



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

MAJ INF NERO PARREIRA DE JESUS

O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO, INICIADO EM 2022, E SEUS  
ENSINAMENTOS PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA E DA ESTRATÉGIA  
NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL.



Rio de Janeiro - RJ

2023



MAJ INF NERO PARREIRA DE JESUS

O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO, INICIADO EM 2022, E SEUS  
ENSINAMENTOS PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA E DA ESTRATÉGIA  
NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército,  
como pré-requisito para a matrícula no Programa  
de Pós-graduação em Ciências Militares, com  
ênfase em Defesa.

Orientador: Ten Cel Inf LUIS HENRIQUE VIGHI TEIXEIRA

Rio de Janeiro - RJ

2023

J58C Jesus, Nero Parreira de

O conflito Russo-Ucraniano, iniciado em 2022, e seus ensinamentos para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil. / Nero Parreira de Jesus. - 2023.

42 f.: il.; 30 cm.

Orientação: Luís Henrique Vighi Teixeira

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: f. 39-40

1. GUERRA DA UCRÂNIA. 2. RÚSSIA. 3. CLAUSEWITZ. 4. TEORIA D  
AGUERRA. 5. DOCUMENTOS DE DEFESA. 6. ESTRATÉGIA NACIONAL DE  
DEFESA (END). 7. POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA. I Título.

CDD 355.4

MAJ INF NERO PARREIRA DE JESUS

O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO, INICIADO EM 2022, E SEUS  
ENSINAMENTOS PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA E DA ESTRATÉGIA  
NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército,  
como pré-requisito para a matrícula no Programa  
de Pós-graduação em Ciências Militares, com  
ênfase em Defesa.

Cidade, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

COMISSÃO AVALIADORA

---

LUÍS HENRIQUE VIGHI TEIXEIRA – TC Inf – Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

PEDRO WINKELMANN SANTANA DE ARAÚJO – Cel R1 – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

AMAURY SIMÕES DOS SANTOS JUNIOR – Cel R1 – Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Dedico este trabalho a minha esposa, meus pais e amigos que sempre me incentivaram.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha esposa, meus instrutores e colegas por me ajudarem a desenvolver este trabalho.

"A guerra é meramente a continuação da política por outros meios." (Carl Von Clausewitz)

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) analisa como os ensinamentos do conflito Russo-Ucraniano, que teve início em 2022, podem contribuir para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil com base na Teoria da Guerra. O estudo atende a três objetivos específicos, os quais estão apresentados em três capítulos constantes em seu desenvolvimento e elencados a seguir. Levantamento dos ensinamentos colhidos ao longo do conflito Russo-Ucraniano, desde seu início em 2022 até os dias atuais, envolvendo uma análise abrangente dos eventos e estratégias empregadas no conflito e utilizando os princípios e conceitos da Teoria da Guerra, tendo como base a obra de Clausewitz para a interpretação dos acontecimentos. Análise das deficiências e oportunidades de melhoria que demandam modernização na Política e na Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, incluindo uma avaliação crítica das políticas e estratégias de defesa atuais do Brasil e identificando áreas em que aprimoramentos são necessários para lidar com as ameaças contemporâneas. E a realização de um estudo sobre os desafios que o Brasil pode enfrentar ao buscar modernizar sua Política e Estratégia Nacionais de Defesa, considerando os ensinamentos do conflito Russo-Ucraniano. O trabalho se baseou na análise de diversas fontes, como livros, trabalhos acadêmicos, relatórios, documentos oficiais, revistas acadêmicas e periódicos. Para entender o conflito Russo-Ucraniano e suas contribuições para a Defesa Nacional do Brasil, foram aplicados os princípios da Teoria da Guerra de Clausewitz na interpretação dos eventos e estratégias envolvidas. A pesquisa também considerou questões políticas e estratégias importantes relacionadas ao conflito, trabalhadas em diversas fontes. O estudo concentrou-se nos eventos a partir da invasão russa ao território ucraniano em fevereiro de 2022, considerando os acontecimentos do primeiro e segundo anos do conflito e como eles podem contribuir para o estudo em questão. As conclusões obtidas neste estudo apontam para a importância da ênfase na modernização e capacidade de defesa das Forças Armadas do Brasil como elemento crucial para assegurar a dissuasão diante de possíveis ameaças. Além disso, a necessidade de equilibrar a alocação estratégica de recursos entre prioridades sociais e de defesa se apresenta como um desafio crítico. Ainda, a flexibilidade estratégica e a prontidão operacional também se destacam como cruciais, dada a imprevisibilidade das mudanças no cenário internacional. Portanto, o conflito Russo-Ucraniano ressalta a necessidade de aprimorar a defesa do Brasil, alinhando suas políticas e estratégias com os princípios da Teoria da Guerra, a fim de promover uma segurança nacional eficaz. Isso requer uma análise crítica das lições aprendidas com esse conflito e a aplicação desses conhecimentos na formulação de políticas de defesa mais robustas e adaptáveis às ameaças atuais e futuras.

**Palavras-chave:** Conflito Russo-Ucraniano; Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa; Teoria da Guerra; Forças Armadas.



## ABSTRACT

The present thesis analyzes how the lessons from the Russo-Ukrainian conflict, which began in 2022, can contribute to the enhancement of Brazil's National Defense Policy and Strategy based on the Theory of War. The study addresses three specific objectives, which are presented in three chapters in its development and listed below. Gathering the lessons learned throughout the Russo-Ukrainian conflict, from its inception in 2022 to the present day, involving a comprehensive analysis of the events and strategies employed in the conflict and using the principles and concepts of the Theory of War, with Clausewitz's work as a basis for interpreting the events. An analysis of deficiencies and opportunities for improvement that require modernization in Brazil's National Defense Policy and Strategy, including a critical assessment of current defense policies and strategies in Brazil and identifying areas where enhancements are needed to address contemporary threats. Conducting a study on the challenges Brazil may face when seeking to modernize its National Defense Policy and Strategy, considering the lessons from the Russo-Ukrainian conflict. The work was based on the analysis of various sources, such as books, academic papers, reports, official documents, academic journals, and periodicals. To understand the Russo-Ukrainian conflict and its contributions to Brazil's National Defense, the principles of Clausewitz's Theory of War were applied in interpreting the events and strategies involved. The research also considered important political and strategic issues related to the conflict, as discussed in various sources. The study focused on events from the Russian invasion of Ukrainian territory in February 2022, considering the developments in the first and second years of the conflict and how they can contribute to the study at hand. The conclusions obtained in this study point to the importance of emphasizing the modernization and defense capabilities of the Brazilian Armed Forces as a crucial element in ensuring deterrence in the face of potential threats. Furthermore, the need to balance the strategic allocation of resources between social priorities and defense presents itself as a critical challenge. Additionally, strategic flexibility and operational readiness also emerge as crucial, given the unpredictability of changes in the international landscape. Therefore, the Russo-Ukrainian conflict underscores the need to enhance Brazil's defense, aligning its policies and strategies with the principles of the Theory of War to promote effective national security. This requires a critical analysis of the lessons learned from this conflict and the application of this knowledge in the formulation of more robust defense policies that are adaptable to current and future threats.

**Keywords:** Russo-Ukrainian Conflict; National Defense Policy; National Defense Strategy; Theory of War; Armed Forces.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Mapa 1 — Frentes da Invasão Russa à Ucrânia (25 de fevereiro) .....           | 34 |
| Gráfico 1 — Gasto Militar Russo, 1992-2020, U\$ (2019) constante .....        | 44 |
| Tabela 1 — Propostas de emenda à Constituição acerca da Defesa Nacional ..... | 79 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| AED      | Ação Estratégica de Defesa                |
| BID      | Base Industrial de Defesa                 |
| CCAI     | Controle das Atividades de Inteligência   |
| ED       | Estratégia de Defesa                      |
| END      | Estratégia Nacional de Defesa             |
| FFAA     | Forças Armadas                            |
| GTI      | Grupo de Trabalho Interministerial        |
| LBDN     | Livro Branco da Defesa Nacional           |
| OTAN     | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PND      | Política Nacional de Defesa               |
| SINAMOB  | Sistema Nacional de Mobilização           |
| SISMOMIL | SISMOMIL Sistema de Mobilização Militar   |
| TCC      | Trabalho de Conclusão de Curso            |
| UE       | União Europeia                            |

## SUMÁRIO

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 13 |
| 1.1   | PROBLEMA .....  | 16 |
| 1.2   | OBJETIVOS .....   | 16 |
| 1.2.1 | <b>Objetivo Geral</b> .....   | 16 |
| 1.2.2 | <b>Objetivos Específicos</b> .....  | 16 |
| 1.3   | DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....   | 17 |
| 1.4   | RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....  | 17 |
| 1.5   | METODOLOGIA .....   | 18 |
| 1.5.1 | <b>Tipo de pesquisa</b> .....   | 18 |
| 1.5.2 | <b>Coleta de dados</b> .....  | 19 |
| 1.5.3 | <b>Tratamento dos Dados</b> .....   | 19 |
| 1.5.4 | <b>Limitações do Método</b> .....   | 20 |
| 2     | <b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....  | 21 |
| 2.1   | CONTEXTO HISTÓRICO E GEOPOLÍTICO DO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO .....  | 21 |
| 2.2   | A TEORIA DA GUERRA .....  | 23 |
| 2.3   | A POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL....   | 25 |
| 3     | <b>OS ENSINAMENTOS COLHIDOS NO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO À LUZ DA TEORIA DA GUERRA</b> .....                     | 29 |
| 3.1   | CONCESSÕES DA UCRÂNIA E VULNERABILIDADE DEFENSIVA ....  | 29 |
| 3.2   | O ÍMPETO INICIAL DA INVASÃO RUSSA .....   | 33 |
| 3.3   | A RÚSSIA E SEUS POSSÍVEIS ALIADOS GLOBAIS .....   | 36 |
| 3.4   | A GUERRA QUE SE QUER NÃO É A MESMA QUE SE TEM .....   | 40 |
| 3.5   | A PERSONALIDADE DE PUTIN .....  | 42 |
| 3.6   | VANTAGENS DA DEFESA E A NECESSIDADE DA UCRÂNIA CONTRA-ATACAR  | 45 |
| 3.7   | A IMPORTÂNCIA DA DISSUAÇÃO .....  | 47 |
| 3.8   | CONCLUSÃO PARCIAL .....   | 49 |
| 4     | <b>DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA POLÍTICA E NA ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL</b> ..... | 50 |
| 4.1   | A DEFESA NACIONAL E OS INTERESSES POLÍTICOS NO BRASIL ..  | 50 |
| 4.2   | A DEFINIÇÃO GENERALISTA DE AMEAÇA E A ORIENTAÇÃO PACIFISTA NOS DOCUMENTOS DE DEFESA DO BRASIL .....             | 55 |
| 4.3   | CONFIANÇA NO MULTILATERALISMO .....   | 59 |
| 4.4   | A DEFESA NACIONAL E SUAS INCERTEZAS .....   | 63 |
| 4.5   | A ESTRATÉGIA DE DEFESA EM UMA DEMOCRACIA .....  | 65 |
| 4.6   | A ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA DO BRASIL  | 68 |
| 4.7   | A ABORDAGEM DA DISSUAÇÃO NA END .....   | 72 |
| 4.8   | CONCLUSÃO PARCIAL .....   | 74 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 5   | <b>DESAFIOS PARA A MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA E DA ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL</b> ..... | 75 |
| 5.1 | FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS .....   | 75 |
| 5.2 | BUROCRACIA .....  | 77 |
| 5.3 | FALTA DE CONSENSO E VONTADE DOS POLÍTICOS E DA SOCIEDADE<br>78                                      |    |
| 5.4 | CONCLUSÃO PARCIAL .....   | 80 |
| 6   | <b>CONCLUSÃO</b> .....  | 82 |
|     | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 86 |

## 1 INTRODUÇÃO

O conflito entre a Rússia e a Ucrânia tem suas raízes no nacionalismo de ambos os países, cujos interesses divergentes têm gerado tensão há muito tempo. De um lado, o nacionalismo ucraniano tem uma postura pró-ocidental, buscando o reconhecimento da Ucrânia como um Estado independente e não uma parte marginal de outro país. Por outro lado, o nacionalismo russo é caracterizado por uma visão imperial e vê a Ucrânia como parte de seu território, o que dificulta sua recepção como um país soberano, especialmente diante dos esforços da Ucrânia em se aproximar do Ocidente, o que é visto pela Rússia como uma ameaça à sua influência regional (Aparecido; Aguilar, 2022).

O conflito é alimentado pela busca da Rússia em manter sua influência na região, o que prejudica a participação da Ucrânia em assuntos europeus e globais. Por sua vez, a Ucrânia vê a postura russa como uma tentativa de criar um império regional informal, o que aumenta a tensão entre os dois países. Esses diferentes nacionalismos, com suas visões opostas no que diz respeito ao Ocidente e à relação entre Rússia e Ucrânia, têm sido um fator central na gênese do conflito e na dificuldade em encontrar uma solução duradoura (Aparecido; Aguilar, 2022).

A Ucrânia tem sido considerada historicamente como uma área sensível para a Rússia, sendo conhecida como o "ventre-mole" do império russo devido à sua importância territorial e nacional. A crise atual na Ucrânia teve seu início na "Revolução Laranja" em 2004, uma série de eventos que resultaram em uma onda de protestos conhecidos como "Revoluções Coloridas" em países vizinhos, com suspeitas de interferência de serviços de inteligência do ocidente para desestabilizar o governo pró-Moscou. Em 2014, o movimento Euromaidan, que buscava uma associação da Ucrânia com a União Europeia, levou à deposição do governo pró-Moscou de Yanukovich e à subsequente invasão militar russa da Crimeia e de partes do leste ucraniano, habitadas por uma maioria étnica russa (Carmona, 2022).

A crise na Ucrânia é um exemplo claro de como os conflitos geopolíticos podem ter ramificações globais significativas. A situação na Ucrânia tem sido uma fonte de tensão entre a Rússia e o Ocidente e pode levar a um conflito militar total se não for resolvido. A crise também destaca a importância de se ter uma Base Industrial de Defesa forte, como mencionado por Almeida (2022), já que o Brasil pode precisar enfrentar crises semelhantes no futuro.

O Brasil é um país localizado na América do Sul, seu território é vasto, com uma área terrestre de cerca de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> e 4,5 milhões de km<sup>2</sup> de águas jurisdicionais. O Brasil faz fronteira com nove países sul-americanos e um território ultramarino da França, totalizando uma extensão de 16.866 km de fronteira. De acordo com o artigo 20 da Constituição Federal, uma porção de 150 km, conhecida como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa nacional e representa 27% do território nacional (Brasil, 2020b).

É crucial para o Brasil garantir uma atenção contínua à sua defesa, de forma a mantê-la em um nível adequado à sua estatura político-estratégica. A Defesa Nacional desempenha um papel fundamental na preservação da soberania nacional, na proteção do território e na consecução dos objetivos nacionais, bem como na garantia da não interferência externa em seu território, águas jurisdicionais e espaço aéreo. Por essa razão, é necessário investir na construção e manutenção de recursos que proporcionem evoluiu adequadamente à Defesa Nacional, assegurando que as Forças Armadas estejam devidamente preparadas e em estado de prontidão para cumprir sua missão constitucional (Brasil, 2020b).

A Defesa Nacional engloba um conjunto de medidas e ações do Estado para salvaguardar a segurança do país contra ameaças predominantemente originárias do exterior. Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa (PND) é o principal documento orientador para o planejamento de ações pensadas à defesa do país, com foco prioritário em ameaças externas. Ela estabelece objetivos para o preparo e uso de todos os recursos do Estado em prol da Defesa Nacional, visando proteger o Território Nacional, a autoridade e os interesses nacionais contra ameaças ou manifestações externas.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), fundamentada na Política Nacional de Defesa (PND), estabelece de forma clara e objetiva as estratégias que devem guiar a sociedade brasileira nas ações de defesa da nação. Ela aborda os princípios essenciais que devem nortear a estruturação da defesa do país, além de indicar a necessidade de articulação entre os três Poderes e a interação com mecanismos não supervisionados do Brasil, em todos os níveis de condução das ações de defesa. A END serve como um documento de referência para orientar a sociedade brasileira nas ações voltadas à defesa da Pátria (Brasil, 2020b).

Assim, a base política da Gestão de Defesa é estabelecida pela Política Nacional de Defesa (PDN), que inclui os Fundamentos e definições importantes como

Poder Nacional, Segurança e Defesa Nacional, uma análise do contexto nacional e internacional, a Concepção Política de Defesa, bem como os oito Objetivos Nacionais de Defesa (OND). Além disso, a Estratégia Nacional de Defesa (END) apresenta a Concepção Estratégica de Defesa, as Capacidades Nacionais de Defesa e as ações e estratégias que devem ser implementadas pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas (Brasil, 2020b). Portanto, para uma análise crítica abrangente e fundamentada dos elementos que moldam a gestão de defesa, é essencial aplicar a Teoria da Guerra, cuja abordagem nos permite compreender como a estratégia de defesa evolui ao longo do tempo, garantindo a eficácia das ações em prol da segurança nacional.

De acordo com a Teoria da Guerra, a análise crítica de um caso histórico requer a consideração de três conjuntos de elementos empíricos. O primeiro envolve o contexto político, a personalidade do líder e as instituições políticas. O segundo conjunto abrange a natureza da população, as instituições sociais, seu apoio às ações políticas, bem como suas condições respiratórias e técnicas para sustentar uma guerra. O terceiro conjunto inclui o caráter do comandante, a natureza e o impacto das armas, a evolução da organização das forças combatentes e as tendências em termos de mudanças (Duarte, 2008).

Esses elementos fornecem a base para a reconstrução dos eventos históricos e são aplicados nas fases subsequentes da análise crítica: tática, estratégia, política e logística. A logística refere-se à preparação das forças para o combate, enquanto a política trata do uso da guerra para fins políticos. A tática envolve a utilização das forças para o enfrentamento, e a estratégia aborda o emprego dos enfrentamentos para atingir os objetivos específicos da guerra (Duarte, 2008).

O conflito Russo-Ucraniano, iniciado em 2022, tem sido considerado um dos eventos mais importantes e impactantes do cenário geopolítico atual. Devido à sua complexidade, envolvendo questões políticas, militares e econômicas, este conflito atraiu a atenção de diversos estudiosos e especialistas em segurança e defesa, que buscam entender suas instruções e ensinamentos para aprimorar, por exemplo, as estratégias de defesa de países e organizações internacionais.

A reflexão sobre este conflito será um instrumento para aprimorar a preparação do Brasil para crises e conflitos, permitindo que as estratégias de defesa sejam mais eficazes e adaptadas aos desafios do atual cenário internacional. Assim, o estudo do conflito russo-ucraniano, à luz da Teoria da Guerra, é fundamental para uma



compreensão mais ampla do cenário geopolítico global, permitindo uma análise mais aprofundada e crítica dos conflitos em curso e seus impactos na segurança e defesa das nações.

## 1.1 PROBLEMA

Diante contexto demonstrado anteriormente, essa pesquisa se propões a responder a seguinte indagação: Quais ensinamentos a análise do conflito Russo-Ucraniano, iniciado em 2022, pode trazer para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil à luz da Teoria da Guerra?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os ensinamentos do conflito russo-ucraniano, iniciado em 2022, que podem contribuir para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, com base na Teoria da Guerra.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Com a intenção de se estudar o conflito Russo-Ucraniano, iniciado em 2022, e identificar seus ensinamentos para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil à luz da Teoria da Guerra, foram levantados os seguintes objetivos específicos:

a. À luz da Teoria da Guerra, identificar os ensinamentos colhidos no conflito Russo-Ucraniano, desde o seu início em 2022 até os dias atuais, que tiveram impacto estratégico para ambos os países;

b. Analisar, na Política e na Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, deficiências e oportunidades de melhoria que demandem modernização, diante de novas dinâmicas nos conflitos globais;

c. Identificar os desafios para a modernização da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, utilizando os ensinamentos do conflito russo-ucraniano em questão e levando em consideração as particularidades do País.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo deste trabalho de conclusão de curso se restringe ao conflito Russo-Ucraniano iniciado em 2022, com foco específico em analisar os ensinamentos que podem ser extraídos desse conflito para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil à luz da Teoria da Guerra. A pesquisa abordará as principais questões políticas e estratégicas envolvidas no conflito, com base em análises de fontes diversas.

A delimitação do estudo da PND e da END incluirá os seguintes temas:

**Concepção Política de Defesa:** Será examinada a forma como a política de defesa é concebida e formulada, com ênfase nas decisões políticas que orientam a estratégia de defesa nacional.

**Estratégias e seus Fundamentos:** Investigaremos as estratégias adotadas pelo Brasil em relação à sua Defesa Nacional, bem como os princípios e fundamentos subjacentes a essas estratégias.

**Ações Estratégicas de Defesa:** Analisaremos as ações práticas que o Brasil empreende para implementar suas estratégias de defesa, incluindo mobilização de recursos, treinamento militar, alianças internacionais e investimentos em tecnologia.

Já a delimitação temporal se concentra no ano de 2022 em diante, considerando os desdobramentos do conflito e suas possíveis contribuições para este estudo.

### 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O valor deste estudo reside na importância do conflito russo-ucraniano, iniciado em 2022, como um evento de grande repercussão geopolítica e militar que pode trazer ensinamentos importantes para a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil. A análise dos ensinamentos que podem ser extraídos desse conflito, à luz da Teoria da Guerra, pode fornecer insights valiosos para o aprimoramento das políticas de defesa do Brasil, considerando as instruções estratégicas e as lições aprendidas. Além disso, a pesquisa contribuirá para a compreensão mais aprofundada dos aperfeiçoamentos e das dinâmicas de guerra moderna, permitindo uma análise crítica e embasada das estratégias adotadas pelos atores envolvidos.

A relevância deste estudo também se relaciona com a necessidade de o Brasil aprimorar Estratégia Nacional de Defesa em meio a um contexto geopolítico complexo e em constante evolução. O conflito Russo-Ucraniano, iniciado em 2022, é um exemplo atual e relevante de um conflito armado com implicações globais e regionais, que pode oferecer ideias importantes para a formulação de políticas de defesa mais eficazes para o Brasil. A compreensão das dinâmicas e das estratégias empregadas, sob a perspectiva da Teoria da Guerra, pode contribuir para o fortalecimento da capacidade de análise e tomada de decisão do Brasil em relação à sua defesa e segurança nacional.

São evidentes a importância do estudo da atual Guerra da Ucrânia para enriquecer a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, bem como para o entendimento mais amplo da Teoria da Guerra e das motivações dos conflitos armados no cenário internacional.

