaratória documental de defesa do Brasil.

2 OS DOCUMENTOS DE DEFESA: HISTÓRICO E ESTRUTURA

O primeiro livro branco de defesa a ser publicado foi *Imperial Defence White Paper* da Grã Bretanha, em 1935, no contexto imediatamente anterior à Segunda Guerra, com o objetivo de assegurar recursos para o reequipamento das forças armadas britânicas. No entanto, o que, a princípio, seria um instrumento para diminuir incertezas e procurar a paz no âmbito internacional, acabou por gerar uma corrida armamentista na Europa que acelerou o estopim da guerra (SOUSA, 2019, p.26).

Em 1957, frente ao panorama da bipolaridade da Guerra Fria e já considerando armamentos nucleares em seu planejamento, a Grã-Bretanha vê a necessidade de uma nova publicação sobre seu posicionamento de defesa. Aqui, dá-se início ao que seria a primeira onda de difusão de publicações de documentos de defesa (SOUSA, 2016, p. 26). Desde então, a prática se disseminou globalmente, estando principalmente ligada ao caráter democrático dos Estados e à diplomacia com os demais países, organizações e atores internacionais. Segundo Souza, esses documentos são fruto da interação civil-militar, sendo sua fidedignidade e, por consequência, o sucesso dos objetivos definidos nela, dependentes do equilíbrio entre o interesse civil e o comprometimento militar com esta relação (SOUSA, 2016, p. 78).

2.1 DIFUSÃO DAS PUBLICAÇÕES DE DEFESA NO MUNDO

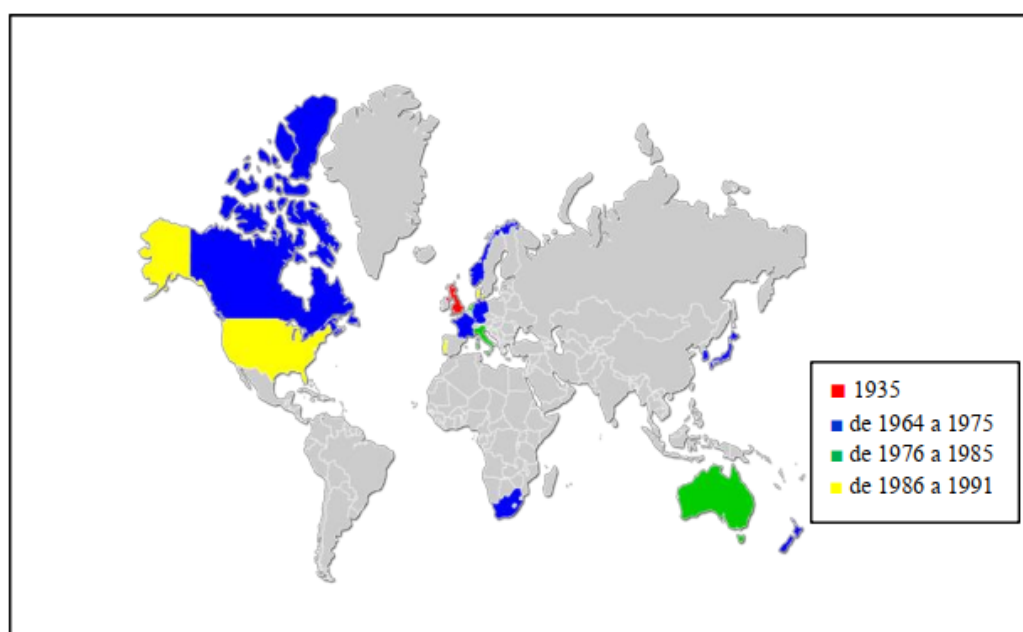
A prática de publicar esses documentos se difundiu em três ondas, que têm em comum se tratarem de períodos de instabilidade generalizada engatilhadas por mudanças no sistema, encorajando que os países publicassem seus documentos a fim de posicionar o Estado em um papel menos incerto dentro da nova configuração internacional. Tais decisões tiveram influência tanto das exigências de organizações internacionais quanto de pressões internas, como por exemplo, no caso dos países latinoamericanos, das elites políticas civis que assumiram pastas de defesa no período de redemocratização.

Apesar da primeira publicação de um documento de defesa ter sido feita ainda antes da Segunda Guerra Mundial (pela Grã-Bretanha, com o intitulado *Imperial Defence White Paper* de 1935), a difusão de documentos de defesa se deu

em três ondas que iniciaram apenas mais tarde, já no contexto de Guerra Fria, mais precisamente após a publicação do segundo *White Paper* britânico (1957). Segundo Sousa, o governo inglês decidiu pela nova publicação após o fracasso de Suez (SOUSA, 2016, p. 26), com a recomendação de diminuir aparato e efetivo convencionais em prol do desenvolvimento de uma nova capacidade termonuclear.

Nos anos seguintes, diversos países, em especial aqueles que faziam parte do bloco capitalista durante o período da Guerra Fria, como é possível observar nas figuras 1 e 2, elaboradas por Sousa, publicaram a primeira versão de seu documento de defesa. De acordo com Sousa, essa onda “foi estimulada tanto por fatores externos quanto domésticos” (SOUSA, 2016, p. 29-31), pois os países estavam interessados em diminuir gastos com defesa e, ao mesmo tempo, dissuadir o bloco soviético de uma possível guerra. Além disso, havia uma coerção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre seus membros para que apresentassem suas políticas de defesa, enquanto que outros países de fora da organização eram influenciados economicamente a implementar a medida para garantir a reforma de “suas estruturas de defesa ou até mesmo reconstruí-la, como foi o caso de Austrália e Japão” (SOUSA, 2016, p. 49).

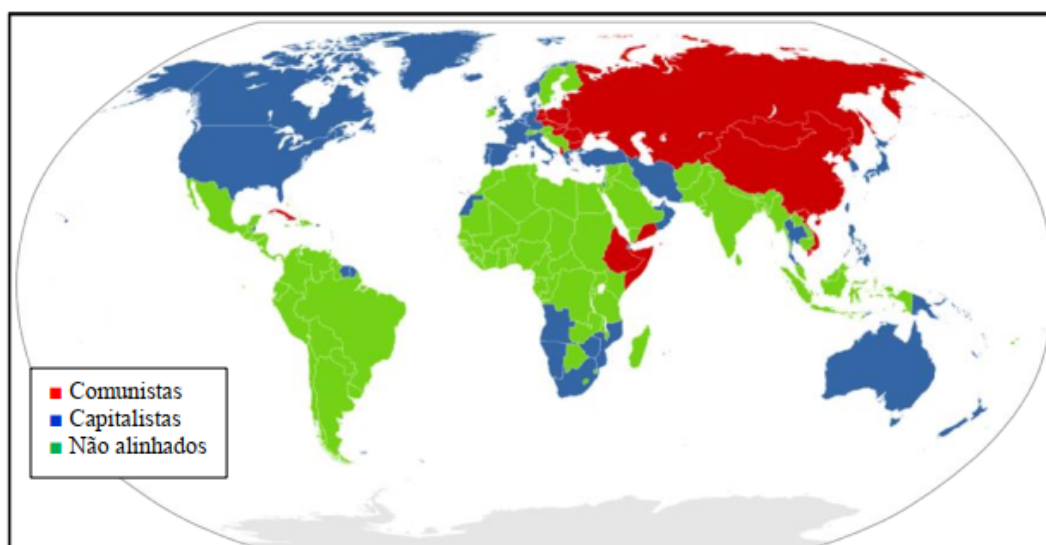
Figura 1. Evolução da primeira onda de difusão do livro branco (1935 - 1991)



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

Fonte: Sousa (2016).

Figura 2. Divisão do mundo durante a Guerra Fria



Fonte: Wilson Center, Cold War International History Project, disponível em <<https://www.wilsoncenter.org>> acesso em 15 Jul 2014

Fonte: Souza, 2016.

A segunda onda foi após a queda da União Soviética, período que coincidiu com o dos processos de redemocratização dos países latinoamericanos. No caso da América Latina, a publicação cumpriu especialmente o papel de ferramenta para aprimoração das relações civis-militares nesses países. No Leste Europeu, as ex-repúblicas da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) adotaram a publicação por ser um dos constrangimentos exigidos pela OTAN, procurando garantir a reforma de suas estruturas de defesa, assim como buscavam se inserir no mercado europeu após a abertura econômica. Na Ásia também houve casos de países que buscaram se reestruturar após o fim do bloco soviético: até então a Mongólia, por exemplo, não apenas tinha sua estrutura de defesa em comum com outros estados soviéticos como também dependia do financiamento vindo da ex-URSS (SOUSA, 2016, p. 31-32).

De maneira semelhante às novas repúblicas do Leste Europeu, na América Latina após o período de ditaduras militares, Argentina, Uruguai e Chile também buscavam consolidar o regime de governo democrático. Segundo Pereira (2018), “a democracia implica uma publicidade e transparência” que contrasta com o “sistema

de segredos” dos assuntos de defesa, colocando-os como de interesse público tal como as demais agendas do Estado (PEREIRA, 2018). Mesmo que se respeite a sensibilidade de questões pontuais referentes “ao núcleo da estratégia” do Estado, o caráter democrático do regime exige que haja uma prestação de contas sobre a aquisição, modernização e manutenção da estrutura de defesa, necessitando que os assuntos da pasta estejam inseridos no debate político e submetidos “ao sistema de controles próprios do sistema político de cada Estado” (PEREIRA, 2018).

A terceira onda de difusão das publicações, por sua vez, remete ao período após o ataque do 11 de setembro de 2001, com o lançamento da Doutrina Bush e o conceito de “guerra preventiva”, que previa o ataque dos Estados Unidos a qualquer país, grupo ou indivíduo que pudesse ser considerado uma ameaça aos valores de liberdade e democracia estadunidenses. Sob tais condições, além do enfraquecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) por conta do unilateralismo estadunidense (SOUSA, 2016, p. 40-41), havia maior incerteza na arena internacional, o que fez com que diversos países (como Indonésia, Bulgária, Croácia, México, Índia, Paraguai, Bolívia, Peru, Uganda, Suíça, dentre outros) buscassem publicar a primeira versão de seus documentos de defesa para o esclarecimento quanto suas intenções, assim como justificava à suas respectivas populações as novas aquisições e gastos orçamentário em defesa por conta da corrida armamentista desengatilhada pela Doutrina Bush. Apesar de não ter sido a influência direta sobre aquisições e orçamentos de defesa dos países na Europa, Sousa aponta que a Doutrina Bush influenciou ao menos a quantidade de livros brancos publicados por aqueles que ainda não tinham sua primeira versão, e contribuiu para aqueles que já o houvesse publicado que o atualizasse frente aos novos riscos do sistema (SOUSA, 2016, 42-46).

