

O SETOR DE DEFESA BRASILEIRO NO EXTERIOR: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E SUBSÍDIOS PARA A REVISÃO DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

Pedro Silva Barros

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* pedro.barros@ipea.gov.br.

Raphael Camargo Lima

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea. *E-mail:* raphael.camargolima@gmail.com.

Paula Macedo Barros

Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail:* paula.barros@ipea.gov.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2973-port>

A política de defesa é uma política pública com características especiais, que, além de regular o preparo e o emprego do aparato militar do Estado, tem a função de apoiar os interesses brasileiros no exterior. Alguns exemplos da atividade externa do setor de defesa são a cooperação técnica e as assessorias militares, além de operações combinadas com nações amigas, cooperação fronteiriça, exercícios militares com forças estrangeiras, cooperação em ciência e tecnologia, cursos militares no exterior, reuniões bilaterais e multilaterais, viagens e programas de aquisição, desenvolvimento conjunto de produtos de defesa, e atuação de assessorias militares em organizações internacionais.

A despeito da relevância central que a dimensão internacional do setor de defesa detém, antes da publicação deste trabalho, não havia bases de dados públicas que compilassem as mais diversas atividades internacionais do setor. Tal fato dificultava uma avaliação efetiva das mudanças que ocorrem a cada ciclo, da forma como as

tendências geopolíticas globais se refletem em nossa política de defesa e de quais têm sido as prioridades efetivas do setor de defesa brasileiro. Como toda política pública, a defesa necessita de profundidade no processo de monitoramento, avaliação e revisão das suas políticas; em especial, nos ciclos quadrienais de revisão¹ dos seus documentos estratégicos – a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Partindo do pressuposto de que a avaliação da atuação internacional do setor de defesa é um importante passo na melhora da avaliação, monitoramento e revisão da política de defesa, o objetivo do presente trabalho é oferecer uma base de dados inédita que garanta uma visão panorâmica da atuação internacional do setor de defesa brasileiro, a partir de dados que não haviam sido compilados em estudos anteriores, e analisar a atuação do setor de defesa por meio de estudo exploratório sobre as principais missões militares brasileiras no exterior no período recente.

1. O ciclo de políticas públicas é composto por: i) avaliação; ii) formação da agenda; iii) formulação de políticas; iv) processo de tomada de decisão; e v) implementação (Raeder, 2014, p. 128-129).

SUMEX

METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS

As análises apresentadas neste trabalho estão baseadas em pesquisa em três tipos de documentos:

- atos internacionais concernentes à política de defesa;
- legislação relativa às aditâncias brasileiras; e
- atos de designação e nomeação de militares brasileiros publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Foram combinados esses três diferentes tipos de fontes para que se pudesse cruzar dados e avaliar o perfil da atuação internacional do setor de defesa brasileiro, gerando-se três novas bases de dados. A primeira base de dados construída refere-se ao acervo de atos internacionais produzido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro, denominado Concórdia. A partir dela, produziu-se o material contido no apêndice B, pesquisando todos os atos internacionais na categoria defesa e assuntos militares e, posteriormente, exportando-os para uma base de dados com foco no período 1999 a 2023.

A segunda base de dados foi produzida manualmente em pesquisa no acervo da legislação da Biblioteca da Presidência da República. Mapeou-se a evolução da legislação brasileira sobre adidos militares e adidos de defesa, cruzando-a com a base de dados de legislação legal e infralegal do setor de defesa. Desse modo, foi possível avaliar a evolução dos decretos presidenciais referentes a adidos militares e de defesa e analisar, em detalhe, as normas infralegais produzidas no âmbito do Ministério da Defesa (MD).

Por fim, a terceira e principal base de dados criada por este trabalho teve como fonte publicações no DOU acerca das movimentações e dos afastamentos de militares brasileiros para o exterior. Para a coleta de dados, utilizou-se a plataforma BigQuery, uma ferramenta de armazenamento de dados desenvolvida pela Google. Os dados primários foram fornecidos pela plataforma Base de Dados, um sistema de dados abertos que possibilita a consulta, a análise e a extração de informações do DOU. O foco recaiu sobre as designações e as nomeações de militares brasileiros entre 2019 e 2023. Todavia, devido à baixa robustez dos dados de 2018 e 2019 – e à indisponibilidade de dados anteriores a esse período na plataforma utilizada –, optamos por nos concentrar, principalmente, nos anos de 2020 e 2023.

ANÁLISE E CONCLUSÕES

A partir das três bases de dados, foram produzidos onze indicadores da atuação internacional do setor de defesa, a saber: i) atos internacionais sobre defesa e assuntos militares; ii) aditâncias, adidos militares e equipes de apoio; iii) cursos, treinamentos e capacitações militares no exterior; iv) pós-graduações no exterior; v) postos de instrutores e monitores no exterior; vi) funções militares em organizações internacionais; vii) comissões militares especiais de aquisições no exterior; viii) missões técnicas e assessorias militares; ix) funções em instituições de ensino de educação profissional militar; x) intercâmbios em forças estrangeiras, oficiais de ligação e outros postos relevantes; e xi) funções relacionadas à base industrial de defesa. Esses indicadores foram fundamentais para a análise e as conclusões apresentadas. A tabela 1 e a figura 1 apresentam o somatório de dez indicadores – excluído o de atos internacionais – e representam os fluxos de militares brasileiros no exterior no período de 2020 e 2023.