## 1.5 METODOLOGIA

### 1.5.1 Tipo de pesquisa

Essa pesquisa foi uma análise qualitativa, pois fez uma abordagem mais aprofundada e contextualizada de aspectos complexos e multifacetados, como estratégias militares, políticas e culturais, buscando compreender as nuances e os atores envolvidos no conflito russo-ucraniano. Quanto à natureza da pesquisa, esta foi do tipo aplicada, pois pode servir de incentivo para pesquisas futuras no que diz respeito à atualização da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa. Quanto ao objetivo, este trabalho foi de caráter exploratório e descritivo, pois pretende explorar e compreender melhor as dinâmicas e encerramentos da Guerra da Ucrânia, ainda em curso, além de descrever características, eventos e estratégias utilizadas pelos lados envolvidos, bem como suas intenções e possíveis consequências. Por fim, quanto aos procedimentos de pesquisa, o trabalho consiste na revisão sistemática da literatura disponível, incluindo artigos científicos, livros, relatórios e documentos oficiais, para obter uma visão abrangente e atualizada sobre o conflito russo-ucraniano e sua conversão para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil. A análise foi realizada de forma crítica e interpretativa, utilizando os princípios e conceitos da Teoria da Guerra como base para a interpretação dos eventos e

estratégias empregadas no conflito, de forma a obter uma visão abrangente e aprimorada sobre o conflito Russo-Ucraniano e sua contribuição para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil.

### **1.5.2 Coleta de dados**

Esta pesquisa realizou o levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica de literatura (livros, trabalhos acadêmicos, relatórios, documentos oficiais, revistas acadêmicas e periódicos), autores amplamente citados no ambiente acadêmico, além de sites jornalísticos e revistas da grande mídia. As consultas foram inspiradas nas principais fontes de pesquisa de trabalhos acadêmicos, como as plataformas digitais do Google Acadêmico, Scielo, Biblioteca Digital do Exército e EB Revistas.

O escopo da pesquisa foi amplo e abrangente, com o objetivo de obter informações cruciais para a análise da estratégia de defesa no contexto da Guerra Russo-Ucraniana e sua relevância para o Brasil. Foram buscados artigos relacionados à área de defesa, incluindo trabalhos acadêmicos que tratam da estratégia de defesa, documentos estratégicos de defesa do Brasil e revistas nacionais e estrangeiras que abordam assuntos de defesa.

Além disso, foram analisados boletins de notícias sobre a Guerra Russo-Ucraniana, com o intuito de acompanhar eventos atuais, além de estudos sobre a Teoria da Guerra de Clausewitz em artigos e trabalhos acadêmicos. Isso permitiu construir uma base sólida de dados para a pesquisa, abordando uma variedade de tópicos interligados que são essenciais para a compreensão da estratégia de defesa e sua aplicação no contexto brasileiro.

### **1.5.3 Tratamento dos Dados**

O tratamento dos dados foi feito a fim de permitir a apresentação dos resultados da análise, de forma clara e coerente, utilizando os exemplos dos dados coletados para ilustrar os achados. Sendo um processo interativo e reflexivo, envolvendo uma constante revisão e refinamento das análises à medida que novos insights e descobertas emergiram.

#### 1.5.4 Limitações do Método

O método foi limitado pelas pesquisas referentes ao espaço geográfico onde ocorre o conflito Russo-Ucraniano, além do Brasil e seu entorno planejado. O estudo se limita ainda aos dados fornecidos em artigos científicos, revistas acadêmicas, periódicos, além de documentos e dados oficiais, os quais foram coletados de fontes abertas. Como limite temporal foi estipulado o início da invasão russa em fevereiro de 2022, até os dias atuais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E GEOPOLÍTICO DO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO

A compreensão plena do conflito atual entre a Rússia e a Ucrânia requer uma breve digressão histórica para entender os fatores que levaram à sua eclosão. A "*Rus de Kiev*" é considerada a origem da nacionalidade russa, e embora o centro de gravidade da Rússia tenha se traduzido para Moscou e São Petersburgo nos séculos seguintes, a importância da Ucrânia na identidade nacional russa não pode ser subestimada. A existência da Ucrânia como nação independente é resultado da construção da União Soviética após a Revolução de 1917, com a questão nacional sendo interpretada dentro da cosmovisão do marxismo-leninismo, especialmente a interpretação leninista da "autodeterminação dos povos" (Carmona, 2022).

O desfecho da Guerra Fria nos eventos de 1989/1991 é outro fator relevante para entender o conflito atual. A vitória do bloco liberal-ocidental decorreu do colapso da União Soviética, após décadas de uma sofisticada "geopolítica da contenção" (*containment*) originada na teoria clássica anglo-saxã e implementada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, como argumentado por Carmona (2022) em seu trabalho recente.

A manobra de Henry Kissinger para explorar diferenças ideológicas entre a China e a União Soviética nos anos 1970 também desempenhou um papel na ascensão da China como potência global, o que influencia a dinâmica atual do conflito entre Rússia e Ucrânia. A visita do presidente Nixon ao presidente Mao em Pequim em 1972 marcou o início de uma mudança nas relações sino-soviéticas, e a política de "reforma e abertura" iniciada por Deng Xiaoping em 1978 levou a China a uma ascensão no sistema internacional nas décadas seguintes, com consequências que ainda são sentidas na atual disputa sistêmica pela supremacia mundial (Carmona, 2022).

A Ucrânia é o segundo maior país da Europa e foi uma das 15 repúblicas da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) até 1991. Para a Rússia, o colapso da União Soviética foi a grande tragédia geopolítica do século, causada em dezenas de milhões de concidadãos e compatriotas vivendo fora do território russo e uma epidemia de desintegração que afetou a própria Rússia. Em agosto daquele ano,

a Ucrânia se tornou uma nação independente e estabeleceu laços mais estreitos com potências ocidentais, o que incomodou a Rússia. Desde então, Kiev, a capital ucraniana, tem buscado controlar seu destino, muitas vezes com dificuldades, sob a sombra de seu vizinho mais poderoso (Aparecido; Aguilar, 2022).

A história da Ucrânia inclui o desastre nuclear de Chernobyl em 1986, considerado o pior da história, assim como períodos de glória que resultaram em marcos arquitetônicos nas cidades do país. Kiev, em particular, é conhecida por sua bela paisagem urbana, destacada pelos domos das igrejas históricas, possui papel importante na ascensão do cristianismo ortodoxo no Oriente e é considerada o berço da nação ucraniana (Aparecido; Aguilar, 2022).

No entanto, segundo Aparecido e Aguilar (2022), a Ucrânia tem enfrentado desafios recentes, como a anexação da Crimeia pela Rússia e o separatismo nas províncias do leste, na região de Donbass. Além disso, o país tem expressado o desejo de aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma aliança militar ocidental. No final de 2021, a Rússia começou a mobilizar tropas na fronteira e, em 24 de fevereiro de 2022, invadiu o país. Isso evidencia que a tensão em relação à Ucrânia está relacionada, principalmente, a questões de defesa e energia. A invasão da Ucrânia levanta considerações importantes sobre o contexto internacional que levou à decisão da Rússia de usar a força.

A invasão das tropas russas na Ucrânia, após meses de concentração militar em seu território, resultou em uma campanha militar em quatro frentes. A primeira frente se desenvolveu a partir do Donbass, região controlada politicamente por Moscou desde 2014, com o objetivo inicial de tomar a cidade de Mariupol, que abrigava forças ucranianas de elite, como o Batalhão Azov. Após três meses de intensos combates, a Siderúrgica Azovstal foi tomada pelos russos em maio, seguida pela conquista da cidade de Severodonetsk em junho e da oblast de Luhansk em julho. Atualmente, a Rússia busca conquistar a integridade da oblast de Donetsk, região ucraniana de etnia russa, como um dos principais objetivos de guerra (Carmona, 2022).

A segunda frente se desenvolveu ao longo do eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson, na embocadura do Rio Dnieper, logo no início da guerra, foi uma importante vitória para a Rússia. Além de resolver questões logísticas relacionadas ao abastecimento de água para a Crimeia, a Rússia consolidou sua posição na franja norte do Mar Negro, estabelecendo uma base para a possível

conquista da cidade de Odessa, no Oeste, e vislumbrando o domínio completo da parte ucraniana do Mar Negro até a Transnístria, região autônoma de maioria russa na Moldávia, formando o que seria chamado de *Novarossia* (Carmona, 2022).

A terceira frente foi estabelecida no eixo Belarus-Kiev. Segundo Carmona (2022), inicialmente, as tropas russas estacionadas na Bielorrússia cercaram e atacaram Kiev, a capital ucraniana. No entanto, após obter o cerco da cidade em março, Moscou iniciou a retirada das tropas do entorno de Kiev, o que foi concluído no início de abril. Desde então, ataques a alvos militares na capital ucraniana continuam a ser registrados por meio de mísseis lançados à distância. No entanto, declarações do chanceler russo em julho indicam que o objetivo russo pode ser a deposição do regime de Kiev, o que poderia resultar na retomada do ataque à capital e prolongar ainda mais a guerra.

E a quarta frente foi observada no eixo Kharkiv-Kiev, com o objetivo de chegar à capital ucraniana a partir da conquista da cidade de Kharkiv, uma grande cidade com 1,5 milhão de habitantes e capital do país até 1934. No entanto, a tomada de Kharkiv nunca se concretizou e o cerco russo à cidade foi relaxado em maio, com movimentos de contraofensiva ucraniana a partir da cidade alternando-se com pequenos avanços russos nos subúrbios em junho e julho (Carmona, 2022).

## 2.2 A TEORIA DA GUERRA

O referencial teórico para a interpretação das estratégias adotadas no conflito entre a Rússia e a Ucrânia, em questão, será baseado em um autor renomado: o prussiano Carl von Clausewitz, considerado o elemento principal do referencial. O autor possui uma obra amplamente estudada e citada, "Da Guerra" de Clausewitz, publicado em 1832. No entanto, serão analisadas obras relacionadas a este assunto de outros autores, de forma subsidiária.

Clausewitz, em sua obra clássica sobre a guerra, argumenta que a guerra não é apenas um ato político, mas um instrumento político em si. A guerra é uma continuação das relações políticas entre Estados, sendo realizada por meio da aplicação máxima de violência, muitas vezes envolvendo a mobilização de todo o poder nacional, com a predominância do uso militar para impor a vontade de um ator ao outro (Clausewitz, 1984 [1832]).



Ainda, de acordo com Clausewitz (1984 [1832]), a natureza da guerra é singular e permanente, mas suas características e técnicas podem ser modificadas devido a influências temporais e geográficas, bem como ideias e tecnologias. O autor reconhece a brutalidade da guerra ao afirmar que se trata de um ato de violência utilizado para atingir um objetivo concreto, ou seja, a derrota do inimigo. Ignorar a brutalidade da guerra seria um erro e um desperdício de forças (Clausewitz, 1984 [1832]).

Conceitos da teoria da guerra - tais como a afirmação de que o objetivo da guerra é a destruição das forças inimigas e a conquista de seus objetivos, a relação entre política e estratégia, a premissa de que a guerra é a continuação da política por outros meios, além da importância do planejamento e da logística para a condução de operações militares - têm valor significativo para a evolução da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e podem ser facilmente relacionados ao conflito russo-ucraniano iniciado em 2022.

A ideia de que o objetivo da guerra é a destruição das forças inimigas e a conquista de seus objetivos destaca a necessidade de definir metas claras e estratégias eficazes para proteger os interesses nacionais em um ambiente geopolítico em constante mudança.

A relação entre política e estratégia torna-se crucial, uma vez que a tomada de decisões políticas deve guiar a formulação de estratégias militares. No contexto do conflito russo-ucraniano, as nações ao redor do mundo, incluindo o Brasil, precisam equilibrar considerações políticas, econômicas e diplomáticas ao decidir como responder ao conflito, seja por meio de apoio político, sanções econômicas ou outras medidas estratégicas.

A máxima de que a guerra é a continuação da política por outros meios ressalta a importância de utilizar o poder militar como uma extensão das políticas nacionais. No caso do Brasil, isso implica em manter uma postura diplomática ativa e, ao mesmo tempo, investir em capacidades de defesa eficazes para proteger seus interesses e contribuir para a estabilidade global.

Ademais, a ênfase no planejamento e na logística enfatiza a necessidade de preparação adequada e capacidades logísticas robustas para responder a crises e conflitos. No contexto do conflito russo-ucraniano, esses aspectos são evidentes na necessidade de fornecimento de ajuda humanitária e apoio logístico às partes envolvidas. Para o Brasil, a lição é clara: investir em planejamento estratégico,

logística e indústria de defesa é fundamental para garantir a capacidade de resposta em situações de crise, seja em âmbito nacional ou internacional.

Portanto, a compreensão e aplicação desses conceitos da teoria da guerra podem desempenhar um papel vital na evolução da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, permitindo uma abordagem mais eficaz e coerente diante dos desafios globais, como o conflito russo-ucraniano, o qual pode ser plenamente entendido à luz do referido prussiano.

### 2.3 A POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL

As guerras têm evoluído ao longo do tempo, trazendo novos desafios para as Forças Armadas de todos os países. Além das dimensões clássicas do campo de batalha, terrestre, naval e aérea, agora também é necessário considerar a dimensão espacial, do ciberespaço, do ambiente em rede e a capacidade quase infinita de armazenamento de informações que permite a conexão do campo de batalha real com o virtual. O conceito de inimigo também mudou, não se limitando mais a um país ou aliança, mas também incluindo facções políticas, religiosas ou terroristas (Neto, 2022).

A gestão de recursos na área de Defesa envolve o entendimento de que a Defesa é um bem público, portanto, é fundamental garantir o uso eficiente e eficaz dos recursos, como financiamento, pessoal, equipamento e instalações, para contribuir para o alcance dos objetivos e estratégias nacionais de Defesa, conforme estabelecido nos documentos de Defesa, como o Plano Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (Neto, 2022).

De acordo com Bacur-marcu, Fluri e Targarev (2009), a gestão da defesa é um processo institucional que se situa entre a formulação da política de defesa e o efetivo comando e controle das forças militares. Essa abordagem engloba diversas áreas, como gestão de recursos de defesa, gestão de pessoal e gestão de aquisições, por exemplo. Os autores destacam que a implementação da política de defesa pode enfrentar incertezas e riscos, exigindo flexibilidade e tomada de decisões subsequentes. Problemas inesperados podem surgir, demandando identificação e busca de soluções adequadas, mesmo que não tenham sido previstas inicialmente.

A análise do conflito russo-ucraniano, iniciado em 2022, pode fornecer *insights* sobre a necessidade de identificar e solucionar problemas emergentes, e a importância de uma abordagem adaptativa na implementação da política de defesa.

Dessa forma, a busca por lições aprendidas com esse conflito pode contribuir para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do país, garantindo uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos disponíveis.

Neste trabalho serão analisados o Livro Branco de Defesa Nacional e a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, que já foram aprovados pelo Senado e estão atualmente em processo de apreciação pela Câmara dos Deputados. Esses documentos desempenham um papel fundamental no planejamento e gestão da Defesa Nacional Brasileira, pois estabelecem políticas, diretrizes e prioridades para o setor.

A Estratégia Nacional de Defesa de 2020 estabelece uma Ação Estratégica de Defesa (AED) que visa buscar a alocação de recursos orçamentários e financeiros suficientes para atender às necessidades de articulação e equipamento das Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual, em um patamar equivalente a 2% do Produto Interno Bruto (PIB) (Brasil, 2020b). Porém, a instabilidade política do país, bem como a incapacidade de se manter um orçamento anual constante podem vir a prejudicar a consecução dos objetivos nacionais de defesa.

Segundo Aguilar e Mendonça (2021), apesar do Brasil possuir uma economia de grande porte e de ter ambições expressas em documentos de defesa, a consecução de seus objetivos enfrenta desafios constantes. A limitação de recursos orçamentários compromete frequentemente projetos voltados para a dimensão externa de defesa. A conexão entre defesa e política externa é evidente apenas em momentos específicos da política nacional, enquanto o emprego recorrente das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem e atividades subsidiárias no território nacional pode ser considerado uma disfunção dos objetivos principais das Forças Armadas.

A análise diacrônica dos documentos de defesa brasileiros revela, como primeira conclusão, que a sociedade civil, incluindo os acadêmicos especializados no assunto, foi gradualmente afastada do processo de reflexão, discussão e formulação dos documentos de defesa brasileiros. Embora seja verdade que a participação da sociedade civil nunca tenha sido confirmada democraticamente e que os militares tenham coordenado os trabalhos desde as primeiras versões, é possível observar que, ao longo das sucessivas versões, os militares têm se apropriado cada vez mais do tema, impondo seu monopólio na elaboração dos documentos sem restrições (Donadelli; Saint-Pierre; Vitelli, 2021).

Ainda, conforme Donadelli, Saint-pierre e Vitelli (2021), a segunda conclusão que pode ser retirada da análise dos documentos de defesa brasileiros se refere ao seu conteúdo. Apesar de serem intitulados como "documentos de defesa", eles se restringem, na maioria das vezes, a assuntos militares, limitando o significado da defesa apenas ao uso das Forças Armadas. Além disso, não há uma preocupação clara em fortalecer a hierarquia de comando do Ministério da Defesa e seu Comando Conjunto, sendo que as lógicas e demandas de cada força são tratadas de forma separada, sem uma integração efetiva.

A estratégia russa somente parecia ser conhecida em relação ao apoio aos separatistas e ao enfraquecimento da aviação e defesa aérea ucranianas. No entanto, houve equívocos ao subestimar a determinação e a capacidade de resistência dos ucranianos, a dificuldade em conquistar Kiev e estabelecer um regime alinhado a Moscou, além de equívocos ao superestimar a capacidade de negar o acesso da Ucrânia ao mar e ocupar o país mantendo minimamente a ordem (Pinto, 2022).

Dessa primeira observação, pode-se inferir que a participação da sociedade e do ente político na formulação da END é fundamental para garantir uma abordagem abrangente e inclusiva na tomada de decisões. A definição dos objetivos estratégicos, alocação de recursos e direcionamento das forças armadas deve ser um processo democrático, que incorpore diferentes perspectivas e interesses da sociedade civil, evitando uma concentração excessiva de poder nas mãos dos militares. A cooperação entre a sociedade, o ente político e as forças armadas fortalecem a governança democrática e assegura que a política de defesa nacional seja transparente e legitimada pelo conjunto da nação.

Clausewitz (1984 [1832]) destaca a importância da avaliação correta do tipo de guerra em que se está envolvido. O político e o comandante devem realizar uma análise profunda e abrangente para compreender a natureza da guerra, evitando ilusões e tentativas de transformá-la em algo que não corresponda à sua essência (Clausewitz, 1984 [1832]). Nesse contexto, durante a invasão russa na Ucrânia, a falta de uma avaliação precisa dos desafios e da resistência ucraniana revela uma falha em compreender plenamente o cenário de guerra e suas implicações. Essa desconexão entre a realidade e as expectativas pode ter impactos significativos nas estratégias adotadas e nos resultados alcançados. É crucial que tanto os líderes políticos quanto os comandantes militares cheguem a uma compreensão clara e realista, por meio da formulação da END, dos objetivos políticos da nação e das

capacidades do país para alcançá-los, a fim de tomar decisões efetivas e evitar equívocos.

### 3 OS ENSINAMENTOS COLHIDOS NO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO À LUZ DA TEORIA DA GUERRA

#### 3.1 CONCESSÕES DA UCRÂNIA E VULNERABILIDADE DEFENSIVA

A origem imediata do conflito entre Rússia e Ucrânia remonta ao final da Guerra Fria, quando a Ucrânia conquistou sua independência da antiga União Soviética em dezembro de 1991. Desde então, duas perspectivas opostas têm colidido. A Rússia, motivada pela perda de uma realidade geopolítica estabelecida ao longo do século XX, considera natural a necessidade de restaurar a subordinação econômica e militar da Ucrânia a Moscou. Por outro lado, a Ucrânia vê a independência de 1991 como a concretização de uma longa e esperada autodeterminação política, que foi sufocada após a Primeira Guerra Mundial, quando a unificação das regiões ocidental e oriental do país foi impedida, ao contrário do que ocorreu com vários territórios da Europa Oriental que eram antigas partes dos impérios russo, alemão e austro-húngaro (Loureiro, 2022).

De acordo com Loureiro (2022), as tensões significativas entre Kiev e Moscou surgiram mesmo antes de Washington chegar à conclusão de que a OTAN deveria expandir-se para o Leste Europeu. Essa decisão foi consolidada, especialmente a partir do segundo ano da administração Clinton, em 1994, quando ocorreu um enfraquecimento da iniciativa conhecida como "Parceria para a Paz".

Após a decisão de expansão da OTAN para o Leste Europeu, a espiral do dilema de segurança entre a Rússia e a Ucrânia, que já era significativa, tornou-se ainda mais grave. Isso colocou a situação em um contexto no qual a Rússia não apenas enfrentou a perda estratégica de influência geopolítica no final da Guerra Fria (no caso, a Ucrânia), mas também a possibilidade de uma derrota ainda maior. Isso ocorreu à medida que países da antiga zona de influência soviética, principalmente a Ucrânia, passaram a ver a OTAN como a principal solução para seus problemas de segurança em relação a Moscou. Essa percepção exacerbou o sentimento de prejuízo e insegurança por parte da Rússia (Loureiro, 2022).

Segundo Clausewitz (1984 [1832]), o propósito da guerra é desarmar o inimigo, e esse é o momento em que se busca demonstrar, pelo menos teoricamente, que isso foi espontâneo. Para subjugar o inimigo, é necessário colocá-lo em uma situação ainda mais desfavorável do que o que se exige dele. O objetivo é criar condições em

que o inimigo se sinta compelido a ceder, percebendo que qualquer resistência adicional resultaria em consequências ainda mais espontâneas.

De fato, uma das situações mais desfavoráveis para um beligerante é ficar completamente indefeso (Clausewitz, 1984 [1832]). Portanto, medidas devem ser tomadas para neutralizar a capacidade de defesa do oponente, desarmar suas forças e reduzir suas opções estratégicas. Ao fazer isso, aumenta-se a probabilidade de o inimigo ceder diante da impossibilidade de se proteger ou de continuar a luta de forma eficaz. A ideia é criar uma superioridade tão grande, que o inimigo se vê sem alternativas a não ser aceitar as condições impostas.