Outro fator que influenciou a terceira onda foi a publicação das Diretrizes Para Preparação de Documentos de Defesa, redigida pela Delegação do Canadá para a publicação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal documento é, também, usado como fonte do presente trabalho e terá seu papel sobre a difusão e a estrutura publicações melhor esmiuçado mais adiante neste trabalho.

Foram cerca de 34 publicações da primeira versão do livro branco de defesa de 2002 a 2015 (SOUSA, 2016, p. 63-64). Dentre eles, o documento brasileiro, de 2012. No entanto, antes disso, o primeiro documento de defesa do Brasil foi

publicado ainda durante a segunda onda de difusão de livros brancos, em 1996: a Política de Defesa Nacional (PDN), um folheto de 10 páginas. Sua atualização veio quase 10 anos depois, já na terceira onda de difusão, em 2005. O trabalho de elaboração da primeira versão foi acompanhado por eventos e consultas públicas promovidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), para discutir e receber as opiniões de acadêmicos especialistas em assuntos de defesa. Tão logo o documento foi publicado, surgiu deste público a demanda para que se trabalhasse em uma publicação mais completa, com dados para o público geral e com a apresentação de aparato e outros detalhes, aproximando a publicação dos Livros Brancos europeus (PINTO, 2015).

Com a PDN atualizada em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa foi oficializada dois anos depois pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva, quando criou o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, presidido por Nelson Jobim (Ministro de Estado da Defesa) e coordenado por Roberto Mangabeira Unger (chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos). O comitê contava também com membros de outras pastas e comandantes das Forças Armadas (FA). A primeira END foi publicada no ano seguinte, 2008, com o objetivo de reaparelhar e modernizar as estruturas de defesa, demandas que há muito eram manifestadas pelo setor (BORELLI, 2018).

A publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, isto é, o documento apresentando “a organização do setor de Defesa do Brasil, relacionando princípios e objetivos a contexto estratégico interno e externo, planejamento, projetos e orçamento” de forma transparente, só veio a acontecer em 2012 (PLUM, 2020). A intenção de publicar o documento já é mencionada em discurso no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003 e, apesar do intervalo de 9 anos entre o anúncio e a publicação de fato, nesse período foram promovidos diversos encontros com o intuito de discutir temas de defesa e segurança nacional, assim como havia sido para a publicação da PDN de 1996, sua atualização em 2005, e o lançamento da END em 2008 (BRASIL, 2003).

Segundo Plum (2020) “foi somente após a promulgação da Lei Complementar n.136 de 2010 que o Ministério da Defesa se engajou no processo de elaboração do Livro Branco” (PLUM, 2020). No entanto, de acordo com as diretrizes da OEA para

elaboração de livros brancos, as consultas à sociedade, academia e outras instâncias do governo já configuram como uma etapa na elaboração do documento. Sendo assim, é possível considerar que desde o primeiro biênio do mandato a “produção de consensos sobre o entorno estratégico, as necessidades de defesa do país, as finalidades e prioridades do Governo e os recursos disponíveis” já estavam em progresso (PLUM, 2020).

Apesar de contar com congressos e chamadas de artigos discutindo Defesa, de modo geral o trabalho resultante desta etapa de consulta pública não parece estar sendo considerado na elaboração do texto final, que se mostra similar edição após edição. Segundo Plum (2020), o trabalho de elaboração vem sendo executado internamente pela pasta da Defesa, contando apenas pontualmente com alguns “integrantes dos Grupos de Trabalho Interministerial” (PLUM, 2020). Ao chegar ao Congresso, que precisa aprovar o texto, este já está finalizado, já tendo passado pelo processo de consultas e deliberações. Ou seja, nem mesmo o Legislativo tem parte ativa na elaboração do LBDN, ponto que não deixou de ser destacado no relatório anexado ao projeto de decreto legislativo Nº 576, de 2012 sobre o texto final do Livro Branco, assim como fora diversas vezes manifestado durante as sessões deliberativas da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência em 2012 e voltou a ser pautado em 2021 (BRASIL, 2013) (COMISSÃO APROVA PROPOSTA DE POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA - NOTÍCIAS, 2012) (SOUZA, 2021). Isso vai contra o que seria a expectativa trazida pelo Livro Branco, que, segundo Silva (2016), visava que a publicação viria a estimular o debate de defesa em diversos âmbitos, como Parlamento, burocracia, academia e sociedade brasileira. E se tratando de uma política de estado, isto é, uma política pública, esta deveria por regra “[...] estar sujeita às condições gerais de formulação, implementação e verificação como a de demais políticas públicas, inclusa a submissão à opinião dos cidadãos” (SILVA, J., 2016, p. 58, tradução livre)¹.

Para a edição de 2020 dos documentos de defesa nacional do Brasil, foi montado em 2018 um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto de representantes do (i) Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa; (ii) Assessoria Especial de Planejamento, do Ministério da Defesa; (iii)

¹ Trecho originalmente em espanhol: “[...] debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos”.

Ministério da Justiça; (iv) Ministério das Relações Exteriores; (v) Ministério da Fazenda; (vi) Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; (vii) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; (viii) Ministério de Minas e Energia; (ix) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; (x) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; (xi) Ministério da Integração Nacional; (xii) Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; (xiii) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2018).

Abaixo, o quadro comparativo (Quadro 1) não apenas ilustra a composição dos Grupos de Trabalho Interministeriais compostos por decreto para cada edição do LBDN até aqui, como também denuncia a falta de consultas oficiais a representantes civis de fora da burocracia do Estado.

Quadro 1. Representações nos GTIs para elaboração das edições do LBDN desde 2012.

Participação na elaboração da LBDN 2012	Participação na elaboração da LBDN 2016	Participação na elaboração da LBDN 2020
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça e Segurança Pública;	Ministério da Justiça
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda;	Ministério da Fazenda
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
	VII - Ministério de Minas e Energia;	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional;	Ministério da Integração Nacional
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Secretaria-Geral da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos;	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República		

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2011), Brasil (2018) e Brasil (2020).

O primeiro encontro do GTI em 2018 para elaboração da atualização de 2020 contou com a presença apenas de representantes dos ministérios envolvidos (GRUPO TRABALHA NA ATUALIZAÇÃO DO LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL DE 2020, 2018). Apesar de que em cada decreto de composição de GTI para a elaboração dos documentos de defesa ter um artigo esclarecendo que “a presidência do Grupo de Trabalho Interministerial poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade para participar de suas atividades”, parece não ser colocado em prática. Ou, como no caso dos eventos para discutir a Defesa no Brasil, esse espaço até pode ser aberto, mas o Grupo não parece inserir as contribuições ao texto dos documentos (BRASIL, 2019).

O ostracismo observado na composição do Grupo de Trabalho Interministerial é um fator perigoso para a efetividade da implementação da política documental de defesa. Centrar o debate e as deliberações em representações de algumas poucas pastas do Governo e da estrutura militar inviabiliza a pluralidade necessária para dar maior aplicabilidade à publicação da política nacional de defesa. Pereira (2018)

menciona que, apesar da defesa ter “no militar seu instrumento específico, a política de defesa contempla outros aspectos” que engloba uma diversidade de áreas que vai muito além da burocracia e dos corpos militares, como a diplomacia e cooperação que “por sua natureza, são antitéticas à dissuasão ou ao uso efetivo da força” (PEREIRA, 2018).

Segundo o Atlas da Política Brasileira de Defesa, “o comportamento internacional brasileiro foi acompanhado de mudanças no nível doméstico”: na primeira metade do século passado, diplomatas lideravam os assuntos de defesa, enquanto que, com a redemocratização “observou-se um progressivo adensamento dos órgãos internos de defesa, o que permitiu um envolvimento maior dos militares e dos civis especialistas no assunto” (LIMA *et al.*, 2017). Os anos 1990 foram marcados pela criação de órgãos focados nos assuntos de defesa – Secretaria de Assuntos Estratégicos e o próprio Ministério da Defesa (MD), além da publicação da primeira Política de Defesa Nacional e da proposta para a elaboração do LBDN (LIMA *et al.*, 2017). De lá para cá, é esperado que os envolvidos e responsáveis sigam se reformulando, até encontrar o equilíbrio entre os interesses militares e os interesses civis, juntos num conjunto de interesses nacionais. O equilíbrio destas relações é necessário, mas não basta unicamente: é necessário considerar aspectos econômicos, políticos, sociais “ou outros que podem inferir e concorrer para o seu fracasso” (SOUSA, 2016).

Em seu artigo de abertura para a edição especial sobre o Livro Branco da Revista da Escola de Guerra Naval (2011), Al. Mauro Cesar Rodrigues Pereira, ex-ministro da Marinha, reclama do desinteresse da sociedade, academia e congressistas sobre os assuntos de defesa (PEREIRA, 2011). Segundo o Almirante, o assunto, até então, movimentou pouco a sociedade e elites políticas, exigindo um esforço dos militares na campanha para valorizar a matéria (PEREIRA, 2011). No entanto, em oportunidade mais recentes, podemos ver o sentimento contrário, justamente destes grupos que o Almirante julgou alheios aos assuntos de defesa desejando integrar os assuntos da pasta de maneira mais ativa. Aécio Neves, Presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), e deputados como Claudio Cajado e Perpétua Almeida, por exemplo, protestaram pela falta de diálogo com a sociedade sobre os três documentos. Ao ser contestado por Braga Netto de que os congressistas têm essa oportunidade na segunda fase da

elaboração, acrescentou se tratar de uma medida "pró forma" que não garantia a participação efetiva dos legisladores no processo (SOUZA, 2021). Na mesma linha, a deputada Perpétua Almeida sugeriu que "o parlamento tem que fazer audiências, ouvir a sociedade organizada, a academia e os interessados em debater o assunto" para elaborar um pré-relatório que seja encaminhado ao Executivo que, após refletir e adicionar os comentários encaminhados das audiências, reenvie para a votação do Congresso (SOUZA, 2021).

A sugestão de diversificar o grupo de trabalho não vem apenas dos congressistas e acadêmicos: o próprio Nelson Jobim, ex-ministro da Defesa, em audiência com a comissão do congresso, argumentou:

o objetivo político tem que ser fixado pelo poder civil, pelo poder democraticamente eleito, e o segundo nível da estratégia de defesa é exatamente o nível em que estão os comandantes militares, junto com o próprio Ministro da Defesa, para verificar se os objetivos pretendidos pelo poder político são objetivos factíveis ou não. Se forem factíveis, então se desce depois para o nível operacional e o nível tático, que é exclusivamente militar (Jobim, 2021).