Durante os anos de 1990, a Ucrânia tomou dois passos cruciais buscando uma saída para o dilema de segurança em que se encontrava com a Rússia. O primeiro ocorreu sob intensa pressão dos Estados Unidos e resultou na assinatura do memorando de Budapeste em 1994. Por meio desse acordo, Kiev abriu mão de seu arsenal nuclear, que na época era o terceiro maior do mundo e remanescente da antiga União Soviética. Na troca, recebeu garantias de reconhecimento de sua integridade territorial e soberania pela Rússia, bem como pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, com a posterior inclusão da China e França. O segundo passo importante ocorreu em 1997, quando a Ucrânia venceu em dividir a frota do Mar Negro e ratificou, por meio de um tratamento bilateral, o reconhecimento russo da integridade territorial e soberania ucraniana. Como parte desse acordo, Kiev concordou em conceder o porto estratégico de Sebastopol, na Península da Crimeia, em locação para a Rússia até 2017. No entanto, o presidente ucraniano Yanukovich, em troca de melhores preços de gás russo, estendeu esse acordo de locação até 2049 por meio dos chamados acordos de Kharkiv em 2010 (Loureiro, 2022).

A invasão russa à Ucrânia parecia altamente improvável, sendo vista como mera gesticulação durante a escalada do conflito. Isso se baseava em quatro argumentos principais. Primeiro, a ideia de que, na Europa contemporânea, a guerra, especialmente uma guerra de conquista, era considerada absurda e descartada como possibilidade viável. Além disso, havia dificuldade em identificar objetivos políticos ou estratégicos razoáveis da Rússia nesse contexto. A exceção era a garantia de autonomia para as regiões de Donetsk e Luhansk, buscando proteger as populações de origem russa. Outro fator era o poder nuclear e os recursos energéticos da Rússia, que criaram dependência em alguns países europeus e fortaleceram sua diplomacia agressiva nos últimos anos (Pinto, 2022).

Pode-se argumentar que todas essas previsões estavam corretas. No entanto, surpreendentemente, a Rússia invadiu a Ucrânia. Essa avaliação falha pode ter sido resultado de três razões principais. Em primeiro lugar, houve a ilusão de que a eclosão de guerras na Europa era improvável. Em segundo lugar, houve uma subestimação generalizada de Vladimir Putin, considerado iliberal, autocrático e, ao mesmo tempo, determinado, porém racional. Isso ocorreu mesmo diante de suas transgressões em relação ao Direito Internacional, como no caso da Geórgia, Crimeia e leste da Ucrânia, e de suas práticas repressivas internas (Pinto, 2022).

A estratégia abrangente de Putin para enfraquecer a Ucrânia em seu exercício de soberania parece estar alcançando sucesso em duas frentes principais. Por um lado, o governo de Kiev enfrenta dificuldades em controlar todo o seu território, enquanto, por outro lado, um potencial processo de adesão à OTAN é bloqueado devido ao conflito "congelado" que se estabeleceu, com a presença de forças russas autodenominadas "manutenção da paz" nessas regiões. Com essas ações, a Rússia de Putin consegue desestabilizar a Ucrânia, minando os Acordos de Minsk, aumentando a pressão sobre a OTAN e a UE, e enviando sinais de advertência a outras repúblicas da antiga União Soviética. A princípio, parecia que Putin obteria ganhos de curto prazo. No entanto, ele não parou por aí. A narrativa se intensificou com os objetivos agressivos de "desnazificação" e "desmilitarização" da Ucrânia, que negam veementemente a independência ucraniana aos olhos do Kremlin, como evidenciado pela invasão da Ucrânia em 24 de fevereiro (Freire, 2022).

Embora existam diferentes teorias nas Relações Internacionais que defendem diversas abordagens para entender a política mundial, o realismo tem sido predominante. Após o fim da Guerra Fria, houve questionamentos em relação às análises centradas no poder militar e nos interesses dos Estados. A esperança de uma possível unipolaridade e a ideia utópica do "fim da história" proposta por Fukuyama foram colocadas em xeque. Ao longo dessas três décadas, constatou-se que os Estados Unidos não possuíam poder suficiente para impor uma ordem global, nem tinham a intenção de fazê-lo, nem eram autorizados a agir à sua maneira. Na prática, o poder militar continua sendo utilizado em prol dos interesses estatais (Aparecido; Aguilár, 2022).

Segundo Clausewitz (1984 [1832]), pode-se entender a esperança de que existe uma maneira criativa de desarmar ou derrotar o inimigo sem causar muita violência, uma abordagem baseada na atitude. No entanto, é importante desmascarar



esse sofisma. A guerra é uma atividade extremamente perigosa, e os erros decorrentes da mortalidade podem ser os mais graves. O uso máximo da força não pode ser conciliado com a aplicação simultânea da inteligência. Se um dos lados utiliza a força implacavelmente, sem se deter diante do derramamento de sangue que isso implica, enquanto o outro se abstém de usá-la, o primeiro terá uma vantagem significativa.

As concessões feitas pela Ucrânia durante os anos de 1990, como a renúncia ao arsenal nuclear instalado em seu território e pertencente à antiga URSS, além do acordo de locação do porto de Sebastopol para a Rússia, podem ser relacionadas ao início da invasão russa na Ucrânia e à teoria de Clausewitz sobre a pior situação de um beligerante ficar totalmente indefeso. Ao abrir mão de um poder nuclear e ceder o controle de um porto estratégico, a Ucrânia se colocou em uma posição de vulnerabilidade diante da Rússia. Essas concessões diminuíram significativamente a capacidade de defesa e o poder de negociação da Ucrânia, tornando-a mais suscetível a uma agressão externa. A invasão russa na Ucrânia em 2022 demonstrou como a falta de uma capacidade de defesa adequada deixou a Ucrânia extremamente vulnerável diante das ambições expansionistas da Rússia.

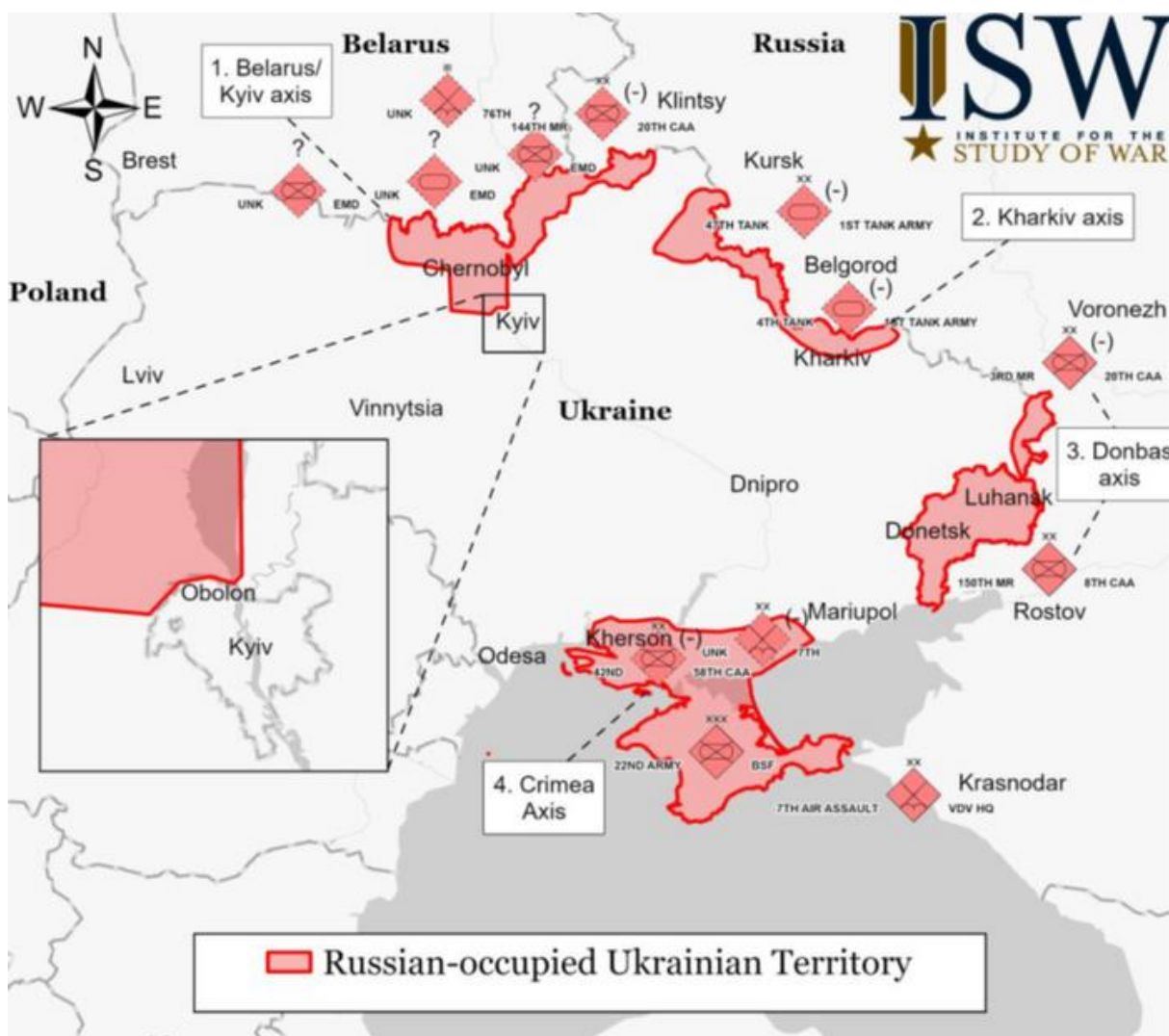
Além disso, a teoria de Clausewitz, que destaca a vantagem de um oponente que não se abstém de usar a força, pode ser relacionada à grande estratégia de Putin e à surpresa causada pela invasão russa da Ucrânia. Enquanto a Rússia utilizou todas as suas expressões do poder, demonstrando, até mesmo, pouca hesitação no emprego de suas forças, o mundo Ocidental foi pego de surpresa, com alguns países se mostrando menos dispostos a apoiar a Ucrânia em uma resposta militar contundente. Nesse contexto, a Rússia obteve uma vantagem estratégica inicial, agindo de forma decisiva e agressiva, aproveitando-se da incredulidade dos seus adversários e do uso eficaz da força. A Ucrânia, por sua vez, enfrentou dificuldades para conter a invasão, com os russos, no início da primeira fase do conflito, tentando conquistar Kiev. Essa discrepância na postura em relação ao uso da força destacou a vantagem estratégica momentânea da Rússia, conforme observado na teoria de Clausewitz.

### 3.2 O ÍMPETO INICIAL DA INVASÃO RUSSA

Antes da eclosão da invasão russa na Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, houve um período prolongado de crescente tensão na fronteira entre os dois países. De acordo com estimativas dos Estados Unidos, as forças russas haviam mobilizado entre 150 e 190 mil soldados na região fronteira antes do início da invasão (BOWEN, 2022). Além disso, houve a realização de exercícios militares conjuntos entre a Rússia e a Bielorrússia na região. Durante essa fase pré-guerra, Moscou negava qualquer intenção de invadir a Ucrânia, ao mesmo tempo em que buscava garantias legais de que o país jamais poderia se tornar membro da OTAN (Gomes; Neves, 2023).

Após um período de crescente tensão, a invasão teve início quando as regiões separatistas pró-Moscou de Donetsk e Lugansk declararam sua independência. O conflito se desdobrou em três fases distintas ao longo de 2022: uma fase inicial de avanço das forças russas, seguida por uma reorganização da ofensiva em direção à frente leste e, por fim, uma série de contraofensivas por parte das forças ucranianas (Gomes; Neves, 2023).

Mapa 1 — Frentes da Invasão Russa à Ucrânia (25 de fevereiro)



Fonte: Clark, Barros e Stepanenko (2022).

Na primeira fase, o governo russo anuncia o início de uma "operação militar especial" com o objetivo de "desmilitarizar e desnazificar" a Ucrânia. A invasão ocorre por terra, água e ar, sendo precedida por ataques aéreos que visam alvos estratégicos, como centros de logística, instalações militares, centros de comando e controle, defesas antiaéreas e infraestrutura crítica (Bowen, 2022). A invasão é lançada em quatro frentes diferentes: uma ao sul, saindo da Crimeia em direção a Kherson; outra proveniente das regiões separatistas de Donetsk e Lugansk; uma terceira saindo das regiões de Kursk e Belgorod em direção a Kharkiv e Sumy; e a frente principal, que parte do território bielorrusso em direção a Kiev (Gomes; Neves, 2023).

Inicialmente, a estratégia russa parecia ter obtido sucesso ao fortalecer os separatistas ucranianos e neutralizar a aviação e defesa aérea ucranianas. No

entanto, houve um equívoco em relação à determinação e coragem da liderança ucraniana, assim como à capacidade de resistência do povo ucraniano. Além disso, a expectativa de conquistar facilmente Kiev e instalar um regime fantoche revelou-se equivocada. A suposição de que seria fácil negar o acesso da Ucrânia ao mar e ocupar o país, estabelecendo uma ordem aparente, também se mostrou inviável (Pinto, 2022).

Clausewitz (1984 [1832]) afirma ser prioritário preservar ou, conforme a situação, destruir as forças militares do inimigo em vez de se concentrar apenas na manutenção do território. Em outras palavras, a principal preocupação do comandante deve ser garantir a superioridade das forças armadas. A posse do território se torna um objetivo secundário somente quando o enfraquecimento das forças inimigas não é suficiente por si só.

Ademais, Clausewitz (1984 [1832]) diz que as forças que garantem a segurança de um país são geralmente alvo prioritário a ser destruído antes de conquistar o país. Normalmente, esse processo de destruição das forças inimigas ocorre gradualmente, assim como a subsequente conquista do território. Em muitos casos, a perda de território enfraquece as forças combatentes inimigas, o que influencia a sua destruição. No entanto, essa sequência de eventos não é obrigatória e nem sempre ocorre. Em certas situações, as forças inimigas podem se retirar para áreas distantes ou até mesmo para outros países antes de sofrerem grandes danos. Nesses casos, é possível que a maior parte ou todo o país seja ocupado.

Ainda, segundo Clausewitz (1984 [1832]), ao considerarmos a ideia de destruir as forças do inimigo, é importante destacar que não estamos limitando essa noção apenas às forças físicas. Devemos também levar em conta o elemento moral, pois esses dois aspectos estão intrinsecamente ligados e não podem ser separados. A interação entre forças físicas e morais é crucial para compreender a dinâmica de um conflito, pois ambas desempenham papéis igualmente significativos.

A invasão russa na Ucrânia revelou um aspecto relevante da teoria de Clausewitz. Os fatos revelam que a Rússia não tinha previsto a resistência ucraniana, a situação reflete o princípio de que é mais importante destruir as forças armadas inimigas, ou pelo menos tirá-las de combate, do que simplesmente conquistar o território. Durante a primeira fase da invasão, a Rússia lançou ataques em várias frentes, ampliando sua ofensiva em um esforço para conquistar territórios estratégicos. No entanto, esse avanço se revelou mais desafiador do que o esperado,

com a resistência ucraniana superando as expectativas russas. A Rússia subestimou a moral e a capacidade de defesa das forças ucranianas, o que a levou a atacar em diversas frentes ao mesmo tempo a fim de obter uma vitória rápida. Tal fato provocou a extensão logística da Rússia e se tornou uma questão complexa, visto que suas linhas de suprimento se estenderam consideravelmente para apoiar suas operações em múltiplas frentes. Agora, a Rússia enfrenta o desafio adicional do apoio ocidental dado aos ucranianos, o que complicou ainda mais a situação estratégica. Esses desenvolvimentos ressaltam a importância de considerar não apenas a conquista territorial, mas também a resiliência e a capacidade de resistência do oponente ao formular uma estratégia de guerra.

Clausewitz (1984 [1832]) também destaca que a guerra é um fenômeno complexo que se adapta às circunstâncias. Ela consiste em três aspectos paradoxais: a violência, o ódio e a inimizade inerentes (Povo); o elemento imprevisível do acaso e da probabilidade (Forças Armadas); e sua função como instrumento político, sujeita à lógica (Governo) (Clausewitz, 1984 [1832]). Dessa forma, a análise da invasão russa na Ucrânia à luz desta assertiva de Clausewitz nos permite entender a importância do fator "Povo" da trindade paradoxal, já que a resistência inesperadamente forte do povo ucraniano demonstrou que a chama de lutar não se apagou, mesmo diante de um adversário mais poderoso. Além disso, o apoio externo aos ucranianos reforçou essa determinação, mostrando que a moral e a capacidade de resistência do povo desempenham um papel crucial em um conflito prolongado. Isso revela a imposição de não subestimar a força do fator humano ao formular estratégias de guerra, como o autor prussiano ressaltou em sua análise sobre a referida trindade.

### 3.3 A RÚSSIA E SEUS POSSÍVEIS ALIADOS GLOBAIS

A China e a Rússia têm fortalecido uma aliança estratégica baseada em interesses mútuos desde 1997, quando os presidentes Jiang Zemin e Boris Yeltsin anunciaram o surgimento de uma nova ordem mundial multipolar. Em 2001, os dois países assinaram um Tratado de Boa Vizinhança, que resolveu de forma pacífica as disputas em uma fronteira comum com mais de 4.200 km. Desde 2012, a China se tornou o maior parceiro comercial da Rússia. Em 2014, embora a China não tenha reconhecido oficialmente a anexação da Crimeia, adotou uma postura silenciosa e pragmática em relação à iniciativa russa, sem condená-la (Cunha, 2022).

Segundo Cunha (2022), apesar de Pequim não ter se alinhado com as sanções econômicas impostas pelos países ocidentais à Rússia, também não ofereceu ajuda ao país. A China prioriza seus próprios interesses acima de tudo. Evitar confrontos diretos com os Estados Unidos, especialmente em um momento crítico para a política global e para a economia chinesa, é uma prioridade máxima para Pequim. A neutralidade colaborativa é adotada para atender aos requisitos mínimos nessa situação.

A China tem se beneficiado economicamente ao obter acesso a petróleo e gás russos a preços mais baixos. Desde o início, a China substituiu a Alemanha como o maior consumidor de petróleo russo, enquanto a Rússia substituiu a Arábia Saudita como o maior fornecedor de petróleo bruto para a China. Essa oportunidade também se estende a outros setores, como equipamentos de navegação, tecnologia de interferência, imagens de satélite, sistemas de radar, chips, peças de aeronaves e outros materiais de uso dual. No entanto, a China não pode expressar abertamente seu apoio à Rússia, a fim de não afetar suas relações com a Ucrânia e a União Europeia. Em 2019, a China se tornou o maior parceiro comercial tanto da Rússia quanto da Ucrânia, substituindo os russos como principais parceiros comerciais dos ucranianos. Portanto, a crise entre Rússia e Ucrânia apresenta um desafio para a China, pois ambos os lados do conflito são atores e parceiros importantes para Pequim. Essa situação representa um desafio para o objetivo da China de se tornar uma potência global (Boletim Especial Mar Negro, 2023).

Quanto à Índia, a crise na Ucrânia trouxe à tona a relação duradoura entre Moscou e Nova Delhi. Esses dois países têm sido aliados desde a Guerra Fria e mantêm fortes laços diplomáticos e econômicos, especialmente no setor militar e tecnológico. Desde o início da invasão, a Índia tem procurado manter suas parcerias tanto com o Ocidente quanto com a Rússia, evitando condenações fortes contra Moscou. Embora as parcerias comerciais sejam lucrativas, os atrasos nas entregas de armas russas têm afetado a segurança da Índia, uma vez que o país ainda depende fortemente dos produtos fornecidos por Moscou em termos de capacidades militares. Para reduzir essa dependência, a Índia está buscando diversificar e indigenizar seus equipamentos e tecnologias militares. Em 2022, o país proibiu a importação de mais de cem itens de defesa, incluindo subsistemas russos destinados a armas e veículos de combate (Boletim Especial Mar Negro, 2023).

No ano 2000, pouco tempo após Putin assumir a presidência, a Rússia e a Índia estabeleceram uma parceria estratégica que se fortaleceu ao longo do tempo e ainda persiste atualmente. Assim como os Estados Unidos, a Rússia se tornou um valioso parceiro geopolítico para a Índia. Guiada por uma política externa independente e pragmática, a Índia tem buscado criar um espaço estratégico para lidar com diferentes atores, gerenciando de maneira mais favorável a ascensão da China na região indo-asiática. No entanto, o colapso das relações da Rússia com os atores ocidentais, aliado à sua aproximação com a China, tornou ainda mais desafiadora a tarefa de manter um equilíbrio diplomático para o governo indiano. Diante disso, a Índia tem buscado fortalecer suas relações com organizações plurilaterais, como o QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*), QUAD Plus, JAI (Japão-América-Índia), entre outras, juntamente com outras potências regionais (Azzi, 2023).

Já o Brasil apoiou a Resolução da Assembleia Geral que condenou a invasão russa à Ucrânia, com os princípios que regem as relações internacionais do país, conforme estabelecido no artigo 4º da Constituição Federal, que inclui a defesa da solução de controvérsias e a defesa da paz. No entanto, o Brasil não participou das vitórias contra Moscou, devido a motivos econômicos e geopolíticos. Geopoliticamente, o Brasil e a Rússia têm uma parceria estratégica desde o final dos anos 1990 e mantêm posições comuns no contexto dos BRICS. Economicamente, o comércio bilateral entre Brasil e Rússia ultrapassou os níveis superiores à pandemia. Em 2019, o Brasil exportou US\$ 1,6 bilhão para a Rússia, e em 2022, esse valor aumentou para US\$ 1,9 bilhão (Boletim Especial Mar Negro, 2023).

Recentemente, o governo brasileiro aceitou um pedido para enviar munições à Alemanha, a serem repassadas às forças ucranianas. Para o Brasil, o envio de munições poderia comprometer sua postura de neutralidade e as relações com Moscou, causada em emoções psicológicas e geopolíticas vividas. Durante a visita do chanceler alemão Olaf Scholz ao Brasil, o país registrou a criação de um grupo para conduzido como resultado de paz na Ucrânia. Nesse sentido, a postura brasileira reflete a necessidade de estabelecer uma política externa baseada nos interesses nacionais e em uma compreensão geopolítica do cenário internacional (Boletim Especial Mar Negro, 2023).

A Rússia, enfrentando o internacional devido à sua campanha na Ucrânia, busca fortes alianças com países que desafiam o domínio euro-americano no sistema internacional. Por sua vez, a China busca expandir sua base econômica e fortalecer

sua capacidade militar, estabelecendo parcerias bilaterais e questionando princípios desfavoráveis à sua posição global, inclusive propondo uma nova estrutura de segurança mundial. Em meio a essa disputa estratégica e à reconfiguração de alianças, alguns países adotam uma política externa de não garantida, buscando operar de forma autônoma e baseando suas posições globais em seus interesses nacionais. Essa estratégia visa maximizar as oportunidades globais e evitar confrontos, promovendo um ambiente mais estável (Azzi, 2023).