Vale ressaltar, no entanto, a importância do papel dos militares na elaboração da política de defesa: são eles que garantem o compromisso das organizações militares com as diretrizes definidas nos documentos, assim como garantem a fidedignidade da política por serem eles os que estiveram em campo e conhecem o desenrolar operacional e tático a ser considerado ao se pensar a estratégia (SOUZA 2016, p. 77).

Sendo assim, a efetividade da implementação do livro é o equilíbrio apropriado entre os interesses civis e militares ao elaborar o trabalho (DIECK, 2012), e isso é possível através da composição de um grupo de trabalho não apenas de militares e representantes da burocracia do Estado, mas com uma participação expressiva de representações da sociedade civil especialistas em defesa e analistas internacionais. Em sua análise, Dieck ainda acrescenta a necessidade de sessões privadas, onde militares possam se manifestar em seus próprios nomes, sem os constrangimentos da organização (DIECK, 2012).

A partir desta variedade de perspectivas de diferentes pastas, setores da sociedade e patentes da hierarquia militar, será possível elaborar um documento

assertivo em conteúdo e verdadeiramente efetivo em políticas para o desenvolvimento da defesa brasileira e a diminuição de vulnerabilidade frente aos riscos e ameaças causados pelos desdobramentos do sistema internacional.

2.2 ESTRUTURA DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

Apesar da existência das diretrizes da OEA, Sousa (2016) aponta que a estrutura dos documentos de defesa tende a variar de acordo com o formato de documento e as particularidades de cada Estado. A nomenclatura varia conforme a preferência do país que o publica, mas sem necessariamente estar ligado ao formato do documento (SOUSA, 2016). No caso do Brasil, os documentos de defesa foram elaborados sob a influência americana sobre a OTAN, uma vez que o Brasil adota o mesmo nome com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), da organização, que é profundamente influenciada pela potência norte-americana (SOUSA, 2016, p. 69).

A estrutura, por sua vez, está mais diretamente relacionada com as prioridades levantadas por cada país. Alguns apresentam documentos extensos (como o Japão, com mais de 600 páginas) que contam com a apresentação da história e do espaço geográfico do país, assim como ilustrações para complementar o trabalho. Outros, como a Inglaterra, procuram ser objetivos e ir direto à apresentação resumida da estrutura militar e dos objetivos da nação (SOUSA 2019).

As “Diretrizes sobre os livros brancos de defesa” (2002), documento apresentado pela delegação do Canadá à Comissão de Segurança Hemisférica do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), resumem as funções prestadas pela publicação deste tipo de documento (GUIDELINES ON WHITE PAPER, 2002). Ainda, trazem e explicam aos países membros e à sociedade uma série de elementos, eventos e características que os formuladores julgam essenciais na elaboração dos documentos de defesa.

Segundo o documento, livros brancos são organizados contendo elementos comuns: 1. política e doutrina de defesa, contando com a avaliação do ambiente de segurança e o contexto interno, assim como a estratégia de reação aos perigos percebidos, o cumprimento de compromissos internacionais e, também, apresentando as funções e missões das forças armadas; 2. capacidades atuais e as futuras, segundo planejamento, incluindo os padrões de desempenho; 3. orçamento e recursos, este último sendo tanto financeiro quanto humano; 4. orientação futura, apresentando o planejamento de modernização das forças e aquisição de novos

armamentos, etc; 5. estrutura militar de defesa para fins de transparência (GUIDELINES ON WHITE PAPER, 2002).

Outras organizações e especialistas da área de defesa também buscaram lançar diretrizes para facilitar e fomentar a publicação de mais livros de defesa. Por exemplo, aos países da Ásia-Pacífico, Kang Choi, em publicação na *Korean Journal of Defense Analysis*, também sugere diretrizes para a publicação de um documento de defesa. De acordo com o autor, o documento deve abranger ao menos as seis seguintes áreas: 1. avaliação de ameaças (ou avaliação do ambiente de segurança); 2. objetivos e metas de segurança nacional; 3. postura de defesa atual; 4. exigência e iniciativas de defesa; 5. gestão da defesa; e 6. avaliação geral (CHOI 1996).

Nas Diretrizes para a formulação do Livro Branco italiano (2014), o governo compilou uma série de dados e análises a fim de guiar a produção do documento, contando com a colaboração, inclusive, do público geral, que poderia enviar suas contribuições via e-mail (ITÁLIA, 2014). A publicação elucida 90 problemas a serem considerados ao escrever sobre as 10 áreas necessárias no texto do Livro Branco, sendo estas: 1. o contexto global, considerando pontos como os desdobramentos do processo de globalização e interdependência, instabilidade geopolítica, imigração, terrorismo e conflitos paraestatais, etc; 2. os interesses nacionais e o papel do país (no caso, a Itália) no sistema internacional; 3. a defesa dos interesses num cenário futuro incerto, levando em consideração os limites financeiros que custeiem a busca pela capacidade necessária para esse objetivo, dentre outros aspectos; 4. a configuração e atribuições das forças armadas; 5. o emprego futuro destas e necessidades; 6. o modelo operacional futuro, no caso italiano, para as forças armadas seguirem após o fim de um período de prestigiosa evolução nas suas capacidades, para que mantenham a credibilidade adquirida; 7. estrutura organizacional, isto é, “o modo operacional utilizado para gerenciar os recursos disponíveis” para obter os resultados desejados; 8. recursos humanos; 9. Pesquisa, desenvolvimento e aquisição de capacidades; 10. questões orçamentárias, ressaltando a importância de justificar aos cidadãos os gastos em Defesa.

Em sua contribuição para o Dicionário de Segurança e Defesa (2018), Borelli afirma que “não existe uma descrição legal do conteúdo que deve compor esse documento” (BORELLI, 2018). Contudo, mesmo que não vinculantes, é coerente da parte do Brasil como membro da OEA e signatário do TIAR, seguir as diretrizes

publicadas pela Organização, em especial ao considerar o caráter diplomático que representa a publicação do Livro Branco.

Nas palavras do ex-Chanceler Celso Amorim na apresentação do Livro Branco de Defesa Nacional de 2012, “as Forças Armadas possuem capacidade de projetar poder militar além das fronteiras. Essa possibilidade, por si só, é passível de gerar insegurança em nações vizinhas” (BRASIL, 2012). Do período de 1990 a 2013, foram 11 disputas fronteiriças na América Latina, isto é, no entorno estratégico do Brasil. Vale ressaltar que dessas, apenas 4 chegaram a uma resolução. Estes dois exemplos já configuram motivos suficientes para justificar a necessidade da publicação do Livro Branco de Defesa (OLIVEIRA, 2016).

Os documentos de defesa do Brasil formam um conjunto extenso em paginação: o PND e END num único documento de 79 páginas e o LBDN com 195, numa soma de 274 páginas. Nesse total, estão distribuídos os tópicos que concernem à pasta de defesa, incluindo alguns de interesse compartilhado com outras pastas.

A publicação do PND e END inicia com o primeiro documento focando-se em apresentar o contexto da política nacional de defesa, isto é, fundamentos, ambiente nacional e internacional, assim como define a concepção de política de defesa. A finalidade principal do documento vem em seguida, com a definição dos objetivos nacionais de defesa do Brasil (BRASIL, 2020b).

Na segunda parte da publicação, a END foca-se, por definição, na concepção de estratégia de defesa, assim como apresenta um capítulo de fundamentos, estes sendo: poder nacional, capacidades nacionais de defesa, base industrial de defesa, recursos humanos, ações de diplomacia e setor de defesa (apresentando as Forças Armadas e setores estratégicos de defesa, como cibernético e nuclear). Por fim, lista as estratégias e ações estratégicas de defesa, isto é, os meios disponíveis ou planejados para alcançar os fins definidos no documento anterior. Um glossário auxilia na definição de conceitos chaves ao final do documento (BRASIL, 2020b).

Quanto ao Livro Branco, este apresenta, primeiramente, um panorama geral do ambiente estratégico do século XXI, com a contextualização de aspectos conjunturais de interesse para a defesa, assim como a relação desta com o sistema internacional, os sistemas regionais e o Atlântico Sul. Segue esta primeira parte com um resumo dos principais tratados e regimes internacionais de impacto na defesa,

com foco na não-proliferação nuclear, espaço marítimo, Antártica, espaço exterior, cibernético e meio ambiente. O LBDN também conta com uma apresentação do Estado brasileiro como um todo, desde princípios básicos a território, população e cultura, assim como apresenta a defesa nacional a partir de sua estrutura. São cerca de 70 páginas dedicadas à apresentação do Ministério da Defesa e Forças Armadas e suas missões, listar os diferentes setores e instituições ligadas à defesa, assim como o papel das mulheres nas FA. O documento conta ainda com seções dedicadas às ações da Defesa para com a sociedade, isto é, apresentando as diferentes formas de emprego subsidiário das Forças, além dos programas sociais coordenados pelo MD (BRASIL, 2020a).

O documento também elucida a questão da transformação da defesa, percorrendo brevemente sobre o Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa (PAED) e sobre a Base Industrial de Defesa (BID), além de dedicar uma seção para a Ciência, Tecnologia e Inovação das FA e da Administração Central do MD. Em uma última parte, o LBDN foca-se na economia da defesa, apresentando pontos do orçamento da defesa, como a execução das diferentes despesas (primárias, obrigatórias e discricionárias) das Forças e da Administração do MD, e elucidando sobre o processo orçamentário e os princípios para o orçamento da Defesa. Além disso, apresenta os demonstrativos dos investimentos de defesa em comparação ao de outros países “para se obter uma visão geral de ordem de grandeza e de como são aplicados os recursos financeiros” (BRASIL, 2020a).

No quadro abaixo (quadro 2) é possível conferir a convergência e/ou a divergência entre o conjunto de elementos contidos nos documentos de defesa brasileiros, com aqueles sugeridos pelo documento canadense publicado pela OEA:

Quadro 2. Comparação entre tópicos estruturais nos documentos de defesa brasileiros e os sugeridos pelas diretrizes da OEA:

Diretrizes OEA	Documentos Brasileiros
Ambiente de segurança	Contextualização do ambiente estratégico do século XXI (LBDN)
Contexto interno	O Ambiente Nacional (PND)
Reação aos perigos percebidos	X

Funções e missões das Forças Armadas	Defesa e o Instrumento Militar (LBDN); Fundamentos - Setor de Defesa (END).
Capacidades atuais e futuras	X
Orçamento e recursos	Economia da Defesa - Orçamento da Defesa; Demonstrativo dos Investimentos em Defesa (LBDN); Anexos - Pessoal; Orçamento da Defesa (LBDN).
Orientação futura	X
Estrutura Militar	A defesa e o Instrumento Militar (LBDN)

Fonte: Elaborado pela autora com base em *Guidelines on White Paper* da OEA (2002) e Brasil (2020b).

Como é possível observar na tabela, apesar de sua extensão, a documentação de defesa brasileira não é completa no que se refere a estrutura. O documento da OEA sugere, por exemplo, que se dedique uma seção a expor “[...] a ampla abordagem política que o Governo, por meio do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, adotará para responder às ameaças e preocupações de segurança descritas em sua avaliação do ambiente de segurança” (GUIDELINES ON WHITE PAPER, 2002, tradução da autora)². Apesar de apresentar as ações estratégicas na END, estas estão relacionadas aos objetivos da PND, e não considerando possíveis ameaças quanto ao ambiente de segurança. Inclusive, a seção vinculada à avaliação do ambiente de segurança, “Contextualização do ambiente estratégico do século XXI”, não apresenta de forma clara nem elenca prioridades de quais são as ameaças e riscos da conjuntura ao Brasil. No entanto, o foco aqui está sendo dado ao elemento estrutural do documento e o conteúdo, por sua vez, será melhor explorado no próximo capítulo.

Outro elemento estrutural que falta aos documentos brasileiros é quanto a apresentação das capacidades atuais e futuras. As diretrizes da OEA explicam que é necessário ao papel de um Livro Branco que este apresente uma seção em que forneça “uma descrição das capacidades atuais e planejadas das Forças

² Trecho original em inglês: “[...] through its Defense Ministry and Armed Forces, will take in order to respond to the threats and security concerns outlined in its assessment of the security environment.”

Armadas.[...] é útil incluir padrões de desempenho na declaração de capacidades, pois tais indicações facilitam a prestação de contas” (GUIDELINES ON WHITE PAPER, 2002, tradução da autora)³. No entanto, a Estratégia Nacional de Defesa se limita a apresentar as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) como fundamento, explicando os conceitos de cada uma das “diferentes parcelas das expressões de Poder Nacional” sem, no entanto, explicitar o que, de cada capacidade, o Brasil possui ou planeja desenvolver (BRASIL, 2020b).

Um terceiro elemento a ser deixado de fora da estrutura da política declaratória documental do Brasil é quanto à orientação futura, sem apresentar

Uma indicação de quaisquer grandes mudanças planejadas – reestruturação das forças de defesa, aumento ou diminuição significativa de pessoal, grandes aquisições de armas ou outras decisões que terão um impacto importante nas políticas ou capacidades das forças de defesa – devem ser destacadas no Livro Branco de Defesa. A transparência nessas decisões é extremamente útil como medida de construção de confiança e segurança. (GUIDELINES ON WHITE PAPER, 2002, tradução da autora)⁴.

A ausência de um elemento que apresente os planos de mudanças nas forças de defesa, inclusive, foge de uma das características específicas dos documentos brasileiros de defesa, que é a demanda por modernização das forças armadas ter sido um dos fatores que motivou as publicações de defesa (ONDE tá isso).

Como foi possível observar acima, para além da falta de alguns dos elementos sugeridos tanto pelas diretrizes da OEA quanto por outros trabalhos sobre livros brancos, o LBDN não se apresenta como um trabalho completo por conta do aprofundamento do seu conteúdo: a maioria dos tópicos que menciona são descritos de forma vaga, sem explorar suas complexidades ou possíveis desdobramentos. O mesmo ocorre com a PND e END. Borelli julga a END um documento frágil “por não definir quais as possíveis ameaças para o país e também

³ Trecho originalmente em inglês: “[...] description of the current and planned capabilities of the Armed Forces. [...] it is useful to include performance standards in the statement of capabilities, as such indications facilitate accountability.

⁴ Trecho originalmente em inglês: “An indication of any planned major changes –restructuring of the defense forces, significant increase or decrease in personnel, major weapons acquisitions or other decisions which will have an important impact on the policies or capabilities of the defense forces– should be highlighted in the Defense White Paper. Transparency in these decisions is extremely useful as a confidence and security building measure.”

não são especificadas as diretrizes que pautarão as relações internacionais do Brasil com cada uma das regiões” (BORELLI, 2018). Segundo a autora, é ainda mais problemático por ser a END o documento que “apresenta as orientações para a atuação das Forças Armadas em operações de GLO⁵”, isto é, o uso das Forças Armadas em operações de segurança pública sem ter, ao menos, a definição explícita do que é ameaça (BORELLI, 2018).

No próximo capítulo serão apresentadas as perspectivas de diferentes documentos e relatórios sobre riscos globais, de forma que seja possível identificar o que falta na análise de riscos e ameaças da política declaratória documental de defesa brasileira.

⁵ Garantia da Lei e da Ordem.

3 RISCOS GLOBAIS E A PERCEPÇÃO BRASILEIRA

Neste capítulo, discutiremos como a conjuntura internacional e os riscos surgem nos relatórios de *think tanks* internacionais, documentos de defesa de diversos países, assim como a observação de notícias recentes, a fim de se possa analisar a atual conjuntura e o que podem ser considerados riscos globais. Com base nisto, o capítulo segue com a análise dos documentos de defesa do Brasil, procurando identificar quais destes riscos e ameaças são apontados nos trabalhos e como são explorados, a fim de identificar a percepção brasileira de risco e ameaça na política documental de defesa.

Mesmo reduzindo as chances de guerra entre as duas potências, a “virada para dentro” dos Estados Unidos e China também significa uma menor coordenação global para responder aos desafios do mundo. Assim como durante a Doutrina Bush, em que houve uma ausência de liderança global capaz de se encarregar da coordenação geral contra as ameaças por conta do enfraquecimento da ONU e postura unilateral dos EUA, de acordo com os autores do *Top Risks 2022* do Eurasia Group, estaríamos neste momento também enfrentando uma situação de incerteza internacional aprofundada pela lacuna de uma liderança (BREMNER; KUPCHAN, 2022). A “recessão geopolítica” ou a “negligência global”, como chamaram os autores Ian Bremmer e Cliff Kupchan, permitirá que crises iminentes escalonem. Frente a tal situação, é imprescindível que se faça uma leitura precisa do contexto para diminuir a vulnerabilidade do ator frente aos riscos do sistema.

Um Estado que tem suas ameaças mais claramente identificadas tem a melhor chance de respondê-las adequadamente. Segundo a própria PND, a falta de percepção de ameaças reinante no Brasil foi o que não permitiu a prontidão adequada durante as duas Guerras Mundiais (BRASIL, 2020b). Sob essa perspectiva, é de suma importância que seja difundida a noção de ameaças nos documentos, tanto para o reconhecimento destas dentro a burocracia estatal e hierarquia militar, quanto em meio à sociedade, a fim de não apenas adequar as capacidades à altura de tais riscos, como para justificar tais alterações.

3.1 OS RISCOS GLOBAIS NA CONJUNTURA INTERNACIONAL

Como supracitado, a primeira parte deste capítulo busca fazer uma breve definição de riscos globais e ameaças, assim como analisa o contexto internacional a fim de identificar o que tem sido considerado riscos na conjuntura internacional, e quais são de especial interesse para o Brasil. Vale ressaltar que a discussão teórica-conceitual quanto à definição de riscos e ameaças é mais complexa, principalmente no que tange a perspectiva de países da periferia e do centro do sistema. Sendo assim, aqui cabe apenas uma breve introdução para fins de compreensão do restante do trabalho, uma vez que, como mencionado anteriormente, falta uma definição dos termos nos próprios documentos de defesa brasileiros.

Segundo Sousa, “o conceito de risco emergiu nos Estados do Ocidente” após o fim da Guerra Fria e após o 11 de setembro de 2001. A definição se dá pelo aparecimento de ameaças incertas, abrangendo “uma vasta coleção de fenômenos, tais como: terrorismo, desastres por condições climáticas, acidentes nucleares, crime transnacional e outras mais, chegando até o colapso do Estado” (SOUSA, 2016, p. 41). Observa-se que as situações citadas pelo autor coincidem com os períodos de segunda e terceira ondas de difusão de Livros Brancos, justamente por se tratarem de episódios de insegurança generalizada.

Na definição do Glossário das Forças Armadas, risco seria a combinação da gravidade da ocorrência de um evento com a probabilidade deste ocorrer (BRASIL, 2015, p. 243). Também no Glossário é possível encontrar a definição de “ameaça”, sendo o termo definido como “qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de [...] realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais explorando deficiências e vulnerabilidades” podendo causar danos a sua população, território e patrimônio. Podem ser consideradas ameaças, também, eventos naturais ou provocados de forma não-intencional pelo homem (BRASIL, 2015 p. 27).

Para Saint-Pierre (2018), ameaça “é algo que indica, que mostra, que anuncia ou prenuncia um dano, uma desgraça”, não sendo “a própria desgraça ou dano, mas seu anúncio, seu indicativo, seu sinal.” (SAINT-PIERRE, 2018).

A ameaça em si mesma não constitui um perigo. O perigo pode ser externo a nós; a ameaça não. A ameaça se constitui em nós, o perigo tem existência própria. Embora ela seja apenas um sinal ou percepção, ela

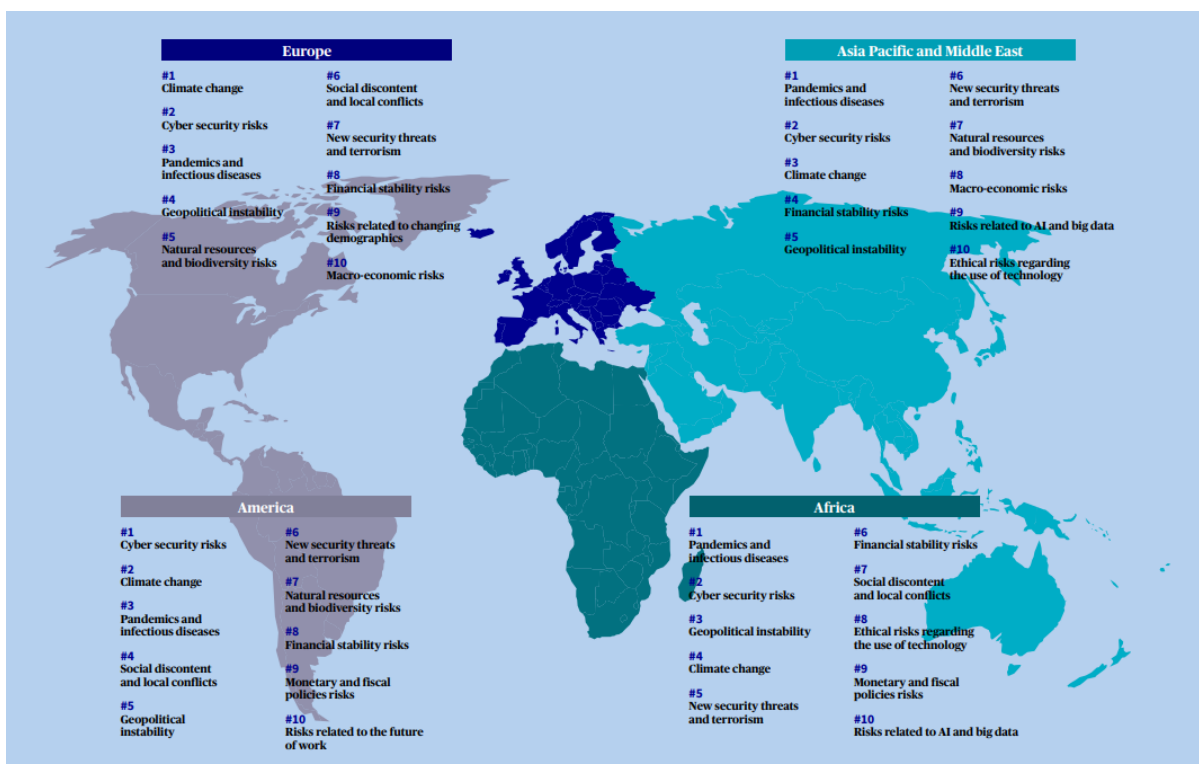
intimida, pode provocar temor ante a possibilidade de perdermos a situação de segurança. [...] Longe de constituir uma agressão em si mesma, **é precisamente a ameaça que permite ao ameaçado tomar as medidas preventivas para se proteger da agressão que aquela anuncia, ela permite uma tomada de consciência das agressões potenciais, que podem se desatar num setor ou noutro.** (SAINT-PIERRE, 2018, grifo da autora)