Para Clausewitz (1984 [1832]) a cooperação entre os aliados não ocorre simplesmente de acordo com a vontade daqueles envolvidos no conflito ativo. Nas relações internacionais, muitas vezes essa cooperação é estabelecida em fases posteriores ou apenas é intensificada quando ocorre um desequilíbrio que precisa ser corrigido. Os aliados não necessariamente se comprometem de imediato com ações conjuntas durante um conflito em andamento. A cooperação entre eles pode ocorrer em momentos posteriores, quando a situação exigir uma resposta conjunta ou quando o equilíbrio de poder for alterado. Essa dinâmica reflete a natureza complexa das relações internacionais, onde os interesses nacionais, as considerações geopolíticas e econômicas desempenham um papel importante na determinação da extensão e do momento da cooperação entre os aliados.

A busca da Rússia por aliados no cenário global para obter apoio no conflito da Ucrânia e a priorização dos interesses nacionais por parte dos países estão intrinsecamente ligadas à teoria de Clausewitz sobre a guerra. Nesse contexto, a Rússia procura estabelecer alianças que possam fortalecer sua posição no conflito ucraniano, buscando apoio internacional para suas ações. Da mesma forma, outros países também agem de acordo com seus interesses nacionais, avaliando cuidadosamente os riscos e benefícios antes de se comprometerem com uma aliança ou intervenção em um conflito, considerando aspectos geopolíticos, econômicos e de segurança. A Rússia, de fato, busca evitar o isolamento no cenário global e emprega diversas formas de poder para garantir sua influência e relevância. No entanto, essa estratégia também acarreta o risco de criar uma situação de apoio insuficiente ou até mesmo de dependência em relação a certos parceiros ou aliados.



### 3.4 A GUERRA QUE SE QUER NÃO É A MESMA QUE SE TEM

Não é surpreendente a intensa resistência ucraniana à Rússia, mesmo considerando a enorme disparidade militar entre os dois lados. Tal afirmação pode ser provada considerando o extenso histórico de resistência nacionalista ucraniana em oposição à Rússia, juntamente com as violações por parte de Moscou das garantias estabelecidas em acordos como o Memorando de Budapeste de 1994 e o Tratado de Cooperação e Amizade de 1997, e levando em conta a maioria que se formou na Ucrânia em favor de sua independência de Moscou, inclusive nas regiões russófonas do sul, sudeste e leste do país (Kuzio, 2022).

Nesse contexto, é altamente improvável que Kiev aceite as condições impostas pela Rússia para negociações, que incluem o reconhecimento da Crimeia como território russo, a aceitação da independência das autoproclamadas repúblicas de Donbass, a neutralidade estratégica ucraniana (com garantia de que não buscará ingressar na OTAN), a desmilitarização e a questão enigmática da "desnazificação" do país, que pode ser interpretada principalmente como a queda do governo Zelensky e a instalação de um governo pró-russo em Kiev. Além de esses pontos parecerem mais uma capitulação do que parte de uma agenda de negociação séria, é extremamente difícil imaginar que Kiev concorde em se expor a uma vulnerabilidade estratégica tão significativa diante da Rússia em troca da paz (Loureiro, 2022).

Do ponto de vista da Rússia, enfrentar dificuldades significativas ao avançar em um ambiente predominantemente urbano é uma realidade. Nesse tipo de cenário, a progressão das forças atacantes é extremamente desfavorável em comparação com as forças de defesa, que estão entrincheiradas entre a população em áreas civis, como prédios residenciais. Estimativas de alguns analistas militares indicam uma proporção de oito civis para cada combatente. Diante disso, a narrativa russa, baseada na ideia de "irmãos de sangue", impede uma abordagem militar de "terra arrasada", que resultaria em um número extremamente alto de baixas civis (Carmona, 2022).

Por outro lado, Carmona (2022) afirma que as tropas ucranianas confiam no impressionante apoio econômico e militar da OTAN para fortalecer sua capacidade de resistência. Embora as forças da OTAN não possam se envolver diretamente no teatro de operações, a menos que seja por meio de mercenários, forças especiais disfarçadas ou assessores militares, elas buscam apoiar as forças ucranianas com

uma ampla variedade de equipamentos militares modernos, treinamento de tropas e informações de inteligência. É importante destacar que um engajamento direto da OTAN resultaria em uma guerra explícita com a Rússia, envolvendo potências nuclearmente armadas. As consequências desse cenário extremo poderiam levar à destruição mútua e ao colapso do planeta, em um contexto de *armagedom*.

Essa agressão teve consequências significativas em várias áreas, resultando em uma série de equívocos e derrotas para a Rússia. Em termos gerais, podemos observar que ela revitalizou a noção de um "Ocidente" unificado e fortaleceu a Aliança Atlântica, ao mesmo tempo que reforçou a unidade e a coesão da União Europeia. Além disso, ela reavivou uma identidade compartilhada entre os Estados Unidos e a Europa, abrindo caminho para uma maior autonomia estratégica europeia, enquanto mantém o vínculo transatlântico. Também quebrou tabus históricos na Alemanha, levando à reconsideração da neutralidade "genética" da Suíça. A agressão consagrou a Ucrânia como um Estado do Ocidente, elevando seu status na "geografia do coração" europeia e criando oportunidades para sua adesão à UE e, possivelmente, à OTAN (Pinto, 2022).

Além disso, segundo Pinto (2022), essa agressão teve impactos significativos em outras áreas. Ela consolidou um aumento nos investimentos em Defesa, com compromissos de destinar até 2% do PIB para esse fim. Também levou os europeus a buscarem reduzir sua dependência energética da Rússia, suspendendo o projeto Nordstream 2 e abrindo caminho para uma maior cooperação energética com os EUA. Essa agressão evidenciou que, embora a relação sino-russa possa ter conveniências, não é particularmente forte em termos de compromissos para a China. Isolou a Rússia, deixando-a "orgulhosamente só", acompanhada apenas por alguns países como Bielorrússia, Coreia do Norte e Eritreia. Infelizmente, essa agressão também resultou em perdas indiscriminadas de vidas e sofrimento tanto para os ucranianos quanto para o povo russo. Ela excluiu a Rússia dos mercados financeiros e comerciais globais, levando a graves sanções econômicas direcionadas à oligarquia e instituições financeiras que apoiam o regime. Essa agressão também estimulou a contestação na população russa.

Os elementos absolutos, conhecidos como fatores matemáticos, raramente encontram uma base sólida nos cálculos militares. Desde o início, há uma interação complexa de possibilidades, probabilidades, sorte e imprevisibilidade que percorrem toda a extensão das estratégias empregadas. Em todas as atividades humanas, a

guerra se assemelha mais a um jogo de cartas, onde múltiplos fatores influenciam o resultado final (Clausewitz, 1984 [1832]).

Na descrição das expectativas e estratégias da Rússia e da Ucrânia, fica claro que ambas as partes possuem suas próprias visões e objetivos na guerra, e nem sempre essas visões se alinham com a realidade do conflito. A Rússia, por exemplo, enfrenta desafios significativos no ambiente urbano e nas pressões internacionais. Da mesma forma, o apoio econômico e militar da OTAN às forças ucranianas é baseado em uma estratégia de resistência, mas não envolve um engajamento direto da OTAN no conflito, devido às implicações catastróficas de uma guerra aberta com a Rússia. A Rússia inicialmente buscou uma guerra rápida com uma vitória arrasadora e definitiva, aspirando à superioridade total com gastos mínimos e pouca resistência. No entanto, como foi descrito, a realidade se desviou desse plano. Essa discrepância entre a expectativa e a realidade reflete a essência da teoria de Clausewitz, que destaca que a guerra que se deseja inicialmente muitas vezes difere significativamente da guerra que se desenrola no campo de batalha.

Por fim, a natureza imprevisível da guerra, comparada a um jogo de cartas, destaca a incerteza e a influência de fatores imprevistos que podem afetar o curso e o resultado dos conflitos. Mesmo com estratégias cuidadosamente planejadas, os cálculos matemáticos e as expectativas nem sempre encontram uma base sólida, e a luta pode se desdobrar de maneiras imprevisíveis. Assim, a guerra que se quer, com todas as suas expectativas, estratégias e apoio desejado, muitas vezes difere da guerra que se tem, onde a realidade do conflito, as limitações, as incertezas impõem desafios e moldam o seu desenvolvimento e resultado.

### 3.5 A PERSONALIDADE DE PUTIN

A popularidade de Putin tem se baseado em narrativas identitárias que não necessariamente se opõem ao liberalismo ou ao Ocidente, mas estão associadas a uma perspectiva de grandeza da Rússia que remete mais ao modelo czarista do que ao soviético. Portanto, considerar as ações expansionistas de Putin como uma ambição soviética é um equívoco, pois pode desviar a atenção de uma análise mais crítica sobre um projeto eurasiático, presente no sistema de governo ou na ideologia do putinismo. Essa abordagem é mais apropriada do que qualquer comparação com o modelo soviético (Segrillo, 2011).

O Mar Negro, que separa a Europa da Ásia e faz fronteira com o Mar de Azov a leste e o Mediterrâneo a oeste, é um local carregado de simbolismos históricos que alimentam interesses e justificam a retórica baseada em apelos identitários e na presença russa na região. Vladimir Putin não hesita em fortalecer discursos e medidas políticas nacionalistas, apelando para a história e narrativas populistas, com o objetivo central de justificar a invasão de um país soberano por meio da associação entre o Estado e a igreja, utilizando seus símbolos (Tostes; Thomaz, 2022).

De acordo com Mearsheimer (2014) e sua análise pragmática, os líderes dos Estados Unidos e da Europa cometeram um equívoco ao tentarem transformar a Ucrânia em uma fortaleza ocidental na fronteira com a Rússia. Segundo essa perspectiva realista da política externa de Putin, era esperado e previsto que a Rússia reagiria de forma enérgica, tanto internacionalmente quanto internamente, diante das perdas que estava sofrendo. Essa afirmação foi feita no contexto da anexação da Crimeia, quando não se considerava a possibilidade de uma invasão do país.

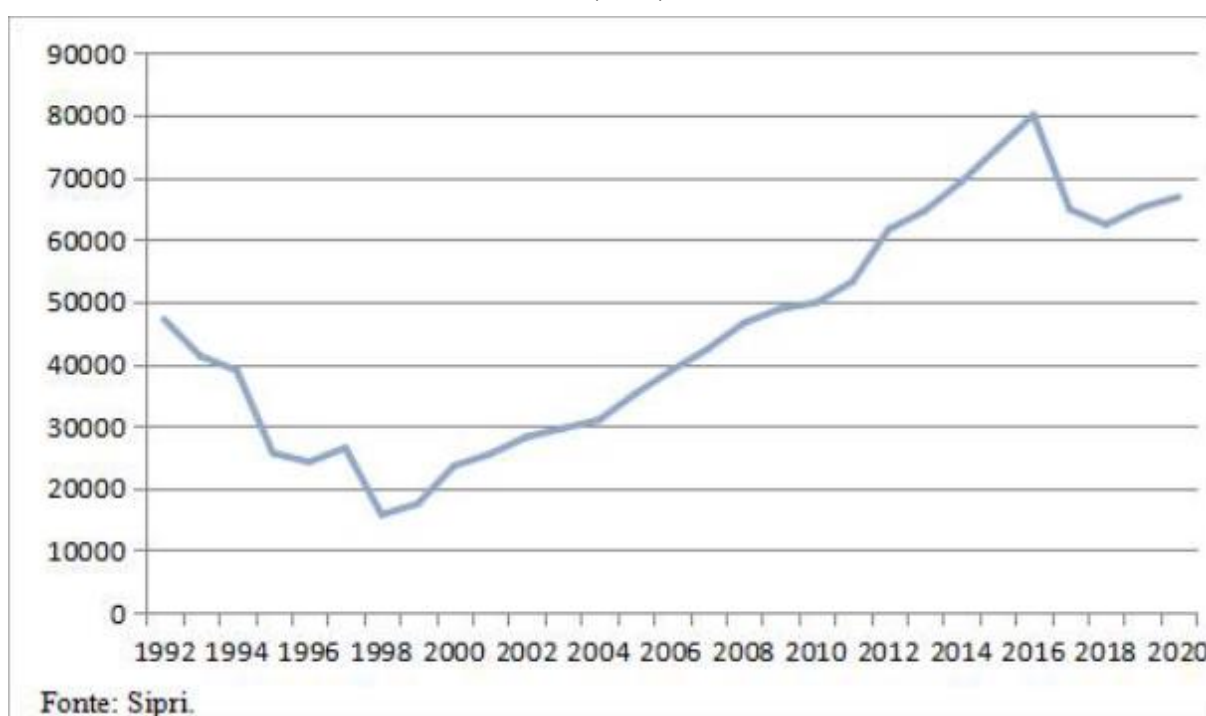
Ainda, Mearsheimer (2014) acredita que existe uma solução para a crise na Ucrânia, no entanto, isso exigiria que o Ocidente repensasse fundamentalmente sua abordagem em relação ao país. Os Estados Unidos e seus aliados deveriam abandonar o plano de ocidentalizar a Ucrânia e, em vez disso, buscar torná-la um país neutro, atuando como um estado-tampão entre a OTAN e a Rússia, de forma semelhante à posição da Áustria durante a Guerra Fria. Os líderes ocidentais deveriam reconhecer que a Ucrânia é tão importante para Putin que não podem apoiar um regime anti-russo lá. Isso não significaria que um futuro governo ucraniano precisaria ser pró-russo ou anti-OTAN. Pelo contrário, o objetivo deveria ser uma Ucrânia soberana que não se alinhe nem com a Rússia nem com o Ocidente.

Dessa forma, podemos concluir que é crucial compreender a importância da personalidade de Vladimir Putin no contexto do conflito na Ucrânia. Mearsheimer argumenta que os líderes dos Estados Unidos e da Europa cometeram um equívoco ao tentarem transformar a Ucrânia em uma fortaleza ocidental na fronteira com a Rússia, subestimando a reação enérgica que Putin, conhecido por sua abordagem assertiva, teria diante das perdas que a Rússia estava sofrendo. Isso incluiu a anexação da Crimeia, que foi acompanhada pela não consideração da possibilidade de uma invasão mais ampla do país. Portanto, a sugestão de Mearsheimer de buscar uma Ucrânia neutra, que não seja nem pró-Rússia nem pró-Ocidente, leva em consideração a importância da personalidade de Putin e reconhece que a Ucrânia é

um ponto crítico nas ambições russas, onde o apoio a um regime anti-russo teria implicações significativas no conflito.

Desde o momento em que Yevgeny Primakov ocupou o cargo de Primeiro-Ministro russo entre 1998 e 1999, e especialmente com a ascensão do atual presidente Vladimir Putin ao poder, uma série de medidas foram implementadas para fortalecer a sustentabilidade política e econômica das reformas e da atuação militar russa, como o aumento substancial dos gastos militares, visando alcançar seus objetivos estratégicos (Gomes; Neves, 2023).

Gráfico 1 — Gasto Militar Russo, 1992-2020, U\$ (2019) constante



Fonte: Gomes e Neves (2023).

Putin sustenta uma visão de mundo que remonta aos tempos dos czares, na qual ele acredita que todas as populações russas e turcomanas têm o direito de se unir sob a égide da Rússia, mesmo que estejam em estados independentes. Essa perspectiva lhe confere o direito de buscar essa unificação perdida com a dissolução da União Soviética, por meio de meios que vão desde os econômicos até os militares. Putin enxerga a Rússia como uma realidade cultural, política e econômica distinta tanto do Ocidente quanto do Oriente. Enquanto essa visão eurasiânica persistir em Putin e na sociedade russa, como uma identificação de sua civilização com o território,

é provável que o processo expansionista territorial russo continue até a completa recuperação dos antigos territórios das ex-repúblicas soviéticas (Reis, 2023).

As características individuais dos políticos e soldados desempenham um papel tão crucial na guerra que é essencial não as subestimar. É importante destacar essa questão, embora seja difícil realizar uma classificação sistemática. No entanto, pode-se afirmar que as questões de personalidade e relacionamentos pessoais ampliam infinitamente as possibilidades de alcançar os objetivos políticos (Clausewitz, 1984 [1832]).

Desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, uma série de ações foram impulsionadas por narrativas identitárias e apelos históricos, aproveitando sua popularidade e sua abordagem nacionalista baseada no resgate da grandeza da Rússia. Nesse contexto, a personalidade dos políticos, especialmente a do atual líder russo, desempenhou um papel crucial, moldando a abordagem da Rússia em relação às questões geopolíticas e internacionais. Além disso, a importância das características individuais de Putin também se reflete nos soldados e na condução da guerra na Ucrânia, sendo essencial não subestimar o impacto de sua personalidade e relações pessoais, pois elas podem abrir um vasto leque de possibilidades para atingir os objetivos políticos e estratégicos russos.

### 3.6 VANTAGENS DA DEFESA E A NECESSIDADE DA UCRÂNIA CONTRA-ATACAR

As sanções impostas à Rússia tiveram impactos significativos na economia russa. De acordo com o Eurostat, a agência de estatísticas da União Europeia, o fluxo de comércio entre Rússia e UE diminuiu em novembro de 2022 em comparação com o mesmo período de 2021, refletindo as sanções e os esforços europeus para reduzir a dependência energética de Moscou. No entanto, conforme reportado pelo Político, as empresas ocidentais, especialmente as europeias, não abandonaram completamente o mercado russo. Apenas 8,3% das empresas europeias deixaram a economia russa, em comparação com 18% das empresas americanas e 15% das empresas japonesas, evidenciando o alto grau de interdependência entre a Europa e a Rússia (Boletim Especial Mar Negro, 2023).

Além disso, segundo o Boletim Especial Mar Negro (2023), das sanções aplicadas à Rússia, os Estados Unidos despenderam aproximadamente US\$ 48

bilhões, entre janeiro e novembro de 2022, em ajuda humanitária, apoio financeiro, logística, treinamento de tropas e envio de equipamentos militares. Essa cifra é uma das maiores já destinadas a um país europeu desde o Plano Marshall, que reconstruiu o continente após a Segunda Guerra Mundial. Somado ao apoio proveniente de instituições europeias, o valor total alcança US\$ 78 bilhões. No entanto, mesmo com o amplo suporte recebido, Kiev percebe que seus principais parceiros relutaram em enviar armamentos avançados por medo de retaliação russa e escalonamento do conflito. A falta de tanques modernos e sistemas lançadores de foguetes de longo alcance limitou a capacidade das forças ucranianas e impediu uma mudança significativa no teatro de operações, que poderia pressionar Moscou a reconsiderar sua estratégia e possivelmente abrir espaço para negociações entre as partes em 2023.

Caso a guerra na Ucrânia se estenda devido à resistência ucraniana, isso terá um alto custo político para Vladimir Putin, especialmente em relação às suas expectativas iniciais de uma vitória fácil. É provável que surja um crescente descontentamento entre a população russa devido às perdas humanas sofridas por seus soldados, deterioração das condições de vida, aumento da hostilidade e isolamento internacional, entre outros fatores. Nesse contexto, uma possibilidade seria que Putin optasse pela "Finlandização" da Ucrânia, buscando estabelecer um status de neutralidade e influência russa sobre o país, como forma de encerrar o conflito de forma menos desgastante (Fernandes, 2022).

Segundo Clausewitz (1984 [1832]), é fundamental ressaltar que a defesa sem um propósito ativo é paradoxal tanto na estratégia quanto na tática. Portanto, é crucial reiterar que um defensor, dentro das suas capacidades, deve sempre buscar realizar uma transição para o ataque assim que obtiver vantagens provenientes da defesa. Nesse contexto, é essencial reconhecer que o verdadeiro objetivo da defesa é alcançar a derrota do inimigo, independentemente da sua importância ou aparente insignificância.

Ainda, Clausewitz (1984 [1832]) afirma que se considerarmos que a defesa é a forma mais intensa de guerra, embora tenha um propósito negativo, é importante ressaltar que ela deve ser empregada somente quando a nossa vulnerabilidade o exigir, sendo abandonada assim que alcançarmos força suficiente para buscar objetivos positivos. Quando medidas defensivas são bem-sucedidas, geralmente cria-

se um equilíbrio de forças mais favorável. Portanto, na guerra, é comum iniciar agindo defensivamente e terminar atacando, seguindo o curso natural dos eventos.

No contexto da defesa ucraniana de seu território, os princípios mencionados sobre a natureza da defesa na guerra são relevantes. A Ucrânia, como defensora, tem procurado resistir às investidas russas, buscando obter os benefícios da defesa e equilibrar as forças em conflito. Embora a Ucrânia tenha sido confrontada com uma ameaça militar significativa da Rússia, sua estratégia defensiva talvez esteja permitindo criar um equilíbrio de forças mais favorável, evitando uma derrota imediata. A resistência eficaz da Ucrânia tem resultado em um aumento do custo político para Vladimir Putin, com possíveis repercussões negativas na opinião pública russa devido aos fatos citados anteriormente.

A Ucrânia, ao adotar medidas defensivas bem-sucedidas, tem conseguido barrar o ímpeto russo, causando grandes perdas ao invasor e se transformando em uma adversária formidável. O apoio ocidental à estratégia defensiva da Ucrânia tem sido crucial para impedir uma vitória rápida da Rússia e tem permitido que a Ucrânia se fortaleça progressivamente, criando condições para a retomada de uma iniciativa mais ofensiva no futuro, a qual tem sido muito aguardada por seus aliados para justificar os vultosos gastos em suas Forças Armadas.

### 3.7 A IMPORTÂNCIA DA DISSUAÇÃO

Loureiro (2022) afirma que a questão central reside na capacidade da OTAN em implementar medidas de segurança que sejam suficientemente robustas para dissuadir a Rússia de suas aspirações revisionistas na Ucrânia. Em outras palavras, trata-se de avaliar até que ponto as ações presentes e futuras da OTAN serão eficazes em fazer com que Moscou desista de suas ambições e aceite a situação atual como status quo. O desafio é encontrar maneiras de exercer pressão e demonstrar determinação por parte da OTAN, a fim de evitar qualquer escalada adicional por parte da Rússia e promover a estabilidade na região.

A guerra em curso na Ucrânia suscita debates acerca de questões importantes no âmbito da política internacional, tais como a eficácia das sanções como instrumento para reduzir conflitos, uma vez que seu uso até o momento tem mostrado resultados limitados. Além disso, fica evidente que a posse de forças militares e equipamentos não é garantia suficiente para dissuadir os adversários, sendo



necessário demonstrar a disposição real de utilizá-los para dissuadir a intenção do outro lado em recorrer à força. Ademais, observa-se que a propensão ao uso da força por parte de atores que possuem poder militar, mesmo que justificado com base em princípios e valores, acaba por incentivar outros Estados a buscarem e utilizar o poder em benefício de seus próprios interesses (Aparecido; Aguilar, 2022).