Riscos globais, desta forma, podem ser definidos aqui como aquelas ameaças advindas de tendências a nível global, isto é, previsões de desdobramentos de fenômenos provocados pela situação ou ocasião a que se encontram todos ou grande parte dos países. Muitos dos problemas identificados não apenas podem como, em maioria, só são possíveis de serem solucionados através de medidas e ações tomadas de forma coletiva e coordenada a nível internacional.

Considerando a definição de Saint-Pierre, então, quando a avaliação de ameaça é assertiva, permite-se que uma medida preventiva efetiva seja tomada. Assim sendo, a assertividade dos documentos de defesa e sua análise de riscos estão ligadas à efetividade das estratégias, projetos e políticas de defesa para enfrentar ou dissuadir tais ameaças.

No *AXA Future Risk 2021*, elaborado por Ian Bremmer e Thomas Buberl, o texto traz não apenas a listas das principais ameaças “com base em seu impacto potencial na sociedade nos próximos 5 a 10 anos” manifestadas por uma amostra de 19.001 cidadãos de todo mundo e 3.448 especialistas em riscos, como também as categoriza por espaço geográfico (AXA, 2021). Desta forma, é possível observar que os principais riscos, segundo a amostra da população mundial, são referentes aos tópicos de mudanças climáticas, riscos de cibersegurança e novas pandemias e doenças infecciosas, respectivamente. Nos países da América, por sua vez, população e especialistas se preocupam não apenas com a cibersegurança, mudanças climáticas e pandemia, nesta ordem, mas como também mostram preocupação com riscos envolvendo descontentamento social e conflitos locais e instabilidade geopolítica (figura 3).

(Figura 3 - tópicos aos quais se relacionam as principais preocupações da amostra do relatório AXA 2021)



Fonte: AXA (2021).

No relatório de *Global Risks Report* do Fórum Econômico Mundial (2022), são apresentados os resultados da pesquisa feita em 124 países, onde mais de 12000 líderes responderam a pergunta “quais são os cinco riscos que representarão uma ameaça crítica ao seu país nos próximos dois anos?”⁶, levando em consideração a probabilidade de tal situação ocorrer, qual o nível de impacto e os diferentes efeitos possíveis. No top 5 geral, ficaram o fracasso da ação climática, temperaturas extremas, perda da biodiversidade, erosão da coesão social e crise de subsistência. Quanto à perspectiva brasileira na pesquisa do Fórum, o relatório aponta que os tópicos mais mencionados quanto ameaça para a realidade do Brasil seriam: 1. estagnação econômica prolongada; 2. crises de emprego e subsistência; 3. desigualdade digital; 4. danos ambientais causados pelo homem; 5. geopolitização de recursos estratégicos (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022).

Um dos destaques da publicação do Eurasia Group, *Top Risks 2022*, é o tópico da saúde, tanto apresentando preocupação pelas consequências da pandemia viral da COVID-19 quanto pelo risco de novas pandemias. O relatório traz,

⁶ Em inglês: “What five risks will pose a critical threat to your country in the next two years?”

por exemplo, como uma fonte de riscos a política de “Covid zero” da China: a até então bem-sucedida política de fechar a China com *lockdowns* severos para impedir a transmissão do coronavírus desde 2020 acabou tendo um efeito contrário, fazendo com que a população não tenha anticorpos para enfrentar variantes mais fortes e transmissíveis, como a Omicron. E, segundo os autores, ao passo em que os demais países desenvolvidos estão retomando suas atividades ao entrarem em fase endêmica do Coronavírus, a China enfrentará maiores dificuldades para a reabertura do país, podendo levar mais tempo do que o inicialmente planejado. Enquanto isso, tal delonga poderá afetar as cadeias de suprimentos, encarecer produtos e aumentar o *gap* entre mercados desenvolvidos e em desenvolvimento (BREMNER; KUPCHAN, 2022).

Em seu relatório de inteligência, os EUA também indicam os riscos advindos dos cenários gerados pela pandemia da COVID-19: enfraquecimento econômico, insegurança quanto aos empregos, dívida dos países, restrições orçamentárias, assimetria na distribuição de vacinas, dentre outros aspectos, afetam diretamente na esfera humanitária, considerando as novas ondas de imigrações devido à procura por maior bem-estar social e econômico no pós-pandemia (UNITED STATES OF AMERICA, 2022). Segundo o relatório, os efeitos da pandemia devem seguir por mais alguns anos, e países de baixa renda devem ser os com maiores dificuldades de recuperação rápida. Na edição anterior do relatório do Conselho de Inteligência, *Global Trends 2040*, o *National Intelligence Council*, no entanto, indicou uma lista de pontos para ficarmos de olho nas próximas duas décadas no que tange à saúde mundial. Segundo o trabalho, crescimento populacional, urbanização e resistência anti-microbial serão os fatores catalisadores dos novos desafios para a saúde (UNITED STATES OF AMERICA, 2021).

Seguindo a linha de problemáticas de caráter sócio-econômico, essa também é uma das áreas mais apontadas nos diferentes relatórios, assim como aqueles associados à assimetria de desenvolvimento entre os países. Como mencionado anteriormente, segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial, brasileiros têm se preocupado principalmente com estagnação econômica prolongada e crises de emprego e subsistência (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019). É chamado a atenção para as vulnerabilidades que podem surgir com a frustração pública por conta do baixo crescimento, alta inflação e desigualdade crescente, que alimentam “a instabilidade política em um grau que não víamos desde os anos 1990”

(BREMNER; KUPCHAN, 2022). Segundo os autores do relatório AXA, os países que estiveram em situação de desigualdade acentuada no período anterior ao da pandemia tendem a sofrer mais desses riscos, estando o Brasil em meio aos exemplos, assim como Filipinas, Tailândia, Chile, Colômbia, dentre outros (AXA, 2021). Além disso, por conta do conflito na Ucrânia, o Banco Mundial atualizou a previsão do crescimento global para 2022, de 4,1% para 3,2%, considerando a contração econômica que atingiu com os países da Europa e Ásia Central desde a invasão russa (WORLD BANK CUTS GLOBAL GROWTH FORECAST TO 3.2% OVER IMPACT OF RUSSIA'S UKRAINE INVASION, 2022).

Segundo o *Global Risks Report*, a “erosão da coesão social” foi o risco que mais se agravou desde o início da pandemia global da COVID-19. De acordo com os resultados da pesquisa, esse já era um risco observado como grande ameaça ainda antes do período pandêmico, e agora é visto como ainda mais potencialmente danoso tanto em curto, quanto médio e longo prazos (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022). Tal instabilidade é fomentada pela disparidade de renda, que se aprofundou ainda mais desde o início da crise sanitária em 2020, onde os 20% mais ricos do mundo já recuperaram metade de suas perdas em um ano após o início da pandemia, enquanto os 20% mais pobres tiveram uma diminuição de 5% nas suas rendas (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022). Para os colaboradores do relatório, tais disparidades “exacerbadas por uma recuperação econômica desigual” são fatores que fomentam a polarização e o ressentimento dentro das sociedades.

Para além disso, a coesão social também é afetada pelo *boom* demográfico e os altos índices de migrações, em geral movimentados por conta de instabilidade política ou social. Mesmo não sendo nas mesmas proporções que a crise dos refugiados de 2015, ainda é um fator a ser observado de perto (BREMNER; KUPCHAN, 2022).

Em todos os trabalhos conferidos para esta análise, outra unanimidade foi quanto a tensões geopolíticas, principalmente no que envolve a crescente competição entre Estados Unidos e China, além da re-ascensão da Rússia na arena internacional. No que diz respeito às potências em ascensão, a Dinamarca apresenta especial preocupação com a expansão destas na região do Ártico. Segundo a análise da estratégia de defesa dinamarquesa, China e Rússia se somam aos Estados Unidos em um aprofundamento das tensões na região, seja

pela busca por desenvolvimento em pesquisa e acesso a recursos, seja por rotas marítimas (DANISH DEFENCE INTELLIGENCE SERVICE, 2020).

Segundo o documento dinamarquês, ainda, os países ocidentais têm tido menor influência no sistema internacional, perdendo espaço para a China, que age como superpotência ao expandir sua influência através de projetos de cooperação multilaterais e investimento em infraestrutura, se mostrando como uma “alternativa aos ideais liberais do ocidente para o resto do mundo”. E a Rússia, nessa situação, explora o menor protagonismo estadunidense no Oriente Médio e Norte da África (DANISH DEFENCE INTELLIGENCE SERVICE, 2020). No entanto, é preciso reconhecer que o documento foi elaborado em 2020, e não considera o desenrolar de situações como a saída norte-americana do Afeganistão ou a invasão russa na Ucrânia, isto é, tanto a Rússia passa a ter um novo ponto de foco para sua política externa, quanto os Estados Unidos veem uma frente a menos para investir recursos e atenção no exterior.

Outro *front* geopolítico, econômico e social nos últimos anos remete ao campo cibernético. Como apontaram os autores do relatório do AXA 2021, “os riscos cibernéticos continuarão a crescer, especialmente depois que os *lockdowns* pandêmicos aceleraram a mudança para as operações digitais” (AXA, 2021, p. 11, tradução da autora)⁷. Segundo o relatório, o espaço digital, apesar dos grandes benefícios, abrem novas frentes para ameaças aos estados, principalmente por se tratar de uma indústria/capacidade cuja governança segue aquém dos governos e cada vez mais sob controle de grandes corporações, que fogem às noções de organização política dos atores estatais (AXA, 2021). Segundo o relatório do Centro de Excelência Cooperativa de Defesa Cibernética da OTAN, cada vez mais, no caso da aliança, estão sendo atacados na esfera ciber, “[...] empregando atividades cibernéticas maliciosas e campanhas abaixo do limite de um ataque armado” (CYBERSPACE STRATEGIC OUTLOOK 2030: HORIZON SCANNING AND ANALYSIS, 2022, tradução da autora)⁸.

Em *Top Risks 2022*, os autores do relatório apontam como principal problemática o fato de que os responsáveis por dar respostas a situações do espaço digital como ciberataques, teorias da conspiração, roubo de informações,

⁷ Trecho original em inglês: “Cyber risks will continue to grow, especially after pandemic lockdowns accelerated the shift to digital operations”.

⁸ Trecho originalmente em inglês: “[...] employing malicious cyber activities and campaigns below the threshold of an armed attack.”

manipulação enviesada de dados, dentre outros, não são os governos, e sim as grandes empresas de tecnologia (BREMNER; KUPCHAN, 2022). Para os autores, o momento apresenta uma nova forma de soberania, que vai para além do modelo que conhecemos desde a Paz de Vestfália, de 1648: agora, o ciberespaço é uma nova dimensão da geopolítica sobre a qual os Estados disputam a soberania com atores que estão “projetando, construindo e gerenciando” essa nova dimensão (BREMNER; KUPCHAN, 2022). Funções do dia-a-dia das pessoas, e inclusive do funcionamento básico dos Estados, hoje dependem da tecnologia desenvolvida por esses novos atores, cuja

[...] influência é profunda, até o nível de linhas de código individual. Eles estão escrevendo os algoritmos que decidem o que as pessoas veem e ouvem, determinam suas oportunidades econômicas e sociais e, por fim, influenciam o que pensam (BREMNER; KUPCHAN, 2022, tradução da autora)⁹.

Não é possível afirmar que este seja, necessariamente, o que Crevelde se referiu como o “declínio do Estado” (2004), mas é possível fazer um paralelo com o trabalho do autor ao reconhecer que a lacuna na governança do espaço digital para a governança deste campo pode enfraquecer os Estados frente a um cenário em que corporações comandam o tratamento de dados sensíveis, sistemas integrados, divulgação de informações, dentre outras atividades que são de interesse para a sobrevivência dos estados (VAN CREVELDE, 2004). O ponto de maior preocupação aqui é de que “[...] o futuro está sendo moldado por empresas de tecnologia e projetos de blockchain descentralizados que não são bons (ou interessados em) governança” (BREMNER; KUPCHAN, 2022, tradução da autora)¹⁰.

Outro tópico que vem compondo os *top* riscos nos últimos anos e ganhou ainda mais força desde 2019 é sobre a agenda climática. No mundo inteiro, dentre países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialistas e cidadãos se mostram especialmente preocupados com a agenda da mudança climática. É possível identificar no que mostram os relatórios avaliados aqui que há uma preocupação especial com tópicos como nível dos mares, aquecimento global, emissão de carbono, poluição do ar e água, perda de capital natural, temperaturas extremas,

⁹ Frase originalmente em inglês: “[...] their influence runs deep, down to the level of individual lines of code. They’re writing the algorithms that decide what people see and hear, determine their economic and social opportunities, and ultimately influence what they think.”

¹⁰ Trecho original em inglês: “[...] the future is being shaped by tech companies and decentralized blockchain projects that are not good at (or interested in) governance.”

segurança energética, segurança alimentar, dentre outros (UNITED STATES OF AMERICA, 2021) (UNITED STATES OF AMERICA, 2022) (AXA, 2021) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022).

Segundo o Global Risks Report, os resultados da pesquisa para o relatório colocam que o medo do “fracasso da ação climática” é o risco de maior potencial a infligir dano em escala global dentre os avaliados para curto e longo prazo (2-5 e 5-10 anos, respectivamente) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022). Apesar de ter aumentado o número de signatários para a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas 2026 (COP 26), são baixas as expectativas para alcançar a meta de 1,5° C estabelecida na COP16. O risco é de uma “transição climática desordenada” (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022).

Para os formuladores do relatório Top Risks 2022, este é o ano em que “as metas de descarbonização de longo prazo colidirão com as necessidades de energia de curto prazo” (BREMNER; KUPCHAN, 2022, p. 15). Segundo os autores, a prova disto esteve nos últimos dois anos, em que a pandemia e o isolamento social pressionou a oferta de energia e os governos tiveram que fazer desvios e intervir para suprir a escassez causada pelas interrupções na cadeia de suprimentos (BREMNER; KUPCHAN, 2022).

Por fim, com base em todos os documentos, é possível resumir que as principais ameaças e riscos observados a nível global são referentes a ataques cibernéticos, crises de caráter social e econômico, novas pandemias e desastres relacionados à mudança climática. Na próxima seção, será avaliado se os documentos brasileiros concluem uma lista similar de ameaças e riscos, e se o faz de forma contundente ou apenas menciona de maneira vaga.

3.2 A PERCEPÇÃO BRASILEIRA DE RISCOS

Por fim, ao avaliar o conteúdo dos documentos de defesa do Brasil propriamente ditos, é possível analisar a perspectiva do país quanto ao que pode ser considerado riscos e ameaças para a defesa brasileira.

No capítulo anterior, foi comparado a estrutura dos documentos com base nas sugestões das diretrizes publicadas pela OEA e outros atores. Aqui, o foco é dado ao conteúdo enquadrado nesta estrutura, considerando se os tópicos são

explorados de forma assertiva ou se é apenas mencionado, quando não negligenciado pela publicação.

Apesar de em 2020 o GTI ainda estar em processo de elaboração do texto dos documentos da política de defesa do Brasil, os riscos gerados pelo desenrolar da pandemia do COVID-19 não são mencionados em nenhuma parte do LBDN, PND ou END. Brevemente, num dos parágrafos introdutórios do primeiro capítulo do LBDN, “O ambiente estratégico no século XXI”, o termo “pandemias” é mencionado dentre os novos temas a influir no sistema neste novo século. No entanto, a situação mais latente no momento fica de fora da análise dos trabalhos.

Seria fundamental que os autores do documento viessem a considerar o desenho de diferentes cenários englobando as possíveis dificuldades geradas pela eclosão de uma pandemia como a que ocorreu. Por exemplo, considera-se dois cenários no enfrentamento de uma pandemia e a realocação de recursos limitados: 1. a crise sanitária obriga a administração a reorganizar o orçamento de forma emergencial, afetando o contingente de recursos que, em outra situação, poderiam estar sendo devidamente aplicados em projetos de Defesa; 2. a execução da cota orçamentária em Defesa, em plena situação de crise sanitária, que pode ser mal visto pela opinião pública em meio aos demais efeitos de uma pandemia, influyendo na relação já frágil de sociedade civil-militar brasileira.

Para além de uma realocação emergencial, a crise econômica causada pelas paralisações e afastamentos por conta do isolamento social irá se estender pelos próximos anos em países em desenvolvimento, o que certamente deve afetar a agenda orçamentária dos próximos anos fiscais (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022). Segundo Sousa (2016), são em período de crise que os governos costumam contingenciar os recursos da defesa, por estes terem menor valor de “negociação eleitoral”:

“a reprodução deste expediente, ao longo de décadas, vai homeopaticamente sucateando as organizações militares, considerando que os recursos não contingenciados são dirigidos às despesas obrigatórias e os gastos com investimento são abandonados” (SOUSA, 2016, p.)

Segundo previsões da Organização Mundial da Saúde (OMS) e outros especialistas, a expectativa é de surjam novas epidemias nos próximos anos; a menos que isso seja considerado nas previsões de riscos do país, o Brasil será pego de surpresa novamente, tendo novos e profundos prejuízos humanos e materiais

(BECHARA, 2021). Conforme o próprio LBDN, as Forças Armadas contam com escolas médicas, navios-hospitais, além de assistência à campanhas de saúde pública e assistência hospitalar na Amazônia já estão dentre as funções subsidiárias das FA (BRASIL, 2020a). Neste caso, o que é mais urgente é que a política declaratória documental de defesa considere os riscos de novas situações como a da COVID-19, e elabore as diretrizes precisas para guiar as ações das FA em prol da proteção e recuperação da sua população frente a tal ameaça.

Como enunciado na seção anterior, um dos principais riscos para esse momento pós-pandêmico e anos vindouros, principalmente sob a perspectiva de países em desenvolvimento, são os problemas de origem sócio-econômica. Durante a pandemia, assim como as classes mais altas conseguiram uma recuperação acelerada, também o mesmo aconteceu com os países desenvolvidos. Países em desenvolvimento, no entanto, saem da pandemia do coronavírus com dívidas por conta da importação de vacinas e equipamentos, assim como pelo encarecimento de produtos e componentes por conta das interrupções na cadeia de suprimentos.

Nos documentos brasileiros, a influência da situação econômica é lembrada em seu papel sobre a paz e a segurança internacional. Os pontos anteriores apresentados nesta análise reforçam tal importância. No entanto, o que documento é de que se prevê uma manutenção nos “níveis médios de crescimento econômico mundial”, o que diverge da análise dos demais estudos apresentados aqui, que apontam para o prolongamento da crise econômica. Desta forma, ao mesmo tempo em que o documento reconhece o impacto da situação econômica sobre sua segurança e defesa, não explora o assunto da devida forma nem no LBDN, nem no documento da Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa.

Assim como houve um aumento no *gap* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tal fenômeno também se aprofundou no que diz respeito às classe sociais: pesquisa da Oxfam Brasil mostrou que, do início da pandemia até final de 2021, surgiram 26 bilionários por hora no mundo, enquanto que 99% da população mundial teve sua renda diminuída (PESQUISA APONTA QUE BILIONÁRIOS CONCENTRARAM MAIS RENDA NA PANDEMIA, 2022). No Brasil, pessoas de baixa renda são mais afetadas pela inflação, desemprego e queda de renda, e essa desigualdade afeta o desenvolvimento do produto interno bruto (PIB) (OLIVEIRA, 2022).

Nos documentos, em nenhum momento é considerado o risco de insatisfação popular. Segundo os relatórios previamente analisados, a alta inflação, discrepância de renda, instabilidade política, dentre outros, são fatores catalisadores para inflar os ânimos da população, e os últimos índices econômicos e sociais do Brasil devem acender um alerta para isso.