Enquanto no conflito de 2008 com a Geórgia, foram empregadas bombas convencionais, a campanha militar na Ucrânia fez uso de munições de alta precisão e até mesmo de mísseis hipersônicos. Esses avanços tecnológicos não apenas desempenham um papel tático no campo de batalha, mas também possuem uma função dissuasória significativa, uma vez que representam uma séria ameaça em nível estratégico, devido à sua capacidade de transportar ogivas nucleares (Gomes; Neves, 2023). Por outro lado, os países da Europa Ocidental, que se unem na União Europeia (UE) e na OTAN, estão buscando reforçar sua capacidade militar de dissuasão, a fim de enfrentar a ameaça proveniente da Rússia. Nesse contexto, contam com os Estados Unidos, tanto em termos de poder militar, incluindo a dissuasão nuclear, como em termos econômicos, para garantir a segurança do espaço euro-atlântico (Azzi, 2023).

Nem todas as guerras exigem uma aniquilação completa de um dos lados. Em situações em que os motivos e tensões são frágeis, a simples perspectiva de uma derrota pode ser suficiente para que uma das partes se renda. Se essa probabilidade for percebida desde o início, o foco será em provocá-la, em vez de buscar a derrota total do inimigo (Clausewitz, 1984 [1832]).

A invasão russa na Ucrânia destaca a importância da dissuasão na proteção dos interesses nacionais, já que se este país contasse com melhor capacidade militar, além de disposição para empregá-la, seu destino talvez tivesse sido diferente. A Rússia, desde o final da Guerra Fria, sempre se apoiou em uma grande capacidade dissuasória. Em contrapartida, a Europa Ocidental, aliada à OTAN e à União Europeia, busca aumentar seu poderio militar para enfrentar a ameaça russa, com o respaldo dos EUA. Dessa forma, a perspectiva de uma derrota iminente pode ser um fator determinante, demonstrando que a dissuasão é fundamental tanto para evitar guerras quanto para encerrar um conflito.

### 3.8 CONCLUSÃO PARCIAL

Os ensinamentos colhidos no conflito Russo-Ucraniano à luz da Teoria da Guerra revelam uma série de percepções cruciais. Primeiramente, a Ucrânia enfrentou desafios significativos devido a sua vulnerabilidade defensiva e à invasão russa. A rápida mudança no ímpeto inicial da invasão russa demonstrou que a guerra desejada nem sempre corresponde à que se desenrola na realidade. A personalidade de Putin desempenhou um papel importante no curso do conflito, destacando a importância de considerar as características dos líderes na análise estratégica.

Além disso, a Ucrânia enfrentou a necessidade de equilibrar a defesa com a dissuasão, reconhecendo que a simples defesa não era suficiente para proteger seu território. Isso levanta questões sobre a importância da capacidade de contra-ataque como parte de uma estratégia de defesa eficaz. Por último, a possibilidade de aliados globais da Rússia entra em foco, destacando a complexidade das alianças internacionais e suas implicações em conflitos regionais.

Esses ensinamentos enfatizam a necessidade de uma análise estratégica abrangente, considerando não apenas os aspectos militares, mas também os políticos, sociais e psicológicos de um conflito. A Teoria da Guerra de Clausewitz fornece uma estrutura valiosa para entender a dinâmica dos conflitos contemporâneos, destacando a importância de adaptar a estratégia à realidade do campo de batalha e às características dos líderes envolvidos.

Esses ensinamentos extraídos do conflito Russo-Ucraniano ressaltam a importância de uma abordagem estratégica abrangente ao lidar com desafios de defesa nacional. Ao entender a complexidade das dinâmicas internacionais, as vulnerabilidades defensivas e a necessidade de considerar fatores políticos e psicológicos, o próximo capítulo abordará as deficiências identificadas e as oportunidades de melhoria na Política e Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil. Isso permitirá uma análise crítica das lições aprendidas e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro.

## 4 DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA POLÍTICA E NA ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL

### 4.1 A DEFESA NACIONAL E OS INTERESSES POLÍTICOS NO BRASIL

A inclusão do estudo da Defesa como tema de pesquisa começou a ganhar destaque nas comunidades acadêmicas dos Estados Unidos e da Europa, especialmente nos Estudos Estratégicos, após a Segunda Guerra Mundial. Isso refletia o contexto político da época, uma vez que surgia a necessidade de compreender as implicações da era nuclear e as novas dinâmicas de poder entre as nações que surgiram a partir disso (Neto, 2022).

A atuação do Estado brasileiro em relação à defesa tem como principal objetivo garantir um nível adequado de segurança para o país, tanto em tempos de paz quanto em situações de conflito. O Brasil está comprometido com a busca da paz e da segurança internacional, sendo signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e apoiando iniciativas para a completa eliminação dessas armas por parte dos países que as possuem. Além disso, o país ressalta o desenvolvimento e o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos (Brasil, 2020b).

A Política Nacional de Defesa (PND) revela a visão do Brasil de que os principais conflitos futuros podem surgir de disputas relacionadas à busca por áreas marítimas, domínio no espaço aéreo e acesso a recursos vitais, como água doce, alimentos e energia. Devido à sua rica biodiversidade, reservas de recursos naturais e áreas disponíveis para desenvolvimento, o país pode despertar interesse internacional. Tanto a PND quanto a Estratégia Nacional de Defesa (END) destacam a necessidade de preparar as Forças Armadas para enfrentar ameaças que possam comprometer a soberania nacional, principalmente devido aos recursos que o país possui, em vez de focar apenas em animosidades na sua região estratégica sul-americana (Aguilar; Mendonça, 2021).

No campo nuclear, o Brasil desempenha um papel proeminente no compromisso com a não proliferação de armas nucleares. Embora mantenha o domínio da tecnologia nuclear, o país optou por utilizá-la exclusivamente para fins pacíficos. Essa decisão está em conformidade com a Constituição Brasileira e é respaldada pela adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (Brasil, 2020b).

Após o fim da Guerra Fria, a Rússia concentrou suas preocupações estratégicas em três áreas principais. A primeira era a defesa contra as ameaças do "Ocidente". A segunda era garantir o controle sobre sua antiga esfera de influência, composta pelas ex-repúblicas soviéticas, com destaque para a Ucrânia, que possuía um significado simbólico para Moscou, considerando sua conexão histórica com a identidade eslava. Por fim, a Rússia buscava manter um status de superpotência, com capacidade de atuação em nível global (Gomes; Neves, 2023).

No entanto, sob a perspectiva russa, as três áreas mencionadas estão interligadas pela preocupação com a defesa contra a ameaça representada pelos Estados Unidos. A Rússia vê os EUA como responsáveis por interferências em sua esfera de influência, bem como por meio da OTAN, que é vista como um instrumento da política externa dos EUA. Por essa razão, mesmo durante a década de 1990, quando o Kremlin adotou uma postura favorável à ordem internacional e aos regimes existentes, a Rússia buscou garantir sua segurança através da dissuasão nuclear, mantendo um grande número de armas nucleares não estratégicas e abandonando sua cláusula de "não primeiro uso" (Gomes; Neves, 2023).

É inegável que o legado da Guerra Fria, em relação às armas nucleares, continua a ser uma realidade no século XXI. O imenso arsenal de armas de destruição total desempenha ainda o papel de "promessas de dissuasão" em diferentes contextos históricos e circunstanciais, o que requer uma análise mais aprofundada. Afinal, há uma quantidade considerável de armas nucleares espalhadas entre as potências nucleares, com perspectivas de aumento em outros Estados, além das que surgiram com a dissolução da antiga URSS, resultando em um espalhamento de seu poderio estratégico por diversas repúblicas independentes (Passos, 2022).

Existe uma importante questão central para a defesa do Brasil, que não é abordada de forma abrangente na Política Nacional de Defesa (PND) ou é apenas mencionada de maneira superficial: a questão nuclear. O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) estabelece a premissa de que todos os países devem buscar o desarmamento de boa-fé. No entanto, é evidente que os países detentores de armas nucleares continuam aprimorando seus arsenais e os meios de lançamento, além de novos atores ingressarem nesse exclusivo grupo. Essa realidade demanda uma análise mais aprofundada sobre a postura e as medidas relacionadas à questão nuclear, considerando sua relevância para a consecução dos objetivos nacionais do Brasil (Brick, 2020).

Ainda, segundo Brick (2020), uma área que levanta dúvidas em relação à defesa é a questão nuclear, pois o atual planejamento parece ser contraditório com a ênfase na postura de dissuasão. A dissuasão foi originalmente desenvolvida no contexto de um possível conflito nuclear. No entanto, o planejamento atual não aborda a pergunta fundamental que todo estrategista deve fazer: "E se?" Essa questão, embora não seja relevante no momento presente, provavelmente precisará ser considerada no futuro, caso a situação internacional mude de tal forma que seja necessário reconsiderar a decisão de renunciar a esse tipo de armamento.

Não há razão sólida para questionar a prudência de considerar que forças nucleares, capazes de sobreviver a um ataque surpresa e com o propósito de dissuasão, possuam um valor político e estratégico incomparável. Mesmo que haja discordância em relação a esse argumento, seria sensato adotá-lo de qualquer forma, devido à possibilidade de erro de avaliação em relação às consequências. A posse de capacidade nuclear não está isenta de riscos, mas o desarmamento nuclear também não (Gray, 2014).

Com base na análise apresentada, pode-se argumentar que o Brasil cometeu um equívoco ao abrir mão de uma estratégia de dissuasão nuclear e ao acreditar que disputas territoriais entre grandes potências não seriam mais possíveis na era moderna. Embora o país tenha adotado uma postura comprometida com a paz e a segurança internacional, confiando no Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e no desenvolvimento nuclear para fins pacíficos, é importante reconhecer que a posse de capacidades nucleares pode desempenhar um papel significativo na defesa da soberania e na dissuasão de potenciais ameaças.

A leitura da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil destaca a percepção de que futuros conflitos podem surgir de disputas por recursos vitais e áreas estratégicas, como os espaços marítimo e aéreo. Nesse sentido, a dissuasão nuclear poderia ser uma ferramenta adicional para proteger os interesses nacionais e garantir a segurança do país. Ao renunciar à dissuasão nuclear, o Brasil coloca-se em uma posição potencialmente vulnerável diante de possíveis ameaças e disputas territoriais, especialmente considerando a riqueza de sua biodiversidade e recursos naturais.

É importante ressaltar que a posse de armas nucleares não é a única solução para garantir a segurança nacional, e a busca pela paz e pela cooperação internacional deve ser valorizada. No entanto, diante das entrelaçadas geopolíticas e

das dinâmicas de poder em evolução, o Brasil poderia ter considerado a dissuasão nuclear como parte integrante de sua estratégia de defesa, visando a proteção de seus interesses e a manutenção da soberania nacional. Uma análise das ambições e preocupações de potências como a Rússia, que mantém um arsenal nuclear considerável, sugere que a dissuasão nuclear ainda é um fator relevante no cenário internacional e pode desempenhar um papel significativo na defesa dos interesses nacionais.

A aspiração brasileira em adquirir recursos de dissuasão críveis enfrenta desafios e restrições devido a estrangulamentos, principalmente financeiros, que dificultam e atrasam projetos importantes. Embora o orçamento do Ministério da Defesa seja considerado um dos maiores do Estado, ele abrange uma ampla gama de despesas, incluindo custos operacionais, investimentos em equipamentos e gastos com pessoal, como acidentes, aposentadorias e pensões, de forma que mais de 70% dos recursos são direcionados para pagamentos relacionados ao pessoal, restando menos de 30% para investimentos em novos equipamentos (Brasil, 2020b).

A crise econômica e política, os baixos índices socioeconômicos, a falta de recursos orçamentários e a dependência tecnológica do exterior são fatores que comprometeram a capacidade de alcançar rapidamente os objetivos almejados (Brasil, 2020b). Além disso, contingenciamentos sucessivos nos orçamentos do Ministério da Defesa dificultam ou atrasam a implementação desses projetos. A título de exemplificação, têm-se que o orçamento de defesa em 2018 ainda foi menor do que o de 2010, a despeito de algumas variações ao longo dos anos, tanto em termos atuais como em valores ajustados (Aguilar; Mendonça, 2021).

A tradição pacifista do Brasil, combinada com a estabilidade em nossa região estratégica, caracterizada por um longo período sem conflitos generalizados nas fronteiras adjacentes, juntamente com a persistência do preconceito ideológico decorrente do período militar, influenciaram a mentalidade das elites decisórias brasileiras. Essa mentalidade sugere que o uso de forças militares para alcançar nossos objetivos estratégicos pode ser negligenciado, levando assim à distância da sociedade em relação às questões de Defesa (Santos, 2018).

Segundo Marques (2021), a sociedade brasileira, em geral, possui uma compreensão limitada do papel e da importância do setor público de Defesa Nacional, não o reconhecendo como provedor de serviços essenciais. Isso é evidenciado pela baixa percepção de ameaças de conflitos armados, em conjunto com a natureza

tradicionalmente pacífica do povo brasileiro. A exceção a essa percepção ocorre quando as Forças Armadas estão envolvidas em tarefas subsidiárias relacionadas à assistência social e segurança pública, áreas que estão mais próximas dos interesses políticos locais. Em consonância com os interesses eleitorais, os congressistas muitas vezes ignoram as questões relacionadas à Defesa Nacional, seguindo a teoria da "Escolha Pública" da ciência política, que argumenta que os atores políticos agem guiados por seu próprio interesse, priorizando vantagens eleitorais em seus processos de tomada de decisão.

Segundo Lefebvre (1969), a teoria de Clausewitz estabelece paralelos entre a guerra e a política, embora também apresente contradições profundas. A política abrange tanto ações violentas quanto pacíficas, incluindo a diplomacia como parte integrante da busca pela paz. Não existe um ponto de ruptura claro entre guerra e política, nem uma continuidade ou descontinuidade absoluta entre guerra e paz, ou mesmo entre guerra e diplomacia. A expressão da guerra, da paz e da diplomacia é diversa e não segue um automatismo, mecanicismo ou formato único.

Fica evidenciada a complexidade da relação entre política, defesa nacional e a compreensão da sociedade brasileira sobre esses temas. Enquanto a sociedade muitas vezes subestima a importância do setor público de Defesa Nacional e os congressistas podem ser influenciados por interesses eleitorais, a Teoria de Clausewitz ressalta a interconexão entre guerra, política e diplomacia, destacando a ausência de uma fronteira clara entre esses elementos. A política, a defesa nacional e a compreensão pública estão intrinsecamente relacionadas e requerem uma abordagem integral e estratégica para tratar sobre os desafios e as necessidades do país. Dessa forma, a Estratégia Nacional de Defesa enfatiza algumas necessidades que estão claramente em consonância com essas perspectivas.

A Estratégia Nacional de Defesa estabelece que é essencial que o Brasil busque constantemente melhorar a estrutura de comando, controle, monitoramento e sistemas de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional. Nesse sentido, é uma prioridade garantir a continuidade e previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o setor de defesa, assegurando assim a capacidade de resposta adequada e o fortalecimento contínuo das capacidades defensivas do país (Brasil, 2020b).

No mundo atual, é cada vez mais evidente que o Brasil não pode arcar com as possíveis consequências de ser um país desarmado. Ser desarmado significa não ter

a capacidade de enfrentar as ameaças contemporâneas, especialmente as agressões provenientes de potências militares superiores, que inevitavelmente irão cobiçar nossos recursos, bens e fatores de grande importância nacional. Esses recursos são abundantes em nosso país e escassos em outras partes do mundo, englobando minerais críticos, água doce, biodiversidade, fontes de energia, terras férteis e recursos oceânicos. Portanto, é fundamental que o Brasil esteja preparado para proteger e defender seus interesses nacionais (Carmona, 2022).

A compreensão de que a política engloba tanto ações pacíficas quanto a possibilidade de ações violentas, como a guerra, destaca a importância de o Brasil atribuir maior relevância à Defesa Nacional. Reconhecer a capacidade militar dissuasória como parte integrante da política de defesa é crucial diante da diversidade de possibilidades de manifestação da guerra e da necessidade de preservar a soberania e segurança do país. A valorização e fortalecimento das Forças Armadas Brasileiras são essenciais para garantir uma postura defensiva sólida e dissuadir potenciais ameaças. A necessidade de se manter um fluxo estável de recursos para a expressão do poder militar do Brasil se encontra na END, porém, verifica-se que não há interesse político para que tal demanda se transforme em uma realidade.

#### 4.2 A DEFINIÇÃO GENERALISTA DE AMEAÇA E A ORIENTAÇÃO PACIFISTA NOS DOCUMENTOS DE DEFESA DO BRASIL

Na END fica definida a negação do uso do mar ao inimigo como a principal responsabilidade do Poder Naval, que busca dificultar que o adversário estabeleça o controle de uma área marítima ou explore esse controle. Isso é alcançado por meio da destruição ou neutralização das forças navais inimigas, atacando suas linhas de comunicação marítimas e pontos de apoio estratégicos.

Além disso, também fica definida a projeção de poder sobre a terra como uma tarefa básica do Poder Naval, envolvendo uma variedade de atividades abrangentes. Isso pode incluir bombardeios navais e aéreos, bem como operações anfíbias. Essa tarefa também engloba ataques terrestres com mísseis, realizados a partir de unidades navais e aeronavais. Seus propósitos podem incluir a redução do poder do inimigo por meio da destruição ou neutralização de alvos estratégicos, a conquista de áreas estratégicas para conduzir a guerra naval ou aérea, negar ao inimigo o uso de



áreas capturadas, apoiar operações terrestres, além de proteger vidas humanas e resgatar pessoas e materiais de interesse (Brasil, 2020b).

Neste mesmo documento, fica estabelecido que a Estratégia de Defesa número 2 (ED-2), "Fortalecimento da Capacidade de Dissuasão", consiste em desenvolver, aprimorar e consolidar os elementos que garantem ao país a capacidade de desencorajar qualquer ação hostil contra sua soberania, interesses, anseios e aspirações. A ED-2 se desdobra em várias ações estratégicas de defesa (AED), que incluem: desenvolver capacidades para proteger cidadãos brasileiros em situação de risco e salvaguardar os bens, recursos e interesses do Brasil no exterior, incluindo linhas de comunicação marítimas; aumentar a capacidade expedicionária com ênfase na prontidão e permanência; aumentar a participação das Forças Armadas em exercícios operacionais com outros países; promover o treinamento, a atualização tecnológica do equipamento e o desenvolvimento doutrinário do pessoal militar, para participação em operações internacionais; e desenvolver capacidades para garantir a segurança das linhas de comunicação marítimas onde houver interesses nacionais (Brasil, 2020b).

Em um artigo publicado em agosto de 2020 no jornal O Estado de S. Paulo, Oswaldo Dehon R. Reis, cientista político e professor de Segurança Internacional do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), abordou o conteúdo das novas versões dos documentos orientadores da defesa. De acordo com Reis, a política de defesa adotada mantém o enfoque no tripé "desenvolvimento, diplomacia e defesa", sem alterar as áreas consideradas como prioridades geoestratégicas: América do Sul, Atlântico Sul, África Ocidental e Antártica (Donadelli; DonegÁ, 2020).

Em paralelo, o Livro Branco da Defesa da Ucrânia 2021, destaca a implementação da política de defesa e do planejamento de defesa, e apresenta o objetivo de alcançar uma interoperabilidade efetiva com os requisitos da OTAN, sendo necessário integrar as capacidades das forças de defesa de forma abrangente. Isso envolveria uma série de ações, como o desenvolvimento de capacidades para destruir alvos inimigos em longo alcance, a capacidade de operar de maneira imprevisível, inovadora e assimétrica para equilibrar a superioridade do inimigo em termos de força e tecnologia (Ukraine, 2021).

Além disso, em Ukraine (2021) é dito que seria necessário fortalecer as capacidades das Forças de Operações Especiais e do Movimento de Resistência, bem como das Forças de Defesa Territorial das Forças Armadas, e melhorar os

documentos doutrinários relacionados ao treinamento e uso das forças e recursos, introduzindo os padrões designados pela OTAN.

Já os russos, em sua Estratégia de Segurança Nacional 2021, apontam que para alcançar os objetivos da política externa da Federação Russa, é necessário lidar com uma série de tarefas importantes. Uma delas é o apoio contínuo aos aliados e parceiros do país, auxiliando-os na resolução de questões relacionadas à defesa e segurança. Além disso, é crucial neutralizar quaisquer tentativas de interferência externa em seus assuntos internos. Essas medidas visam garantir a soberania e a segurança dos aliados e parceiros da Federação Russa, bem como fortalecer a posição do país no cenário internacional (Rússia, 2021).

No capítulo anterior foi discutido como Clausewitz (1984 [1832]) argumenta que é de extrema importância mitigar ou, se necessário, destruir as forças militares do inimigo, em vez de se concentrar apenas na manutenção do território. Em suas palavras, a principal preocupação do comandante deve ser garantir a superioridade das forças armadas. A posse do território se torna um objetivo secundário apenas quando enfraquecer as forças inimigas não é suficiente por si só.

A condução da guerra consiste num número maior ou menor de atos isolados, cada um deles completos em si mesmos, denominados engajamentos, os quais têm valor diferente em diversos pontos. A estratégia consiste na cuidadosa atribuição de prioridades a cada engajamento. No entanto, a aniquilação direta das forças inimigas deve sempre ser a consideração principal, ressaltando a predominância do princípio de destruição (Clausewitz, 1984 [1832]).

Clausewitz (1984 [1832]) defende ainda a perspectiva de que em qualquer cenário de conflito, independentemente de sua escala, e nas tropas ali posicionadas, não importando o contingente, encontra-se um elemento central que concentra a importância estratégica. É nesse ponto que as resoluções devem ser alcançadas: um triunfo nessa região equivale, de maneira ampla, à proteção integral do campo de operações.

Com base no que foi apresentado e da análise da END, pode-se concluir que ela não tem como objetivo principal a destruição ou neutralização de uma possível ameaça, apesar de tais termos estarem presentes em seu glossário ao definir a negação do uso do mar e a projeção de poder sobre a terra. A estratégia enfatiza a preservação da soberania e interesses nacionais, bem como a proteção de bens e cidadãos brasileiros no exterior. Embora o fortalecimento da capacidade de dissuasão

conste como uma Estratégia de Defesa, este não se concentra principalmente no aumento da capacidade de destruição das Forças Armadas com vistas a fazer frente a uma força militar oponente, mas sim em fatores como prontidão, participação em exercícios operacionais e segurança das linhas de comunicação marítimas, com características muito mais passivas e de expectativa do que ofensivas. Isso talvez seja explicado pela não existência de um país, grupo ou nação considerados inimigos pelo Brasil, porém, tal situação pode mudar rapidamente, tal como vimos na expectativa da PND para os conflitos do futuro. Essa abordagem revela um viés pacifista, priorizando a prevenção de conflitos e a busca pela estabilidade regional por meios muito mais diplomáticos do que propriamente militares.