Outro argumento que joga luz sobre a importância de uma análise coerente do cenário econômico é quanto ao orçamento, uma vez que os assuntos de Defesa costumam ter menor influência política no sentido eleitoral e, portanto, são mais suscetíveis a enfrentarem cortes ou manutenção de cotas para execução orçamentária (SOUSA, 2016). Desta maneira, o documento pode não ficar apenas obsoleto em caráter estratégico, como também econômico.

Mais um tópico de risco apontado pelos relatórios internacionais e outros documentos de inteligência é quanto às tensões geopolíticas. Há anos os Estados Unidos e a China vêm se colocando em oposição no campo comercial e econômico, onde o primeiro procurou voltar-se para dentro e re-nacionalizar a matriz produtiva, enquanto o segundo explorou a ocasião para expandir sua influência através de projetos de cooperação para infraestrutura, assim como se destacou durante a “corrida científica” pelo desenvolvimento de vacinas para a disponibilidade internacional. Além disso, o Governo Trump acirrou as tensões ao colocar a China “como o adversário estratégico e ameaça aos interesses dos EUA, reforçando, assim, as tendências unilaterais de Washington” (LIMA; MILANI, 2022).

A Rússia há tempos vinha reforçando seu desenvolvimento militar, assim como também aproveitou o recuo dos EUA no Oriente Médio e Norte da África para se tornar mais presente e influente nos assuntos da região (MILBURN, 2022). Nos últimos dois meses, inclusive, deu início à invasão na Ucrânia, o que colocou o sistema internacional em polarização, movimentando os fóruns e órgãos multilaterais, que buscaram intervir por meio de sanções econômicas, além de se discutir o envio de “voluntários” para defender as forças ucranianas, em desvantagem no conflito.

No *policy paper* do CEBRI, os autores trazem à luz “a dificuldade de se construir instituições multilaterais em meio a uma disputa hegemônica entre Estados Unidos e China” (LIMA; MILANI, 2022). Considerando que a política externa e de defesa do Brasil é pautada pela cooperação e o multilateralismo, não deveria os documentos de defesa nacional estarem melhor analisando o desenrolar desta

crise (BRASIL, 2020a)? No entanto, apesar do impacto que tais movimentações tenham causado (e ainda vão causar) nas relações internacionais e comércio em todos os setores (incluindo artigos de defesa, majoritariamente importados), os documentos de defesa brasileiros não se aprofundam em nenhum tópico geopolítico. Basicamente, foram reaproveitados os textos das antigas edições dos documentos, que muito vagamente descreviam o caráter multipolar do sistema no período pós-guerra fria. Este foi, inclusive, pauta no debate de aprovação do texto de 2020 no legislativo, onde Rubens Barbosa, ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos, “pediu mais clareza no posicionamento do País sobre as mudanças no cenário internacional, como a perda de espaço dos norte-americanos e a emergência da China” (FERREIRA, 2021).

Segundo o Atlas da Política de Defesa Brasileira (2017), de Maria Regina Soares de Lima *et al.*, o marco inicial das políticas de defesa voltadas à ameaça cibernética é na segunda PDN (2005), “seguida pela definição pelo Estado Brasileiro do que entende como guerra cibernética no Glossário das Forças Armadas (2007)”, assim como foi dado valor estratégico e prioritário na END de 2008, “responsabilizando o Exército Brasileiro por seu desenvolvimento”, que oficializou o Centro de Defesa Cibernética dois anos depois (LIMA *et al.*, 2017). Apenas em abril de 2022 foi criada a Divisão de Defesa e Segurança Cibernética do Itamaraty (NOTAS À IMPRENSA Nº 56 - NOVA ESTRUTURA REGIMENTAL DO ITAMARATY, 2022).

No que diz respeito à análise de conjuntura acerca dos riscos no campo cibernético, desde a primeira menção ao espaço cibernético, em 2005, até a última política documental de defesa publicada, o assunto não foi melhor explorado no LBDN nem teve maiores políticas propostas na END. De modo geral, o texto das publicações tem sido reaproveitado edição após edição. Reconhece, sim, que apesar da “facilidade de comunicação, principalmente a utilização das redes sociais” possibilitar uma maior “mobilização em defesa de causas como meio ambiente, catástrofes humanitárias, direitos humanos, entre outras” essas ferramentas trazem maiores riscos de serem utilizadas “para a manipulação de situações, por agentes estatais ou não estatais, no sentido de potencializar conflitos.” (BRASIL, 2020a). No entanto, não traz nenhuma análise mais concreta, como através de dados ou gráficos, para melhor ilustrar a atual conjuntura.

Já no primeiro ano de pandemia, isto é, no ano em que o texto dos documentos de defesa estavam sendo ainda redigidos, o número de ciberataques no Brasil disparou conforme as funções profissionais e do dia-a-dia das pessoas migravam para o digital por conta do isolamento social. Segundo relatório do Portal Brasileiro de Cibersegurança do Instituto Igarapé, dados do Massachusetts Institute of Technology (MIT) mostram que o “Brasil teve um aumento de 493% de dados entre os anos de 2018 e 2019” e, desde 2020, houve pelo menos dois grandes vazamentos de dados, com um deles vazando dados pessoais de 220 milhões de brasileiros - e, dentre estes, personalidades públicas e celebridades (INSTITUTO IGARAPÉ, 2021).

No LBDN, no entanto, a cibersegurança é definida em dois parágrafos vagos.

E assim como a cibersegurança, a temática ambiental é quase negligenciada pelo LBDN. Com não mais que dois parágrafos, o documento aborda o tema a partir da perspectiva da soberania, ressaltando o direito exclusivo de cada nação “de explorar seus recursos naturais segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento” (BRASIL, 2020a). Neste ponto, o texto se aproxima do que Medeiros Filho argumenta quanto ao uso de temas “ecológicos” como forma de justificar “narrativas geopolíticas” que limitam a soberania e vantagens competitivas de países em desenvolvimento, gerando “obstáculos para a gestão soberana de espaços nacionais por meio de ações de ‘neutralização territorial’, como a criação de áreas ecológicas de preservação ambiental com gestão internacional (MEDEIROS FILHO, 2021). Porém, não explora melhor sobre planos de ação mais efetivos para prover a defesa ambiental necessária para a garantia desta soberania. Não considera, por exemplo, que a mudança climática seja um grande “multiplicador de ameaças” e que “[e]ventos climáticos podem contribuir, por exemplo, para a desigualdade social, a pobreza, as migrações em massa, as guerras civis, as disputas por recursos naturais e crises políticas, afetando os direitos humanos, a segurança de indivíduos, de Estados, do sistema internacional e do planeta” (SILVA, P., 2021).

Ao contrário da estrutura dos documentos de defesa nacional do Brasil, o conteúdo da política declaratória documental de defesa do país deixa a desejar, sendo rasa e apenas cumprindo a formalidade de ser mencionada, sem compromisso, no entanto, com a coerência para o contexto vigente.

Considerando, enfim, as rápidas mudanças no cenário internacional e seus impactos sobre as relações entre os países e mesmo no âmbito interno, é necessário que o LBDN deixe de “ser uma listagem sobre regimes internacionais, organizações militares, projetos e ações do MD” e se torne um documento mais contundente (PLUM 2020). Que seja uma política documental de defesa que não se limite a fazer apenas uma análise vaga “do século XXI”, e sim que ofereça perspectivas e riscos mais imediatos, que priorize e hierarquize os objetivos, apresentando as metas, escala de tempo, alocação de recursos e pessoal, inclusive para melhor orientar a elaboração do orçamento e do planejamento plurianual.

4 CONCLUSÃO

Ao fim do presente trabalho, a partir das considerações levantadas até aqui, é possível concluir que a política declaratória documental de defesa do Brasil não é efetiva frente à rápida transformação do sistema internacional. O país cumpre com seu compromisso, *a priori*, de publicar um documento de caráter diplomático e de prestação de contas. Mas muito mais do que apresentar dispêndios orçamentários, para alcançar metas é necessário que se faça uma análise assertiva sobre o sistema internacional e as possíveis ameaças advindas dos variados cenários. A política documental de defesa do Brasil falha quanto ao caráter analítico dos documentos, que abordam, quando abordam, temas importantes para a análise de risco e ameaças do país de forma vaga, sem aprofundar ou trazer à luz os possíveis desdobramentos e como o Brasil pretende enfrentá-los.

Outro ponto de fragilidade nos documentos é quanto a não apresentar de forma clara quais são as ameaças que o país enfrenta ou pode vir a enfrentar. Segundo Matheus de Oliveira Pereira, a “política de defesa tem sua substância diretamente ligada à capacidade de eleger e enunciar tão livre de constrangimentos quanto possível o inimigo, o que, invariavelmente, se vincula às capacidades para tanto” (PEREIRA, 2018). Ou seja, se a política declaratória falha em enunciar o risco ou ameaça, ela falha enquanto política de defesa. E, como apresentado anteriormente, isto não permite que sejam explicitadas as diretrizes sob as quais o Brasil manterá suas relações com as demais regiões.

Sousa (2016) sugere, baseado no estudo de caso realizado por Dieck, que o que define a efetividade da implementação do livro é o equilíbrio apropriado entre os interesses civis e militares ao compor o trabalho (SOUSA, 2016). Ou seja, o grupo de trabalho que elabora o Livro Branco, Política de Defesa e Estratégia de Defesa deve ser composto não apenas por militares e representantes da burocracia do Estado, mas por uma participação expressiva de representações da sociedade civil especialistas em defesa e analistas internacionais, cujas participações devem ir além de chamadas de artigos e falas em eventos, mas sim fazer parte de um conselho consultivo que tenha voz efetiva na elaboração do documento, tal como os militares e burocratas. Mais do que isto, é preciso melhor definir as questões de Segurança Nacional no Brasil (nomenclatura de difícil apelo, dado ao passado

recente do período ditatorial), separando-as do amplo guarda-chuva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a fim de colaborar com as definições em Defesa. Com isto, será possível elaborar um documento que seja efetivo do ponto de vista executivo/operacional.

Problemática a ser observada, também, sobre os documentos de defesa do Brasil é sua ligação com o nível de democratização do país. Não apenas refletindo a partir do trabalho de Sousa (2016), que aponta tal relação entre a publicação do documento e o nível da democracia do Estado, também é preocupante ao observar o quão influenciada a elaboração da política de defesa é pela situação interna da política brasileira. A exemplo, as dificuldades de elaboração após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, e, na última edição, frente a latente militarização do Ministério da Defesa no atual governo, que tem se configurado como uma burocracia armada que não se compromete verdadeiramente em justificar a aplicação de 1,8% do PIB nacional.