Na seção 2 (Concepção Estratégica da Defesa) da Estratégia Nacional de Defesa (END), são apresentadas as possíveis contingências de defesa do Brasil. Essas contingências são descritas de forma geral e incluem a projeção de poder para ampliar a influência no âmbito de missões de paz e humanitárias, o controle e defesa das águas jurisdicionais brasileiras, do território nacional e do espaço aéreo, bem como a segurança das linhas de comunicação marítimas e de navegação aérea no Atlântico Sul. No entanto, é destacado que essas tarefas carecem de uma análise mais detalhada das ameaças e cenários específicos que possam surgir. É enfatizado que países que se baseiam em capacidades de defesa identificam diversos cenários e contingências para orientar o planejamento adequado dos instrumentos de defesa. A análise mais precisa dessas ameaças e cenários é fundamental para definir as capacidades necessárias para enfrentá-los (Brick, 2020).

Ainda, segundo Brick (2020) pode-se observar que a END fornece uma visão geral das possíveis contingências de defesa, sem uma análise aprofundada das ameaças e dos tipos de enfrentamentos específicos. Essa abordagem genérica dificulta o planejamento de instrumentos de defesa adequados. Ao contrário, países que adotam uma abordagem baseada em capacidades de defesa levam em consideração uma ampla gama de cenários e contingências, a fim de especificar e avaliar a adequação das capacidades planejadas. Essa prática não implica retornar a hipóteses de guerra, mas sim caracterizar a natureza e as características das possíveis ameaças e cenários, permitindo assim a definição das capacidades mais apropriadas para enfrentá-los, já que a END estabelece as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) de forma bastante geral.

Um país que consegue identificar de maneira clara as ameaças que enfrenta está em uma posição mais favorável para responder de maneira apropriada a essas situações. A Política Nacional de Defesa (PND) do próprio país reconhece que a falta de percepção das ameaças no passado foi um fator que prejudicou a prontidão durante os períodos das duas Guerras Mundiais (Brasil, 2020b). Nesse contexto, é de extrema importância que se promova a conscientização sobre as ameaças nos documentos oficiais. Isso não somente auxilia na identificação dessas ameaças dentro da burocracia governamental e da hierarquia militar, mas também junto à sociedade em geral. O objetivo é não apenas ajustar as capacidades de defesa de acordo com esses riscos, mas também justificar as mudanças necessárias de forma amplamente compreensível (Souza, 2022).

Por fim, ao comparar a Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa e o Livro Branco da Defesa da Ucrânia com a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, observa-se um contraste marcante em relação ao caráter ofensivo. Tanto a Rússia quanto a Ucrânia enfatizam a importância de suas capacidades militares para proteger seus interesses nacionais e neutralizar ou destruir ameaças percebidas. Suas estratégias refletem uma abordagem proativa, que inclui o desenvolvimento de capacidades para conduzir operações militares além de suas fronteiras. Em contraste, a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil destaca principalmente a defesa de seu território e a manutenção da estabilidade regional. Cabe destacar que o Brasil enfoca a cooperação internacional, a diplomacia e a dissuasão como pilares fundamentais de sua política de defesa, e que a diferença nas estratégias reflete as percepções de ameaças e as realidades geopolíticas de cada país, bem como suas prioridades e objetivos estratégicos específicos na atualidade.

#### 4.3 CONFIANÇA NO MULTILATERALISMO

A Estratégia Nacional de Defesa nº 12 (ED-12) aborda o emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa, que envolvem as atividades realizadas entre o Setor de Defesa brasileiro e seus parceiros estrangeiros. O objetivo dessas ações é fortalecer a confiança, estreitar os laços de amizade, promover o conhecimento mútuo e desenvolver um ambiente de camaradagem e cooperação. Além disso, a estratégia considera o relacionamento do Setor de Defesa com outros órgãos estatais e não estatais, bem como com a sociedade de outros países (Brasil, 2020b).

Dentro dessa perspectiva, em Brasil (2020b) são estabelecidas a Ação Estratégica de Defesa nº 67 (AED-67), que consiste em incrementar o relacionamento com o Setor de Defesa de outros países, e a Ação Estratégica de Defesa nº 68 (AED-68), a qual trata sobre incrementar as ações de presença naval em apoio às ações de diplomacia.

Além disso, a END estabelece a ED-18: atuação com base no multilateralismo, a qual trata da ação do Setor de Defesa em alinhamento com a postura política do Brasil, visando proteger o princípio do multilateralismo nas relações internacionais. Isso se reflete nas operações e colaborações com outros países e organizações estrangeiras, com o objetivo de aumentar a participação das nações na discussão de assuntos de interesse global. Dessa forma, busca-se conferir maior legitimidade às decisões tomadas, definindo para a ED-18 duas ações estratégicas de defesa, quais sejam: AED-84 - desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais - e AED-86 - intensificar a atuação do Setor de Defesa em organismos internacionais (Brasil, 2020b).

Essas medidas demonstram a importância atribuída às ações diplomáticas relacionadas à defesa e ao multilateralismo, visando fortalecer os laços e a cooperação entre o Brasil e outros países, tanto no âmbito militar como no civil, promovendo uma maior compreensão mútua e um ambiente propício para o desenvolvimento de parcerias que podem ser consideradas extremamente estratégicas em caso de conflito.

Para Clausewitz (1984 [1832]), assim que os preparativos para um conflito têm início, o mundo tangível da realidade assume o domínio sobre o mundo abstrato do pensamento. Os cálculos práticos substituem as suposições extremas e, mesmo que não seja por outra razão, a interação entre as partes envolvidas tende a ser limitada em relação ao esforço máximo possível. Não seria possível mobilizar imediatamente a totalidade dos recursos disponíveis. Além disso, a própria natureza desses recursos e sua utilização implica que nem todos podem ser empregados simultaneamente. Esses recursos incluem as forças de combate em si, o país com suas características geográficas e sua população, bem como os seus aliados.

Amorim (2012) compartilha uma experiência como embaixador na ONU, envolvendo o caso de Kosovo. Quando o Brasil tinha uma posição temporária no Conselho de Segurança durante o período de 1998 a 1999. Naquela ocasião,

expressou sua preocupação com a possibilidade de existir um sistema internacional de dois níveis, onde o Conselho de Segurança continuaria a ter a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança na maior parte do mundo, enquanto teria uma responsabilidade secundária apenas em regiões cobertas por alianças de defesa especiais. Quatro anos depois, a chamada *coalition of the willing*, formada durante a invasão do Iraque em 2003, cometeu uma violação da ordem multilateral. Tal fato demonstra que o sistema de segurança coletiva pode ser violado por ações que, embora originalmente autorizadas pelo Conselho, acabam ultrapassando seu mandato multilateral e passam a perseguir objetivos individuais.

Outras disputas globais têm frequentemente levado os atores envolvidos a recorrerem ao uso da força. Por exemplo, podemos citar a crise no Cáucaso entre Armênia e Azerbaijão, o conflito no Iêmen decorrente da rivalidade regional entre Arábia Saudita e Irã, a questão da Síria e as persistentes disputas e conflitos internos em várias regiões da África. Além disso, os organismos multilaterais, especialmente a ONU, enfrentam limitações na preservação da paz e na capacidade de mediar soluções pacíficas para esses conflitos. Assim, o atual contexto tem levado os países a aumentarem seus gastos com defesa e a fortalecerem suas capacidades militares, incluindo armamentos nucleares, em um cenário que se assemelha ao período da Guerra Fria (Azzi, 2023).

Ainda, segundo Azzi (2023), no contexto multilateral, devido ao poder de veto da Rússia como membro permanente do Conselho de Segurança, as Nações Unidas, por meio da Assembleia Geral, apenas conseguiram uma condenação formal da agressão não provocada por parte de Moscou. A Turquia teve algum sucesso em suas tentativas de mediação, especialmente na liberação do tráfego marítimo de navios de grãos ucranianos pelo mar Negro, o que aliviou um pouco a crise alimentar global. No entanto, devido às limitações estruturais, tanto as Nações Unidas quanto a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) mostraram-se até agora incapazes de prevenir ou por fim à guerra na Ucrânia.

A invasão da Ucrânia pela Rússia é um exemplo de como o multilateralismo nem sempre é capaz de impedir conflitos ou invasões de territórios. Embora as organizações internacionais, como a ONU e a OSCE, tenham condenado a invasão e tenham aceitado a Rússia, elas não foram capazes de impedir uma agressão (Borrell, 2021). Isso se deve a uma série de fatores, incluindo a falta de vontade política dos países membros das organizações internacionais em tomar medidas mais drásticas

contra a Rússia, bem como a complexidade do conflito e falta de meios para importar uma solução (Milani, 2020).

Segundo Carmona (2022), uma premissa fundamental é compreender o funcionamento do mundo e o papel do Brasil nele. Como cidadãos de um dos países mais populosos e com vastos recursos potenciais, não devemos nos iludir coletivamente sobre a natureza do sistema internacional. Os eventos ocorridos nos últimos 15 anos, incluindo guerras e outros acontecimentos, deixaram claro que as grandes nações priorizam a busca por seus próprios interesses nacionais, estabelecendo alianças que promovam esses interesses. É importante reconhecer essa realidade e agir de acordo com ela.

O Brasil tem interesse em promover um cenário mundial de multipolarização do poder, que ofereça uma maior flexibilidade para o desenvolvimento de seu próprio projeto nacional. Estratégias geopolíticas como os BRICS e sua expansão, como o BRICS Plus, são movimentos táticos que ampliam a capacidade do Brasil de proteger e promover seus próprios interesses no cenário internacional. Seria desvantajoso ter que escolher entre alinhar-se exclusivamente a um determinado bloco de poder. O Brasil possui dimensões e potencialidades significativas demais para ser apenas uma parte do projeto de outros países ou blocos (Carmona, 2022).

Caso a democracia no Ocidente venha a falhar, alguns Estados com capacidade de defesa e financiamento poderiam assumir um papel mais proeminente nos organismos multilaterais e na promoção de seus valores. No entanto, é incerto como os organismos multilaterais responderiam efetivamente às demandas coletivas e manteriam sua legitimidade na ordem global diante das ameaças à democracia no Ocidente e da diversidade de regimes no Oriente. Existe um risco real de uma crise de legitimidade no multilateralismo, resultando na perda de confiança e credibilidade em suas instituições (Milani, 2020).

As limitações dos organismos multilaterais destacam a necessidade de o Brasil adotar uma postura mais realista em relação à sua confiança no multilateralismo. Embora este seja um princípio importante para promover a paz e a cooperação global, é crucial reconhecer as limitações e as dinâmicas complexas que podem prejudicar a eficácia dessas estruturas. A existência de poderes de veto e interesses nacionais divergentes podem dificultar ações decisivas e a resolução de conflitos. Portanto, a END e os documentos de defesa em geral devem buscar um equilíbrio entre o multilateralismo e a avaliação realista das possibilidades e limitações do sistema,

buscando também estratégias focadas no aumento de suas próprias capacidades de defesa para promover seus interesses e a segurança nacional.

#### 4.4 A DEFESA NACIONAL E SUAS INCERTEZAS

A capacidade militar atual do Brasil não é adequada para lidar com situações que envolvam países de grande poderio militar, e é improvável que essa capacidade possa ser desenvolvida em um curto período de tempo. No entanto, a capacidade atual é suficiente para lidar com as atividades subsidiárias das Forças Armadas e enfrentar as ameaças presentes no entorno estratégico do país. Diante desse cenário, é estrategicamente mais importante investir no desenvolvimento e na manutenção de uma capacidade logística de defesa voltada para produtos de alta e média-alta tecnologia, em vez de focar principalmente em uma capacidade operacional de combate (Brick, 2020).

Uma regra fundamental para o planejamento da defesa tem sido e continua sendo a necessidade absoluta de derrotar, ou pelo menos dissuadir, uma super ameaça existente e plausível (Gray, 2014). A história registrada ao longo de milênios nos ensina que é impossível prever o futuro com certeza e atribuir probabilidades a eventos e ameaças. O que podemos aprender com a história é que devemos considerar todas as possibilidades, mesmo que tenham uma probabilidade muito baixa. Portanto, é imprescindível não ignorar contingências que envolvam todas as ameaças possíveis. Um corolário dessa conclusão é que a defesa deve ser preparada levando em conta as ameaças mais fortes (Brick, 2020).

Ainda, segundo Brick (2020), em teoria, a Política Nacional de Defesa (PND) é abrangente em relação à definição de objetivos, tarefas, ameaças e cenários, embora não seja específica. No entanto, essa característica é esperada de um documento desse tipo. A especificidade só pode ser obtida por meio das ações previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END) e na Lei de Base da Defesa Nacional (LBDN), que fornecem diretrizes mais detalhadas e concretas.

Com base nas diretrizes estabelecidas no atual marco normativo, o Brasil direciona e prioriza suas iniciativas na área de defesa em um nível abrangente, alinhando-as diretamente às Estratégias de Defesa (ED) que estão em consonância com os Objetivos Nacionais de Defesa estabelecidos na Política Nacional de Defesa. Além disso, cada Estratégia de Defesa incorpora Ações Estratégicas de Defesa



(AED), que orientam as medidas a serem implementadas para alcançar os Objetivos Nacionais de Defesa. Uma Estratégia de Defesa pode contribuir para mais de um Objetivo Nacional de Defesa, da mesma forma que as Ações Estratégicas de Defesa podem estar relacionadas a diferentes Estratégias, podendo ter naturezas similares ou distintas (Brasil, 2020b).

O planejamento estratégico busca integrar e conectar de forma encadeada os três tipos de objetivos (objetivos superordenados, intermediários e subordinados), mas nem sempre é fácil estabelecer relações de causa e efeito entre eles. Um erro na avaliação da importância de um objetivo intermediário crucial para alcançar um objetivo superior, resultando em sua omissão ou baixa priorização no planejamento, pode prejudicar irreparavelmente todo o esforço dedicado à preparação da defesa. É essencial considerar cuidadosamente a interdependência e a relevância de cada objetivo, a fim de evitar consequências negativas para o planejamento e a implementação efetiva da defesa (Brick, 2020).

Para Brick (2020), ao analisar os documentos de defesa do Brasil sob a ótica da gestão estratégica da defesa, três aspectos altamente preocupantes se destacam, sendo um deles a ausência de indicação de prioridades. Essa falta de clareza levanta questionamentos sobre se tudo é considerado prioritário e o que aconteceria caso o orçamento não seja suficiente para abarcar todas as demandas.

Ao desenvolver a Estratégia Nacional de Defesa, embora tenham sido feitas concessões aos projetos tradicionais de cada Força, percebe-se que as prioridades estabelecidas são mais coerentes com a inserção internacional do país do que com uma abordagem estritamente focada na defesa nacional. O documento aborda questões que vão além dos assuntos de defesa, o que entra em conflito com o próprio título atribuído a ele. Talvez fosse mais adequado intitulá-lo como "Estratégia de Segurança Nacional". No entanto, resistências persistentes baseadas em convicções do passado têm impedido essa mudança de denominação (Rocha, 2009).

É importante reconhecer que a guerra é um fenômeno complexo, dependente da interação de possibilidades e probabilidades, bem como de fatores imprevisíveis e contingentes. Nessas circunstâncias, o raciocínio estritamente lógico muitas vezes não desempenha um papel relevante e pode ser inadequado como ferramenta intelectual. Além disso, a guerra pode ser uma questão de intensidade variável. A teoria deve levar em conta essas nuances, mas deve priorizar a forma mais absoluta da guerra e usá-la como referência geral. Aqueles que desejam aprender com a teoria

devem estar constantemente cientes desse ponto, avaliando suas expectativas e temores à luz desse contexto e buscando se aproximar dele quando possível ou necessário (Clausewitz, 1984 [1832]).

Historicamente, a prioridade da política de defesa do Brasil sempre esteve voltada para as ameaças de origem externa, mesmo que as Forças Armadas tenham sido empregadas em operações de segurança pública durante diferentes governos. Os objetivos fundamentais da defesa nacional permaneceram inalterados, apesar das variações na abordagem adotada por cada governo. A estratégia de defesa brasileira continuou baseada em princípios como a rejeição da guerra de conquista, favorecendo a diplomacia e o fortalecimento de uma capacidade militar dissuasória como instrumentos de defesa (Santos, 2018).

Dessa forma, apesar do foco da política de defesa do Brasil, teoricamente, estar nas ameaças externas, a realidade revela uma situação diferente, com as Forças Armadas apresentando um histórico de emprego constante em ações subordinadas para justificar sua existência para uma massa crítica que desacredita de sua utilidade, o que em certa medida prejudica sua missão principal. Fica evidente uma lacuna preocupante na Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil: a ausência de indicação clara de prioridades. Em especial, a não priorização da forma mais absoluta da guerra, como abordado em Clausewitz (1984 [1832]), pode comprometer a eficácia do planejamento e a alocação adequada de recursos, tornando difícil a concentração de esforços nos aspectos mais relevantes e urgentes da defesa nacional, a despeito das preocupações das ameaças e dos tipos de conflitos para o qual o país deve estar preparado. Tal entendimento é importantíssimo para garantir uma gestão estratégica eficaz, permitindo uma distribuição mais eficiente dos recursos disponíveis e uma abordagem focada nas principais necessidades de defesa do país.

#### 4.5 A ESTRATÉGIA DE DEFESA EM UMA DEMOCRACIA

Embora haja um aumento no número de países que adotam modelos democráticos e lutam em nome da democracia, surge um paradoxo evidente. Enquanto a defesa do "governo do povo" cresce, a eficácia da democracia como forma de organização política nacional pode ser questionada. Nações se autodenominam democráticas ao mesmo tempo em que mudanças na ordem internacional ameaçam a viabilidade de um Estado-Nação democrático e independente. À medida que setores

significativos da atividade humana se globalizam, surgem incertezas sobre o futuro da democracia (Held, 1991).

O sistema constitucional do Brasil oferece uma estrutura institucional e normativa apropriada, no entanto, os processos políticos ainda não estabeleceram uma relação ideal entre civis e militares dentro de uma democracia moderna. Existe a necessidade de a sociedade brasileira responder à questão levantada pelo atual Ministro da Defesa: "Qual é a expectativa do Brasil em relação às suas Forças Armadas?" (Rocha, 2009).

Até recentemente, o papel na defesa nacional estava claramente designado aos militares, o que consistia basicamente em proteger o país contra ameaças externas em um mundo organizado em termos westfalianos. Enquanto isso, a manutenção da ordem pública e o combate a atividades criminosas dentro das fronteiras de um Estado eram atribuições das polícias, buscando garantir a justiça. No entanto, com a evolução das fronteiras permeáveis e o crescimento das redes virtuais, tornou-se mais desafiador determinar a qual órgão burocrático atribuir cada função, pois a ocorrência de crimes transfronteiriços com agentes geograficamente dispersos exige uma reavaliação das responsabilidades de cada instituição (Rocha, 2009).

Segundo Clausewitz (1984 [1832]), quando um engenheiro se dedica a calcular a resistência de um pilar, o resultado obtido não reflete sua personalidade, mas sim um processo baseado em dados cuidadosamente selecionados e uma lógica que ele emprega mecanicamente. Por outro lado, em situações de guerra, a realidade é diferente. As mudanças constantes e a necessidade de responder a elas exigem que o comandante leve consigo todo o seu conhecimento intelectual. Ele deve estar sempre preparado para tomar decisões adequadas, adaptando-se às circunstâncias em constante evolução.

Assim, a evolução dinâmica do cenário de defesa nacional, destacada na necessidade de reavaliar as atribuições das instituições de segurança em resposta a ameaças transfronteiriças e tecnológicas, espelha a natureza adaptativa da liderança em situações de conflito, conforme enfatizado por Clausewitz. No entanto, alguns aspectos presentes nos documentos de defesa do Brasil apontam para a importância de alinhar metas políticas com estratégias e recursos, evidenciando a complexidade da formulação de políticas de defesa que precisam considerar tanto o contexto dinâmico quanto os fundamentos teóricos sólidos e a experiência internacional.

É possível argumentar que os documentos de defesa do Brasil carecem de um propósito claro e de legitimidade devido à ausência de referências à política subjacente. Além disso, esses documentos demonstram uma falta de coesão, pois não levam em consideração a necessidade de aderir aos princípios da estratégia, que envolvem metas políticas, abordagens, recursos e pressupostos, durante o processo de formulação. Uma causa evidente desse cenário é a elaboração de planos que surgiram de iniciativas de base, indo de baixo para cima. Isso não apenas contraria os fundamentos teóricos e conceituais aplicáveis, mas também se distancia da experiência internacional comprovada (Brick, 2020).

Ainda, Rocha (2009) afirma que as instituições políticas não surgem isoladamente, são moldadas por diversos elementos do passado, como memórias, identidades corporativas e percepções, bem como pelas dinâmicas e processos em andamento. Tomar decisões no presente implica considerar as expectativas para o futuro e também compreender como as influências do passado são percebidas pelos atores políticos. É uma abordagem que requer uma análise abrangente e sensível às nuances históricas e sociais que moldam o desenvolvimento das instituições.

Em junho de 2022, o Plenário do Senado aprovou a atualização dos textos da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), enviados pelo Poder Executivo e regulamentados pela Lei Complementar 97/1999, que estabelece sua revisão a cada quatro anos desde 2012. O projeto foi encaminhado para análise na Câmara dos Deputados e, posteriormente, seria distribuído à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) (Agência Senado, 2022). Porém, até o presente momento, o referido projeto não completou todo o seu ritual de aprovação.

A influência da sociedade civil na formulação e evolução das políticas públicas, exemplificada pela área da saúde e educação, pode ser limitada no âmbito da defesa nacional. A percepção social frequentemente subestima a importância da defesa, permitindo aos governos negligenciarem essa área. Um fator central é a visão desinteressada e pouco sensível da sociedade em relação à defesa, muitas vezes associada unicamente aos militares ou ao passado autoritário. A exceção fica por conta de instituições de pesquisa acadêmica e grupos de militares da reserva, enquanto os partidos políticos concentram-se mais em eleições e exercício do poder do que na defesa nacional, que muitas vezes fica em segundo plano frente a crises e investigações parlamentares (Oliveira, 2006).

Podemos inferir que uma democracia enfrenta alguns problemas na condução da defesa nacional. O processo de tomada de decisão pode ser lento, pois envolve a consideração de diferentes interesses e opiniões dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Decisões de defesa podem ser influenciadas por considerações políticas, priorizando ganhos eleitorais de curto prazo em detrimento de estratégias de longo prazo. Além disso, as mudanças na liderança política por meio de eleições podem resultar em falta de continuidade nas políticas de defesa, tornando o planejamento de longo prazo mais desafiador.

É importante observar que essas desvantagens potenciais devem ser ponderadas com as vantagens dos sistemas democráticos, como transparência, responsabilidade e inclusão de diversas perspectivas nos processos de tomada de decisão. Em última análise, a eficácia de uma democracia na condução da defesa nacional depende de vários fatores, incluindo o contexto específico, arranjos institucionais e liderança. Este último, levando-se em consideração a importância dada a ele por Clausewitz, acaba sendo prejudicado pelo atual ambiente político brasileiro conturbado.

#### 4.6 A ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA DO BRASIL

Para Brick (2020), nos últimos períodos, diversos documentos elaborados pelos governos brasileiros, com o propósito de estabelecer diretrizes para políticas industriais, de ciência, tecnologia e inovação, bem como de defesa, têm consistentemente delineado uma meta voltada para o desenvolvimento de capacidades industriais em produtos de elevado valor agregado. Esses produtos destacam-se por fazer uso de tecnologias de níveis elevados e médio-alto.

Os investimentos destinados ao aprimoramento e aquisição de produtos voltados para a defesa de alta complexidade desempenham um papel fundamental na concretização desse propósito. No entanto, é crucial destacar que essa empreitada se distingue de maneira significativa das operações de combate, para as quais os militares são adestrados e cujas instituições foram originalmente concebidas. Essa atividade demanda a criação de organizações, processos, recursos e profissionais com atributos inteiramente distintos dos tradicionalmente observados nas Forças Armadas (Brick, 2020).

Brick (2020) salienta que, por essa razão, nações que possuem uma posição destacada em termos industriais, tecnológicos e militares estão optando por estabelecer entidades autônomas em relação às suas Forças Armadas. Essas entidades têm como principal missão supervisionar tanto o desenvolvimento quanto aquisição de produtos voltados para a defesa, além de planejar e executar políticas de crescimento industrial e de avanço em ciência, tecnologia e inovação. Essas políticas têm como objetivo primordial fomentar indústrias estratégicas no âmbito da defesa. No entanto, no contexto brasileiro, essas atividades ainda permanecem sob a égide das Forças Armadas e, lamentavelmente, de maneira fragmentada e dispersa.

No atual conflito Russo-Ucraniano, o controle que a Rússia exerce sobre a cadeia de produção industrial relacionada à defesa desempenhou um papel crucial na sustentação de suas operações militares na Ucrânia. Mesmo diante das diversas sanções impostas internacionalmente, a Rússia tem evidenciado sua capacidade de conduzir uma campanha militar de longo prazo, sem enfrentar ameaças de escassez em relação aos produtos de defesa. Isso tem assegurado a funcionalidade contínua de suas forças armadas e transmitido ao mundo sua habilidade de manter um conflito prolongado de forma efetiva (Almeida, 2022).

Para Almeida (2022), o conflito entre Rússia e Ucrânia destacou a importância de uma Base Industrial de Defesa (BID) diversificada e autônoma, independente das complexas redes logísticas globais. Produtos de defesa devem ser tratados como uma prioridade de Estado e requerem um suporte governamental distinto das outras atividades produtivas de um país. O modelo adotado pela Rússia, através da criação do conglomerado estatal Rostec, abrangendo setores sensíveis da economia, especialmente a indústria de defesa, tem se revelado uma história de sucesso. Esse modelo tem permitido que as Forças Armadas russas mantenham sua capacidade operacional durante o atual conflito, mesmo diante das sanções internacionais.

Nessa perspectiva, o Brasil, apesar de avanços significativos como a Lei de Fomento à BID, deve considerar o exemplo russo e buscar estratégias estatais para intervir em seu complexo industrial de defesa. A dinâmica atual das cadeias de produção globais tem demonstrado vulnerabilidades para produtos estratégicos, como os relacionados à defesa. A situação evidenciada durante a crise da pandemia de COVID-19 e agora no conflito russo-ucraniano ressalta a ausência de alianças permanentes entre nações, reforçando a natureza pragmática das relações internacionais. A recusa em fornecer equipamentos ou componentes estratégicos tem

sido usado como um prelúdio para ações militares, ressaltando assim que o controle integral da cadeia produtiva de produtos de defesa é um requisito indispensável para salvaguardar a soberania nacional (Almeida, 2022).

Segundo Clausewitz (1984 [1832]), o sucesso em um ataque é resultado da presença de uma força superior, englobando tanto a capacidade física quanto a moral. No capítulo anterior, analisamos como a força de um ataque tende a diminuir gradualmente ao longo do tempo. Embora possa ocorrer um aumento momentâneo na superioridade durante o desenvolvimento do ataque, geralmente essa vantagem é reduzida. O atacante ganha benefícios que podem ter peso nas futuras negociações de paz, mas ele paga por esses ganhos no campo de batalha, através de suas tropas em combate. Se a superioridade da força de ataque, que diminui a cada dia, conduz à paz, então o objetivo foi alcançado.

Existem ataques estratégicos que conduzem diretamente à paz, mas eles são a exceção. A maioria dos ataques leva apenas ao ponto em que a força restante é suficiente para manter uma defesa e aguardar a paz. Após esse ponto, a dinâmica se inverte e ocorre uma reação, frequentemente com uma força que é mais intensa do que a força do ataque inicial. Isso é o que chamamos de ponto culminante do ataque. Uma vez que o objetivo do ataque é conquistar território inimigo, o avanço prossegue até que a superioridade do atacante seja esgotada. Isso impulsiona a ofensiva na direção de cumprir seu objetivo e pode até levá-la além desse ponto. Quando consideramos a complexidade dos fatores que influenciam o equilíbrio de forças, fica claro o quanto é desafiador, em certos casos, determinar qual lado possui a vantagem. Em muitas situações, essa análise depende principalmente da imaginação e da avaliação subjetiva (Clausewitz, 1984 [1832]).

A análise prévia sugere claramente que, caso o Brasil não invista adequadamente em sua Base Industrial de Defesa (BID), envolvendo não apenas as instituições militares, mas também diversos setores da sociedade, corre o risco iminente de atingir seu ponto culminante no caso de um conflito hipotético. Essa situação deixa a estratégia de defesa do país altamente vulnerável, realçando a urgência de um comprometimento amplo e coordenado com a capacidade de produção e sustentação de produtos de defesa.

Para Brick (2020), o conceito de Logística de Operações, com o objetivo de apoiar as Forças Armadas (FFAA) em operações de combate, manutenção da ordem ou situações de emergência, está explicitamente refletido na Estratégia Nacional de

Defesa (END) sob a denominação de Logística Militar. Entretanto, esse conceito é notavelmente restrito e inadequado para um documento que visa a tomada de decisões de alta relevância no âmbito da defesa, inclusive junto ao Congresso Nacional. Os outros dois componentes essenciais da logística de defesa, mais apropriados para a natureza dos documentos de alto nível, não foram abordados de maneira clara.

O segundo componente, a Logística de Aparelhamento das FFAA, tem a finalidade de fornecer às Forças Armadas os recursos necessários para formar unidades militares para operações de combate (como brigadas, forças navais, bases e sistemas de comando e controle) e também suprir os consumíveis (munições, peças de reposição, etc.) empregados nessas operações. No entanto, essa dimensão logística é tratada apenas de forma indireta nos documentos, presumindo que a capacidade industrial necessária para prover esses recursos será assegurada pelo mercado ou mobilizada quando necessário. Esse enfoque negligencia medidas concretas, a alocação de recursos orçamentários e estratégias de desenvolvimento e manutenção da capacidade industrial essencial para a defesa, subestimando as peculiaridades de uma indústria de defesa genuinamente estratégica (Brick, 2020).

Jardim (2022) afirma que a logística enfrenta diversos desafios ao lidar com a criação, implantação, manutenção e recuo das Forças Armadas empregadas. O conflito em curso entre Rússia e Ucrânia tem constantemente proporcionado lições valiosas que contribuem para o progresso do entendimento da arte da guerra, enquanto simultaneamente abre portas para atualizações e melhorias nos recursos militares.

Pode-se concluir que, no atual conflito em território ucraniano, a mobilização russa se revelou inadequada e subdimensionada para as demandas do conflito, especialmente em relação à quantidade prevista de veículos para suportar a cadeia logística por meio do transporte rodoviário (Jardim, 2022). Conforme expressado pelo Tenente-coronel Alex Vershinin, do Exército dos EUA (2022), nesse aspecto, a logística das forças russas revela fragilidades notáveis, uma vez que o exército russo enfrenta escassez de caminhões em quantidade adequada para atender às suas necessidades logísticas a distâncias superiores a 90 milhas além dos depósitos de suprimentos.



#### 4.7 A ABORDAGEM DA DISSUASÃO NA END

Segundo Brick (2020), a capacidade de dissuasão, assegurada por meio de uma abordagem distinta, é abordada nos documentos de defesa como resultado da sinergia entre capacidades operacionais de combate e logística de defesa. Nesse contexto, o preparo é identificado como a essência da logística de defesa, uma vez que seu entendimento inadequado, evidenciado nos documentos analisados, pode culminar em efeitos adversos para a preparação da nação. Observam-se erros nos documentos que podem ter repercussões significativas no âmbito da defesa nacional, associados a conceitos equivocados presentes na base conceitual adotada.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece que a Capacidade Logística para a Defesa Nacional se fundamenta na Logística Militar e suas operações sistemáticas, abrangendo tanto princípios da logística militar quanto empresarial. Isso resulta na participação direta e indireta de diversos setores nacionais habilitados nas sete funções logísticas essenciais (Engenharia, Manutenção, Recursos Humanos, Salvamento, Saúde, Suprimentos e Transporte). Essas funções operam de maneira integrada e coordenada pelo Sistema Logístico de Defesa (SisLogD), garantindo a harmonização entre as logísticas militares específicas de cada Força Armada, o que possibilita a interoperabilidade necessária para atender aos interesses da Defesa Nacional.

Ademais, segundo a END, a Capacidade de Mobilização em âmbito nacional complementa a estrutura logística do país, visando habilitar o Poder Nacional a realizar ações estratégicas no domínio da Defesa Nacional, a fim de enfrentar situações de crise político-estratégica. No âmbito militar, essa capacidade complementa a logística das Forças Armadas, preparando-as para a transição entre um cenário de paz e um cenário de guerra em resposta a emergências decorrentes da iminência de uma situação em que o emprego das Forças Armadas seja necessário. Essa capacidade se baseia no Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), estabelecido pela Lei nº 11.631 de 2007, com coordenação central pelo Ministério da Defesa e organização através de direções setoriais.

A Expressão Militar do Poder Nacional está ligada à independência tecnológica e logística do país, à capacidade de Mobilização Nacional e à prontidão na utilização dos recursos disponíveis. A mobilização deve considerar todas as capacidades nacionais, desde infraestruturas até capital humano, com um foco especial no preparo

dessas capacidades para garantir uma resposta eficiente, uma vez que a "dimensão temporal" é crucial para alcançar os resultados desejados.

Ainda, a Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa engloba a promoção do progresso e/ou renovação de Produtos de Defesa (Prode) e Sistemas de Defesa (SD), por meio de uma colaboração coordenada entre o governo, o setor industrial e as instituições acadêmicas. Essa cooperação sinérgica visa a atualização tecnológica e a busca pela autonomia em termos de tecnologia (Brasil, 2020b).

Segundo Brick (2020), a END destaca a ênfase na logística operacional de suporte às operações das Forças Armadas, deixando de abordar explicitamente o aparelhamento das FFAA e da Base Logística de Defesa em tempos de paz, além de refletir a preocupação contínua com a autonomia de cada FFAA no planejamento da defesa, resultando em estratégias logísticas separadas.

A definição da capacidade de mobilização aborda diversos aspectos, incluindo alguns neutros e outros potencialmente desafiadores para o planejamento de logística de defesa. A falta de clareza sobre as finalidades da mobilização, particularmente diante da necessidade de uma "prontidão industrial de defesa" para cenários contemporâneos, ressalta a necessidade de análise aprofundada do SINAMOB (Sistema Nacional de Mobilização) e SISMOMIL (Sistema de Mobilização Militar). Assim, a ausência de reconhecimento dos investimentos governamentais como motores essenciais para o desenvolvimento tecnológico de defesa prejudica a promoção da inovação necessária nesse campo (Brick, 2020).

Como foi analisado anteriormente, Clausewitz (1984 [1832]) acreditava na importância da dissuasão como uma ferramenta poderosa para evitar a guerra. Ele argumentou que um país poderia dissuadir outros países de atacá-lo, mostrando que está disposto e capaz de usar a força para proteger seus interesses. Ele também acreditava que nem todas as guerras precisam ser travadas até que um dos lados seja derrotado. Se os motivos da guerra forem fracos, a menor perspectiva de derrota pode ser suficiente para fazer com que um dos lados se renda. Se o outro lado perceber que isso é provável, ele se concentrará em provocar essa probabilidade, em vez de derrotar totalmente o inimigo.

#### 4.8 CONCLUSÃO PARCIAL

Os temas explorados neste capítulo sobre as deficiências e oportunidades de melhoria na Política e Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil fornecem uma visão abrangente das complexidades enfrentadas pelo país. Primeiramente, a relação entre a defesa nacional e os interesses políticos no Brasil destaca a importância de alinhar os objetivos de segurança com a política interna e externa, considerando as dinâmicas políticas em constante evolução.

A definição generalista de ameaça e a orientação pacifista nos documentos de defesa do Brasil ressaltam a necessidade de uma abordagem mais precisa e contextualizada na avaliação das ameaças, reconhecendo a importância de manter Forças Armadas modernas e preparadas para os desafios brasileiros. Já a confiança no multilateralismo destaca o papel das alianças internacionais, mas também a necessidade de o Brasil buscar estratégias independentes e flexíveis em situações de incerteza. Além disso, os líderes brasileiros, dentro da realidade democrática do Brasil, devem buscar meios de superar a falta de continuidade nas políticas de defesa, tornando o planejamento de longo prazo mais exequível.

Por fim, a abordagem da dissuasão na Estratégia Nacional de Defesa (END) ressalta a necessidade de considerar uma dissuasão eficaz como elemento-chave na defesa do Brasil, apesar dos desafios apresentados. Ao abordar essas questões, este capítulo destaca a complexidade da formulação de políticas de defesa e as oportunidades para melhorias no cenário atual, refletindo a evolução das ameaças e a necessidade de adaptação constante.

Ao encerrar a análise das deficiências e oportunidades de melhoria na Política e Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, é essencial reconhecer que enfrentar esses desafios é crucial para a modernização e o fortalecimento do setor de defesa do país. O próximo capítulo se aprofundará nos desafios específicos que surgem ao buscar essa modernização, destacando as áreas que exigem atenção e ação imediata para garantir que o Brasil esteja preparado para enfrentar as ameaças e desafios em um cenário de defesa nacional em constante evolução.

## 5 DESAFIOS PARA A MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA E DA ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA DO BRASIL

### 5.1 FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS

A END estabelece a Estratégia de Defesa nº 3 (ED-3), Consistência Orçamentária, a qual tem como objetivo proporcionar ao Setor de Defesa condições aprimoradas para planejar a alocação dos recursos financeiros disponíveis, resultando em uma gestão mais eficiente dos gastos em defesa. Adicionalmente, visa alinhar o orçamento destinado à defesa com o papel e a relevância do país em termos globais. E para tanto define duas Ações Estratégicas de Defesa: AED-13 - Alcançar Regularidade e Previsibilidade Orçamentária - que busca estabelecer um ambiente de previsibilidade e regularidade no que se refere aos recursos orçamentários destinados ao Setor de Defesa, e a AED-14 - Assegurar Recursos Adequados para Forças Armadas - que tem como meta garantir a alocação de recursos financeiros e orçamentários que sejam suficientes para atender às necessidades de modernização e capacitação das Forças Armadas. Isso será feito por meio da inclusão no Orçamento Anual, a um nível equivalente a 2% do Produto Interno Bruto (PIB) (Brasil, 2020b).

As Forças Armadas declararam seus objetivos estratégicos por meio da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), e delinearam as direções a seguir para garantir que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica estejam preparados para enfrentar os desafios que surgirem. Para alcançar esses objetivos, é crucial contar com um planejamento orçamentário que esteja alinhado com as aspirações pretendidas (Silva, 2019).

Silva (2019) pontua ainda que a Política de Defesa apresenta características singulares, onde análises isoladas podem conduzir a conclusões equivocadas. Isso se evidencia no contexto dos dispêndios com pessoal, os quais demonstraram representar uma parcela significativa dos recursos destinados à Defesa. No entanto, é essencial lembrar que esses gastos têm uma finalidade específica: as forças armadas são constituídas por seus indivíduos. Essa perspectiva não elimina a necessidade de debater o tamanho ótimo ou necessário das forças armadas, assim como sua utilização e eficácia operacional. A política governamental voltada para a defesa nacional, delineada em documentos direcionadores debatidos tanto no âmbito

militar quanto civil, requer um respaldo financeiro equivalente. Sem esse respaldo, a concretização dos objetivos estabelecidos nesses documentos se tornará inviável.

Quanto à estratégia de Integração Civil-Militar, visando impulsionar a indústria nacional de defesa do Brasil, depara-se com a ausência de alocação orçamentária prevista e, ainda, com a escassa ênfase política atribuída aos investimentos na defesa. As atuais empresas do setor de defesa do país apenas conseguem manter suas atividades graças às exportações, resultado da alta qualidade de seus produtos e projetos (Prates, 2022).

A crescente automatização nas zonas de combate, o aumento dos confrontos em cenários urbanos, a intensificação das atividades no espaço de informações e no ambiente cibernético, assim como o aumento das táticas de guerra híbrida, todos inseridos em um contexto de múltiplos domínios, representam uma realidade que deve se estender pelas próximas décadas. Além desses desafios, a situação nacional também é marcada pela limitação de recursos destinados à defesa, a redução do contingente das Forças Armadas e o recrudescimento das questões ambientais (Prates, 2022).

Prates (2022) ainda afirma que as restrições de pessoal e recursos financeiros estipuladas por meios legais exacerbam os desafios associados à realização das missões fundamentais e restringem a margem para investimentos por parte das Forças Armadas. Além disso, obstáculos relacionados à capacidade de movimentação estratégica comprometem tanto a presença quanto o poder dissuasório.

É compreensível que o Brasil, como país em desenvolvimento, enfrente inúmeras prioridades, como educação, saúde e infraestrutura. No entanto, é fundamental destacar a contradição entre a visão da defesa como um gasto menos importante e os múltiplos ganhos agregados ao investimento em defesa, conforme evidenciado ao longo deste trabalho. A Base Industrial de Defesa (BID), por exemplo, desempenha um papel significativo na geração de empregos, no desenvolvimento tecnológico e na capacidade de inovação, contribuindo diretamente para a economia do país. Ignorar esses benefícios e considerar o investimento em defesa como desnecessário pode levar a uma análise simplista da questão. É essencial reconhecer que o setor de defesa não é apenas um gasto, mas um investimento estratégico que pode impulsionar o crescimento e a segurança do Brasil.

## 5.2 BUROCRACIA

É crucial prosseguir no diálogo que busca harmonizar a noção de planejamento com os princípios democráticos na contemporaneidade. Observa-se um esforço tanto teórico quanto histórico para evidenciar que democracia e planejamento, como abordagens de governança, não apenas podem ser combinados, mas também são essenciais para enfrentar os desafios de legitimidade e eficácia do desenvolvimento em grande parte das regiões. No entanto, ainda persiste a questão em aberto sobre como estabelecer um consenso político que englobe líderes governamentais, gestores e a própria sociedade em relação a essa viabilidade histórica (Junior; Santos, 2018).

Um dos desafios enfrentados pelas instituições governamentais é a manutenção consistente de sua equipe de gestão durante todo o ciclo estratégico, sua rotatividade demanda a constante capacitação de novos membros da equipe, o que por sua vez prejudica a continuidade das estratégias. Além disso, o setor público é caracterizado pela relação hierárquica e por uma burocracia densa em seus processos, o que pode limitar a criatividade, informalidade e flexibilidade, potencialmente levando a disfunções em períodos de mudanças rápidas (Takeuchi; Nonaka, 2008; Toft, 1989).

Para a atualização dos documentos de defesa nacional do Brasil em 2020, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no ano de 2018. Esse grupo era composto por membros do (i) Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa; (ii) Assessoria Especial de Planejamento, do Ministério da Defesa; (iii) 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).

Como já foi comentado anteriormente, em junho de 2022, houve a aprovação no Plenário do Senado para a atualização dos conteúdos da Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Esses textos foram submetidos pelo Poder Executivo e são regulamentados pela Lei Complementar 97/1999, que prevê revisões a cada quatro

anos desde 2012. Após a aprovação no Senado, o projeto seguiu para avaliação na Câmara dos Deputados e, subsequentemente, seria encaminhado à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) (Agência Senado, 2022). No entanto, até o momento presente, os documentos permanecem pendentes de aprovação.

No contexto brasileiro, a produção de documentos de defesa é inegavelmente caracterizada por um processo um tanto burocrático. A elaboração desses documentos crucialmente fica sujeita à aprovação de múltiplos setores dentro do panorama político nacional. Embora a burocracia desempenhe um papel fundamental na manutenção dos princípios democráticos e na garantia de um processo regulamentado, é imperativo buscar uma harmonização dessa complexa engrenagem. Essa harmonização visa a agilização das tomadas de decisão de alta importância, assegurando que a funcionalidade do sistema burocrático não obstrua o progresso necessário para o bem-estar da nação.

### 5.3 FALTA DE CONSENSO E VONTADE DOS POLÍTICOS E DA SOCIEDADE

No cenário atual, os desafios que se apresentam demandam abordagens estratégicas não convencionais; contudo, o Estado Brasileiro mantém uma concepção de defesa insuficiente para compreender e enfrentar adequadamente a diversidade de ameaças internas e externas que prejudicam a realização dos objetivos nacionais. Nesse contexto, o Estado não consegue formular respostas coerentes e coordenadas para mitigar riscos e neutralizar atores prejudiciais, nem tem conseguido alterar condições em deterioração há décadas, enquanto as vulnerabilidades do país, inclusive sua capacidade militar limitada, se tornam mais preocupantes diante das complexas características do ambiente estratégico do século XXI (Visacro, 2020).

No contexto brasileiro, tanto a Política Nacional de Defesa quanto a Estratégia Nacional de Defesa, em termos práticos, têm como base principal uma perspectiva estrita de segurança nacional. No entanto, esse modelo por si só já não é mais adequado para abranger, compreender e enfrentar adequadamente a diversidade de ameaças que representam riscos para os interesses do país e até mesmo para a sobrevivência do Estado. Na verdade, ambos os documentos refletem uma mentalidade institucional tradicional profundamente enraizada nas forças armadas, ao

mesmo tempo em que evidenciam o distanciamento da sociedade em relação às questões de segurança e defesa (Visacro, 2020).