Assim, a relação entre os dois níveis se mostra um tema importante a ser explorado em pesquisas futuras. Porém, para uma melhor compreensão da influência da conjuntura política nacional sobre os documentos, urge, também, a necessidade de estudar não apenas os pontos de convergência entre as 3 edições (2012, 2016 e 2020), mas investigar os motivos de seus pontos de divergência.

Assim, se o Brasil procura se manter comprometido em se desenvolver e conquistar maior protagonismo na arena internacional, é necessário que a leitura sobre esta esteja melhor elaborada, e não seguindo o reaproveitamento de textos de mais de uma década atrás. É necessária uma política declaratória assertiva em conteúdo, efetiva em políticas para o desenvolvimento da defesa brasileira e diminuição de vulnerabilidade frente aos riscos e ameaças causados pelos desdobramentos no sistema internacional.

REFERÊNCIAS

AXA. **AXA Future Risks Report 2021**. 2021. Disponível em:

https://www-axa-com.cdn.axa-contento-118412.eu/www-axa-com/31ddaea8-21a7-4c22-be16-bfecbb6301b7_FRR2021_EN_Vdef.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

BORELLI, Patricia Capelini. Estratégia Nacional de Defesa. *Em*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. **Dicionário de segurança e defesa**. 1a ed. São Paulo, SP: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo : Editora Unesp, 2018.

BRASIL. Presidente (2003 – 2006: L. I. Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Brasília, 2003.

BRASIL. Decreto Nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7438.htm . Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

BRASIL. **Anexo ao Projeto de Decreto Legislativo Nº 574, de 2012 (Parecer nº 51, de 2012 – CN)**. Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4692841&ts=1594016207143&disposition=inline>.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas MD35-G-01**.

Brasília: Ministério da Defesa (MD), 2015. Disponível em:

https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Decreto de 12 de Setembro de 2017 (Revogado pelo Decreto nº 10.087, de 2019). Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para atualização da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14489.htm;
Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria N° 2.647, de 16 de julho de 2018. Designa representantes para integrar o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI para atualização da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 2, Brasília, DF, n. 140, p. 6. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/07/2018&jornal=529&pagina=6>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2020a.

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

BECHARA, Márcia. **“Uma nova pandemia já é considerada inevitável”, diz diretora-adjunta da OMS**. [S. l.], 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/10/05/uma-nova-pandemia-ja-e-considerada-inevitavel-diz-diretora-adjunta-da-oms.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BREMMER, Ian; KUPCHAN, Cliff. **Top Risks 2022**. [S. l.]: Eurasia Group, 2022. Disponível em:

https://www.eurasiagroup.net/files/upload/EurasiaGroup_TopRisks2022.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

CHOI, Kang. An Approach to a Common Form of Defense White Paper. **Korean Journal of Defense Analysis**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 205–229, 1996. Disponível em:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10163279609464334>. Acesso em: 6 abr. 2022.

COMISSÃO APROVA PROPOSTA DE POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA - NOTÍCIAS. Brasília, 2012. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/392126-comissao-aprova-proposta-de-politica-nacional-de-defesa/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

COMISSÃO DE INTELIGÊNCIA APROVA TEXTOS DOS DOCUMENTOS DA DEFESA. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/>

credn/noticias/comissao-de-inteligencia-aprova-textos-dos-documentos-da-defesa.

Acesso em: 20 fev. 2022.

DANISH DEFENCE INTELLIGENCE SERVICE. **Intelligence Risk Assessment: An assessment of developments abroad impacting on Danish security**. Danish

Defence Intelligence Service, 2020. Disponível em:

<https://www.fe-ddis.dk/link/7aff4f3b18dd425e91a48531d66af88d.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2022.

DIECK, Hélène. Redefining defense strategy: France. *Em*: MATEI, Florina Cristiana; BRUNEAU, Thomas C (org.). **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. [S. l.]: Routledge, 2012.

FERREIRA, Claudio. **Debatedores sugerem diretrizes mais claras para a política de defesa nacional - Notícias**. [S. l.], 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/827974-debatedores-sugerem-diretrizes-mais-claras-para-a-politica-de-defesa-nacional/>. Acesso em: 9 abr. 2022.

GRUPO TRABALHA na atualização do Livro Branco de Defesa Nacional de 2020. Brasília, 2018. Disponível em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/grupo-trabalha-na-atualizacao-do-livro-branco-de-defesa-nacional-de-2020>. Acesso em: 20 abr. 2022.

GUIDELINES ON WHITE PAPER (presented by the delegation of Canada), de 31 de outubro de 2022. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/english/docwhitepapers.asp>. Acesso em: 20 abr. 2022.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Mapeamento de Riscos Digitais: uma agenda multisetorial para a segurança digital no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2021. Disponível em:

<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Agenda-Seguranca-Digital.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ITÁLIA. Ministério da Defesa. **Toward the White Paper for International Security and Defence**, 04 de agosto de 2014. Disponível em:

https://www.difesa.it/EN/Primo_Piano/Pagine/20140804_TowardtheWhitePaperforInternationalSecurityandDefence.aspx. Acesso em: 28 mar. 2022.

KHAN, Khalid; SU, Chi-Wei; RIZVI, Syed Kumail Abbas. Guns and Blood: A Review of Geopolitical Risk and Defence Expenditures. **Defence and Peace Economics**, [s. l.], p. 1–17, 2020. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10242694.2020.1802836>. Acesso em: 20 out. 2021

LIMA, Maria Regina Soares de. *et al.* **Atlas da política brasileira de defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017. (Política brasileira).

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, C. R. S. **Transição de poder e disputas hegemônicas entre EUA e China: implicações para o desenho de organizações multilaterais**: Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais: Implicações para o Brasil. [S. l.]: Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Konrad Adenauer Stiftung, 2022. Disponível em:

<https://www.cebri.org/br/doc/255/transicao-de-poder-e-disputas-hegemonicas-entre-eua-e-china-implicacoes-para-o-desenho-de-organizacoes-multilaterais>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Mudança Climática, Soberania e Segurança: cenários futuros. São Paulo, v. 1, n. 1, Diálogos Sobre Soberania e Clima, 2021. Disponível em:

<https://iree.org.br/soberania-clima/wp-content/uploads/2021/11/ISC-Dialogos-sobre-soberania-e-clima-v1.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MILBURN, A. **Is the Middle East next on Putin's agenda? What the US can do to prepare**. Washington, D.C., 2022. Disponível em:

<https://www.mei.edu/publications/middle-east-next-putins-agenda-what-us-can-do-prepare>. Acesso em: 22 abr. 2022.

NOTAS À IMPRENSA N° 56 - Nova Estrutura Regimental do Itamaraty. Brasília, 2022. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nova-estrutura-regimental-do-itamaraty. Acesso em: 22 abr. 2022.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia. A importância dos documentos da Política Brasileira de Defesa na construção dos laços de confiança mútua entre os países da América do Sul. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 7, n. 35, p. 78–94, 2016. Disponível

em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/61013>. Acesso em: 2 dez. 2021.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. Política de Defesa. *Em*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. **Dicionário de segurança e defesa**. 1ªed. São Paulo, SP: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo : Editora Unesp, 2018.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. Como encarar o Livro Branco da Defesa Nacional. **Naval War College Journal**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 7–10, 2011. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/335>. Acesso em: 17 abr. 2022.

PERNIK, Piret (ed.). **Cyberspace Strategic Outlook 2030: Horizon Scanning and Analysis**. Estonia: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, 2022. *E-book*. Disponível em: https://ccdcoe.org/uploads/2022/03/Horizon_Scanning_vol2_15032022.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

PESQUISA APONTA QUE BILIONÁRIOS CONCENTRARAM MAIS RENDA NA PANDEMIA. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/pesquisa-aponta-que-bilionarios-concentraram-mais-renda-na-pandemia/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e Política de Defesa: O Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

PLUM, Mariana Nascimento. Livro Branco de Defesa: Por quê? Para quê? Para quem? *Em*: IREE DEFESA & SEGURANÇA. 9 dez. 2020. Disponível em: <https://iree.org.br/defesa/livro-branco-de-defesa-por-que-para-que-para-quem/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

SAINTE-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. 1ª edição. ed. São Paulo, SP: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo : Editora Unesp, 2018.

SHEMELLA, Paul. The Spectrum of roles and missions of the Armed Forces. *Em*: BRUNEAU, Thomas C; TOLLEFSON, Scott D. **Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-military Relations**. University of Texas Press, 2006. p. 122–142.

SILVA, Julio E. Soto. Elementos para la elaboración de un libro de Defensa Nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de Seguridad Nacional de países europeos y continentales. **RESI: Revista de estudios en seguridad internacional**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 57–100, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768609>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SILVA, Peterson Ferreira da. Mudança Climática e a “Climatização” do Debate Internacional Sobre Segurança e Defesa. São Paulo, v. 1, n. 2, Diálogos Sobre Soberania e Clima, 2021. Disponível em: <https://iree.org.br/soberania-clima/wp-content/uploads/2021/11/ISC-Dia%CC%81logos-sobre-soberania-e-clima-V2.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

SOUSA, Gustavo José Baracho. **Os Livros Brancos e Outros Documentos de Defesa: fontes da difusão e da orientação doutrinária**. 2016. 180 f. Tese de Doutorado - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

SOUZA, Murilo. **Deputados propõem participação mais efetiva do Congresso na estratégia de Defesa Nacional - Notícias**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/821474-deputados-propoem-participacao-mais-efetiva-do-congresso-na-estrategia-de-defesa-nacional/>. Acesso em: 9 abr. 2022.

SVARTMAN, Eduardo. Pontos de contato ou de atrito? Documentos de defesa nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 3, n. 11, p. 24–38, 2012. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/26634>. Acesso em: 2 dez. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **Global Trends 2040: A More Contested World**. National Intelligence Council: Cosimo, Incorporated, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home/gt2040-media-and-downloads>.

UNITED STATES OF AMERICA. **2022 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community**. Office of the Director of National Intelligence: [s. n.], 2022.

Disponível em:

<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2022/item/2279-2022-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community>.

Acesso em: 12 abr. 2022.

VAN CREVELD, Martin L. **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WORLD BANK CUTS GLOBAL GROWTH FORECAST TO 3.2% OVER IMPACT OF RUSSIA'S UKRAINE INVASION. [S. /], 2022. Disponível em:

<https://www.businesstoday.in/latest/world/story/world-bank-cuts-global-growth-forecast-to-32-over-impact-of-russias-ukraine-invasion-330292-2022-04-18>. Acesso em: 22 abr. 2022.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2022**. 17th. ed. 2022.

E-book. Disponível em:

https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf. Acesso em: 17 abr. 2022.