Ainda, segundo Visacro (2020), efetivamente, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, construídas com base em uma perspectiva rígida de segurança nacional, não oferecem os recursos necessários para abordar as complexidades, incertezas e ambiguidades de uma realidade pós-industrial. A nação possui algumas capacidades e recursos potenciais em nichos específicos, mas carece das habilidades inerentes para gerenciar a dinâmica que impulsiona a intensificação da competição geopolítica global, como a contenção da expansão econômica da China e a neutralização de ameaças de atores próximos, exemplificados pela expansão da produção cocalera boliviana. O país também enfrenta consideráveis desafios para enfrentar ameaças locais provenientes de sistemas complexos adaptativos, como a convergência de redes ilícitas e insurgências criminais, que representam sua questão de segurança mais urgente.

Uma parcela dos estudos atuais no Brasil se dedica à avaliação da política de defesa nacional como uma política pública. Contudo, divergências emergem entre os pesquisadores a respeito da caracterização dessa política pública: ela seria uma política de Estado ou de governo? (Santos, 2018). Desta forma, podemos inferir que há uma falta de consenso político sobre a política e a estratégia de defesa do Brasil. Isso pode dificultar a tomada de decisões e a implementação de mudanças.

Tabela 1 — Propostas de emenda à Constituição acerca da Defesa Nacional

| Proposta/Autor/Ementa – Câmara dos Deputados  | Objetivo   |
|---|--|
| <p>PEC 263/2013<br/> <b>Autor:</b> Nelson Marquenezelli - PTB/SP<br/> <b>Ementa:</b> Introduz dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa.</p>   | <p>Tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa. Com essa medida, iremos impedir a descontinuidade orçamentária dos projetos dos setores de defesa e aeroespacial.</p>                  |
| <p>PEC 197/2016<br/> <b>Autor:</b> Jô Moraes - PCdoB/MG; Bruna Furlan - PSDB/SP; Carlos Zarattini - PT/SP e Subtenente Gonzaga - PDT/MG.<br/> <b>Ementa:</b> Inclui o § 19 no art. 166 da Constituição Federal, para determinar que sejam aplicados em ações de Defesa 2% do Produto Interno Bruto (PIB).</p> | <p>Aumentar o percentual de aplicação de recursos orçamentários em ações de Defesa dos atuais 1,4% do PIB para 2% PIB justifica-se pela necessidade de se atender aos Objetivos de Defesa Nacional previstos na Política Nacional de Defesa (PND).</p> |

Fonte: Pesquisa na Câmara dos Deputados e Senado Federal, em 20 ago 2016 Silva (2019).

No que diz respeito à formulação de iniciativas no Congresso, no período entre 2010 e 2018, desperta surpresa o fato de haver somente duas propostas abordando o assunto acerca da Defesa Nacional. Era esperada uma quantidade mais substancial, considerando a notável importância do tema e, sobretudo, o respaldo da população, que demonstra uma confiança significativa nas instituições militares (Santos, 2018). Tal fato pode sugerir que os governos brasileiros têm



mostrado pouca vontade de investir na defesa, o que pode dificultar a modernização das Forças Armadas Brasileiras.

#### 5.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Os desafios para a modernização da política e da estratégia nacionais de defesa do Brasil são multifacetados e demandam uma abordagem focada em capacidades. Primeiramente, a falta de recursos financeiros tem sido um obstáculo significativo para a implementação de melhorias na defesa nacional. Em um contexto de limitações orçamentárias, é essencial encontrar maneiras criativas de alocar recursos de forma eficaz, priorizando investimentos que tenham impacto direto na segurança do país. Isso requer um esforço coordenado entre os órgãos governamentais e a sociedade civil para identificar fontes de financiamento e otimizar o uso dos recursos disponíveis.

Outro desafio crítico é a burocracia, que muitas vezes atrasa processos decisórios e dificulta a implementação de medidas de modernização. Simplificar os procedimentos e promover a agilidade nas tomadas de decisão é fundamental para superar esse obstáculo. Além disso, é preciso enfrentar a falta de consenso e vontade por parte dos políticos e da sociedade em relação à defesa nacional. A falta de entendimento sobre a importância da segurança nacional e a ausência de um debate público informado podem prejudicar os esforços de modernização.

Para enfrentar esses desafios, é necessário um compromisso renovado com a segurança do país. Isso inclui a sensibilização da sociedade para a relevância da defesa nacional e o estabelecimento de uma visão compartilhada entre os líderes políticos. Além disso, é fundamental buscar parcerias estratégicas e colaborativas com o setor privado para fortalecer a capacidade de defesa do Brasil, desenvolvendo capacidades e conhecimento. Superar a falta de recursos, burocracia e falta de consenso exige uma abordagem holística e determinada, visando garantir a segurança e o desenvolvimento do país em um mundo em constante evolução.

A superação dos desafios relacionados à modernização da política e da estratégia nacionais de defesa do Brasil representa um compromisso essencial para garantir a segurança e o desenvolvimento do país. A busca por recursos criativos, a simplificação burocrática e a promoção do entendimento público são passos cruciais

nesse caminho. A próxima etapa deste trabalho, a conclusão, reunirá os principais insights obtidos com a análise do conflito Russo-Ucraniano e destacará como esses ensinamentos podem direcionar de maneira eficaz a política e a estratégia nacionais de defesa do Brasil em um ambiente internacional em constante mudança.

## 6 CONCLUSÃO

No capítulo que trata sobre os ensinamentos colhidos no conflito Russo-Ucraniano, à luz da teoria da guerra, vimos que as concessões feitas pela Ucrânia nos anos 1990, como abandonar seu arsenal nuclear e ceder o porto de Sebastopol à Rússia, podem ser ligadas à invasão russa subsequente. Essas decisões colocaram a Ucrânia em posição vulnerável perante à Rússia, resultando em uma agressão que explorou sua falta de defesa e poder de negociação.

Ademais, a Rússia subestimou a resistência ucraniana, demonstrando a importância de se focar em derrotar as forças inimigas em vez de apenas conquistar território. Isso reflete o princípio de que a capacidade de resistência do oponente é crucial ao planejar uma estratégia de guerra, o que ilustra um aspecto importante da teoria de Clausewitz sobre a guerra.

Ainda, a Rússia buscou apoio internacional para evitar o isolamento, enquanto outros países consideraram fatores geopolíticos e de segurança antes de se comprometerem com ela. Isso destaca a aplicação prática da teoria de Clausewitz nas relações internacionais, a qual alerta que os aliados sempre vão buscar proteger seus interesses nacionais em primeiro plano. Dessa forma, a influência das narrativas históricas e identitárias nas ações russas, moldadas pela personalidade de Putin, desempenharam um papel crucial na abordagem da Rússia. Enquanto isso, a Ucrânia se defendeu com sucesso, apoiada pelo Ocidente. Essa dinâmica ressalta a interseção entre os fatores políticos e da personalidade do líder em situações de conflito.

Por fim, a invasão russa e a resposta ucraniana enfatizaram a importância da dissuasão na proteção dos interesses nacionais. A história da invasão ressalta como a dissuasão é vital para evitar conflitos e como a capacidade de resistência é crucial ao lidar com agressores. Esses eventos puderam oferecer uma reflexão profunda sobre a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil.

No capítulo que aborda as deficiências e oportunidades de melhoria na Política e na Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, vimos que é crucial que o Brasil reconheça a abrangência da defesa, que engloba tanto ações pacíficas quanto o potencial para conflitos armados. Além disso, a despeito de o Brasil ter renunciado à dissuasão nuclear, este meio seria uma ferramenta crucial para proteger os interesses nacionais e garantir a segurança do país.

Ao comparar as Estratégias de Segurança Nacional da Rússia e do Livro Branco da Defesa da Ucrânia com a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, percebem-se contrastes notáveis em relação ao caráter ofensivo. A Rússia e a Ucrânia destacam a importância de suas capacidades militares para proteger seus interesses nacionais, enquanto o Brasil foca principalmente na defesa de seu território e estabilidade regional. Essas diferenças refletem as percepções de ameaças e prioridades estratégicas de cada país, as quais podem mudar rapidamente com a evolução dos acontecimentos na política internacional.

Ademais, a confiança do Brasil no multilateralismo precisa ser equilibrada com uma compreensão realista de suas limitações. Embora seja importante para a cooperação global, é fundamental reconhecer que o multilateralismo pode ser restrito por poderes de veto e interesses divergentes. A END deve encontrar um equilíbrio entre o multilateralismo e uma avaliação pragmática das possibilidades, promovendo suas próprias capacidades de defesa e segurança nacional.

Ainda, em democracias, a condução da defesa enfrenta sérios desafios. A tomada de decisões é lenta, devido a considerações de diversos poderes e interesses. A política de defesa pode ser influenciada por ganhos eleitorais de curto prazo, prejudicando estratégias de longo prazo. Mudanças de liderança política também podem afetar a continuidade das políticas de defesa.

Por fim, a END enfatiza a logística operacional e a mobilização das Forças Armadas, porém, carece de detalhes sobre o aparelhamento em tempos de paz e a cooperação logística entre as Forças. A definição de capacidade de mobilização requer análise detalhada, com destaque para a prontidão industrial de defesa. A falta de reconhecimento dos investimentos governamentais para a inovação em defesa prejudica o desenvolvimento tecnológico.

Portanto, é vital que o Brasil aborde essas questões de forma estratégica para garantir uma Defesa Nacional eficaz, respondendo a ameaças e desafios com flexibilidade e coerência.

Já no capítulo que trata sobre os desafios para a modernização da política e da estratégia nacionais de defesa do Brasil, pudemos concluir que o Brasil, enquanto país em desenvolvimento, encara uma série de prioridades prementes, como educação, saúde e infraestrutura, que competem por recursos limitados. Essa circunstância compreensível dificulta a atribuição de recursos substanciais para a defesa nacional. Essa alocação restrita é compreensível diante das complexidades

das demandas sociais, mas pode ter implicações para a modernização e prontidão das Forças Armadas do país.

No contexto da produção de documentos de defesa, é evidente que o processo brasileiro é notoriamente burocrático. A elaboração desses documentos está sujeita à aprovação de vários setores no panorama político do país. A burocracia, embora vital para garantir processos regulamentados e princípios democráticos, requer uma harmonização necessária. Essa harmonização busca agilizar decisões de alta relevância, garantindo que a burocracia não prejudique o progresso necessário para o bem-estar nacional.

O período entre 2010 e 2018 sugere que os governos do Brasil podem não ter demonstrado um forte compromisso com investimentos na área de defesa. Essa abordagem pode acarretar desafios para a modernização e aprimoramento das Forças Armadas do país, visto que a falta de investimento pode limitar a capacidade de enfrentar ameaças contemporâneas.

Dessa forma, a alocação limitada de recursos devido a múltiplas prioridades sociais, a burocracia no processo de elaboração de documentos de defesa e a falta de iniciativas legislativas significativas relacionadas à defesa nacional evidenciam desafios no fortalecimento da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil. Para garantir a segurança nacional eficaz, é necessário encontrar um equilíbrio entre as necessidades internas do país e a capacidade de defesa, de modo a assegurar a modernização e a adaptação às mudanças nas ameaças e no cenário global.

Portanto, o conflito Russo-Ucraniano iniciado em 2022 oferece importantes ensinamentos para o aprimoramento da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil à luz da Teoria da Guerra:

- a. Modernização e Capacidade de Defesa: O conflito destaca a importância de enfatizar a modernização e o fortalecimento das Forças Armadas brasileiras para garantir a dissuasão diante de possíveis ameaças.
- b. Alocação Estratégica de Recursos: A necessidade de equilibrar as demandas internas, como educação e saúde, com a capacidade de enfrentar desafios de segurança ressalta a importância de uma alocação estratégica de recursos entre prioridades sociais e defesa.
- c. Abordagem Proativa na Proteção de Interesses Nacionais: O Brasil pode aprender com a abordagem proativa da Rússia e Ucrânia na proteção de seus

interesses nacionais, considerando tanto a defesa territorial quanto a capacidade de projeção de força além das fronteiras.

d. Flexibilidade Estratégica e Prontidão Operacional: O conflito destaca a importância de manter flexibilidade estratégica e prontidão operacional, tendo em vista as mudanças imprevisíveis no cenário internacional.

e. Alinhamento com a Teoria da Guerra: O Brasil deve alinhar sua política e estratégia de defesa com as lições da Teoria da Guerra, visando promover uma segurança nacional eficaz.

Esses tópicos refletem os principais ensinamentos que o Brasil pode extrair do conflito Russo-Ucraniano para fortalecer sua postura de defesa e garantir sua segurança nacional.

Para a continuidade e aprofundamento dessa pesquisa, é essencial explorar de maneira mais detalhada os impactos específicos do conflito Russo-Ucraniano nas políticas e estratégias nacionais de defesa do Brasil. Uma análise comparativa mais abrangente, considerando também outros conflitos internacionais, pode fornecer *insights* adicionais sobre como as nações em desenvolvimento podem otimizar seus recursos para fortalecer a segurança nacional. Além disso, um estudo aprofundado sobre como a modernização das Forças Armadas pode ser alinhada com as prioridades internas do país, sem comprometer a eficácia defensiva, ofereceria recomendações valiosas.

Em última análise, a continuidade e o aprofundamento desta pesquisa são cruciais para uma compreensão mais completa dos impactos específicos do conflito Russo-Ucraniano nas políticas e estratégias nacionais de defesa do Brasil. Aprofundar essa investigação não apenas ampliaria nosso conhecimento sobre a dinâmica da defesa, mas também forneceria orientações práticas para o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais que promovam a segurança e o desenvolvimento equilibrado do Brasil.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S.; MENDONÇA, T. Brasil y Fuerzas Armadas: disuasión, política exterior y uso interno. **Colombia Internacional**. Tradução do autor, Bogotá, n. 107, Jul 2021.

AGÊNCIA SENADO. **Política Nacional de Defesa é aprovada no Senado e segue para Câmara**. Senado Notícias. Brasília-DF, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/02/politica-nacional-de-defesa-e-aprovada-no-senado-e-segue-para-camara>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ALMEIDA, Leandro Leite. As lições do conflito Russo-Ucraniano para a Base Industrial de Defesa Brasileira. **Observatório Militar da Praia Vermelha**, ECEME: Rio de Janeiro, 2022.

AMORIM, Celso. O panorama global de segurança e as linhas de defesa dos interesses brasileiros. *In*: PALESTRA POR OCASIÃO DA ABERTURA DO CURSO DE INVERNO DO CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL, Belo Horizonte, 2012.

APARECIDO, Julia Mori; AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Guerra entre a Rússia e a Ucrânia. **Série Conflitos Internacionais**, OCI, v. 9, n. 1, 2022.

AZZI, Enio Moreira. O comportamento atual das principais alianças militares no tabuleiro global. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, v. 28, Dez/Fev 2023.

BACUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TARGAREV, Todor. Defence Management: An Introduction. **Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces**, 2009.

BOLETIM ESPECIAL MAR NEGRO. 1 Ano do conflito Russo-Ucraniano. **Boletim Geocorrente**, n. 2446-7014., fev 2023.

BORRELL, Josep. Como relançar o multilateralismo num mundo multipolar?. **Delegation of the European Union to the State of Eritrea**, 16 mar. 2021. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/como-relan%C3%A7ar-o-multilateralismo-num-mundo-multipolar\\_pti?s=97](https://www.eeas.europa.eu/eeas/como-relan%C3%A7ar-o-multilateralismo-num-mundo-multipolar_pti?s=97). Acesso em: 27 jun. 2023.

BOWEN, Andrew S. Russia's War in Ukraine: Military and Intelligence Aspects. **Congressional Research Service**, 14 set. 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47068>. Acesso em: 4 jun. 2023.

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

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n. 2647, de 15 de julho de 2018. **Diário Oficial da União**: Seção 2, Brasília-DF. n.140, 16 de julho de 2018, p. 6. Disponível

em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/07/2018&jornal=529&pagina=6>. Acesso em: 14 ago. 2023.

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

BRICK, Eduardo Siqueira. Análise crítica da PND, END e LBDN. **Poder Naval**, n. 24, ago. 2020. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2020/08/24/analise-critica-da-pnd-end-e-lbdn/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CARMONA, R. A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica. **Brazilian Journal of International Affairs**, 2022. 88-111.

CLARK, Mason; BARROS, George; STEPANENKO, Kateryna. **Atualização de Alerta Rússi-Ucrânia**: Avaliação da campanha ofensiva russa, 25 de Fevereiro de 2022. Institute for de Study of War. 2022. Disponível em: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russia-ukraine-warning-update-russian-offensive-campaign-assessment-february-25-2022>. Acesso em: 18 set. 2023.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Tradução CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984 [1832]. Tradução de: On War.

CUNHA, Luís. O Dragão na Sala. **Instituto da Defesa Nacional**, p. 9-10, 18 mar. 2022.

DONADELLI, L. M.; SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. Los documentos de defensa de Brasil: ¿aproximaciones sucesivas a la Doctrina de Seguridad Nacional?. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 16, n. 2, dez 2021.

DONADELLI, Laura M; DONEGÁ, Paula de Faria. Informes Temáticos 2020: Documentos de Defesa. **Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas (ObDEF)**, n. 7, 2020.

DUARTE, Érico. **A Análise Crítica de Clausewitz (Kritik) Rigor Epistemológico e Potencial Interdisciplinar**. COPPE/UFRJ, 2008.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. A Invasão Russa da Ucrânia: Lembrar o Passado, Pensar o Futuro. **Instituto da Defesa Nacional**, p. 7-9, 18 mar. 2022.

FREIRE, Maria Raquel. A Grande Estratégia da Rússia de Putin. **Instituto da Defesa Nacional**, p. 12-13, 18 mar. 2022.



GOMES, Pedro Henrique Miranda; NEVES, Andre Luiz Varella. FEDERAÇÃO RUSSA & REFORMA MILITAR (2014-2022): Análise dos resultados a partir da Guerra da Ucrânia. **Revista de Geopolítica**, v. 14, n. 1, p. 1-19, jan./mar. 2023.

GRAY, C. S. Strategy&Defence Planning: meeting the challenge of uncertainty. **USA: Oxford University Press**. Tradução do autor, New York, NW, 2014.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.**, n. 23, mar. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000100010>. Acesso em: 18 jul. 2023.

JARDIM, Jonathas da Costa. A logística russa no contexto do conflito com a Ucrânia: alguns apontamentos. **Observatório Militar da Praia Vermelha**, Rio de Janeiro-RJ, 12 ago. 2022.

JUNIOR, José Celso Cardoso; SANTOS, Eugênio A. V. Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília-DF, 2018.

KAPLAN, R. D. **A vingança da geografia**. 1 ed. [S.l.]: GEN LTC, 2013.

KUZIO, Taras. Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War. **London and New York: Routledge**, 2022.

LEFEBVRE, H. **O pensamento de Lenine**. Lisboa: Moraes, 1969.

LOUREIRO, Felipe. A Guerra da Ucrânia: significados e perspectivas: Consequências políticas, estratégicas e econômicas. **CEBRI-Revista**, abr. 2022. Ano 1, Número 2. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/27/a-guerra-na-ucrania-significados-e-perspectivas>. Acesso em: 3 jun. 2023.

MARQUES, Fábio Tayarol. **O parlamento e a defesa nacional: Desafios à continuidade de políticas públicas de defesa no Brasil ante ao cenário socioeconômico e aos ditames da constituição cidadã**. Brasília - DF, 2021 Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos em Defesa) - Escola Superior de Defesa (esd).

MEARSHEIMER, J. J. Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin. **Foreign Affairs**, v. 93, n. 5, 2014.

MILANI, Carlos R. S. Multilateralismo em tempos de incerteza: implicações para o Brasil. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, 31 dez. 2020.

NETO, J. M. A Gestão da Defesa. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, nov 2022.

OLIVEIRA, E. R. Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, São Paulo, 10 abr. 2006. ISSN 1519-7654. Disponível em:

<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>.

Acesso em: 8 ago. 2023.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes. Clausewitz e a Dialética Guerra e Paz. **HOPLOS**, v. 6, n. 10, 2022.

PINTO, Luís Valença. Os Labirintos de Putin. **Instituto da Defesa Nacional**, p. 10-11, 18 mar. 2022.

PRATES, Wellington Costa. Estratégias da Presença e da Dissuasão face às demandas da Defesa Nacional. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, Brasília-DF, v. 23, n. 1, dez./fev. 2022. ISSN 2525-457X.

REIS, Ulysses Alves. Invasão da Ucrânia, em 2022, como estratégia de proteção territorial em relação à OTAN. **ESTUDOS E NEGÓCIOS ACADEMICOS**, n. 5, 2023.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da Rocha da. Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. **OpenEdition Journals**, n. 6, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.359>. Acesso em: 18 jul. 2023.

RUIZ, Sandro Silva. **O pensamento de Clausewitz e sua aplicabilidade nos principais conflitos irregulares assimétricos do pós Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro, 2019 Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Comando e Estado-Maior) - Escola de Comando e Estado-maior do Exército.

RÚSSIA. **Estratégia de Segurança Nacional da Rússia**. Tradução livre Coronel Croce - Exército Brasileiro. Rússia, 2021.

SANTOS, Leandro Wolpert. Política de Defesa Nacional do Brasil: uma Política de Estado ou de Governo?. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, n. 2, 2018. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75114>.. Acesso em: 14 jun. 2023.

SEGRILLO, Angelo. A diarquia Putin-Medvedev: Dimensões da Política Interna e da Política Externa. **Uma Longa Transição: vinte anos de transformações na Rússia**, Brasília, IPEA, p. 137-154, 2011.

SILVA, R. Q. Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas. **Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento**, Brasília, v. 9, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.assecorsindical.org.br/rbpo>. Acesso em: 9 ago. 2023.

SOUZA, Camila da Silva. **Risco Global e os documentos de defesa do Brasil**: Uma análise preliminar. Porto Alegre, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. Gestão do conhecimento. **Bookman**. 320 p, 2008. Reimpressão 2009.

TOFT, G. S. Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management. **Handbook of Strategic Management**, New York: Marcel Dekker, Inc, p. 3-34, 1989.

TOSTES, Ana Paula; THOMAZ, Carolina Figueiredo. Ucrânia invadida: quando identidade e geopolítica se encontram na estratégia populista de Vladimir Putin. **INTERSEÇÕES**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-19, jun. 2022.

UCKRAINE. **White Book 2021**: Defence Policy of Uckraine. Tradução do autor. Uckraine, 2021.

VISACRO, Alessandro. O modelo brasileiro de Defesa Nacional em face dos atuais desafios estratégicos. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, Brasília-DF, v. 16, n. 2, Mar./Maio 2020. ISSN: 2525-457X.

WIKIPEDIA. **Organização do Tratado do Atlântico Norte**. Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Tratado\\_do\\_Atl%C3%A2ntico\\_Norte](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_do_Tratado_do_Atl%C3%A2ntico_Norte). Acesso em: 2 jun. 2023.