TABELA 1

Os vinte principais destinos das interações internacionais do setor de defesa brasileiro (2020-2023)

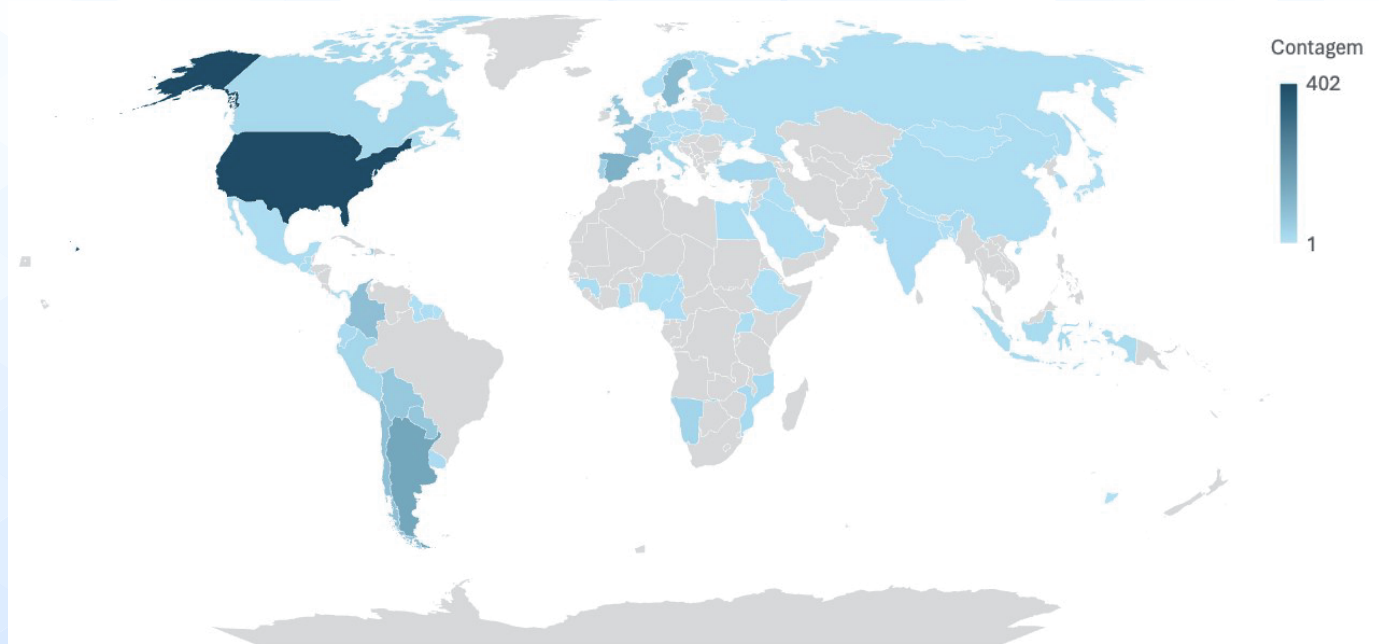
(Em % do total de interações)

1	Estados Unidos	23,65
2	Argentina	8,82
3	Espanha	7,18
4	Suécia	5,35
5	Colômbia	4,65
6	Chile	4,53
7	Reino Unido	3,71
8	França	3,65
9	Paraguai	3,53
10	Bolívia	3,35
11	Haiti	2,76
12	Portugal	2,47
13	Namíbia	1,88
14	Peru	1,59
15	Canadá	1,29
16	Turquia	1,24
17	Itália	1,18
18	Suíça	1,06
19	Moçambique	0,94
20	Equador	0,88

Elaboração dos autores.

FIGURA 1

Interações internacionais do setor de defesa brasileiro (2020-2023)



Elaboração dos autores.

Fonte: DOU.

SUMEX

Desse modo, a partir dos dados analisados, o trabalho concluiu que:

- há pouco detalhamento e direcionamento do MD para a atuação internacional do setor;
- existe uma concentração desproporcional nas interações com os Estados Unidos;
- há desequilíbrio na ênfase às instituições hemisféricas vinculadas à Organização dos Estados Americanos (OEA), em detrimento de outras instituições internacionais;
- é crescente o peso relativo da Colômbia, que se sobrepôs à Argentina como principal destino de interações regionais;
- ocorreu aumento relativo de missões técnicas e assessorias militares em países do entorno estratégico; e
- as funções em empresas e comissões de aquisição são condizentes com os principais programas estratégicos de defesa e com a origem dos equipamentos brasileiros, mas devem ser aprimoradas.

RECOMENDAÇÕES

São apresentadas quatorze recomendações de políticas públicas a partir dos dados produzidos na análise. As recomendações foram divididas em cinco temas centrais: i) atuação internacional do setor de defesa; ii) reequilíbrio de poder e multipolaridade; iii) entorno estratégico; iv) Junta Interamericana de Defesa (JID); e v) comissões de aquisições. As recomendações são listadas no quadro 1.

QUADRO 1

Recomendações políticas para a atuação internacional do setor de defesa

Tema	Recomendações
Atuação internacional do setor de defesa	Apresentar diretrizes mais claras para orientar a atuação internacional do setor de defesa – seja via PND e END, seja via revisão da Dirdai –, destacando a prioridade e a forma de engajamento por área.
	Priorizar as atividades internacionais de acordo com o interesse brasileiro e não apenas pela oportunidade ou baixo ônus financeiro.
	Reforçar o papel do MD no monitoramento, na gestão e no direcionamento da atuação internacional do setor de defesa, para fortalecer a coordenação e reduzir a atuação autônoma das FS, inclusive na indicação de adidos de defesa.
	Investir em formação contínua de pessoal em idiomas, temas estratégicos e cultura dos países, a fim de dirimir barreiras para o envio de militares para diferentes áreas do globo.
Reequilíbrio de poder e multipolaridade	Reequilibrar a atuação internacional do setor de defesa brasileiro, reduzindo o peso relativo dos Estados Unidos.
	Buscar oportunidades em outros países de interesse do Brasil, especialmente potências emergentes, num contexto de multipolaridade e aumento de competição estratégica.
Entorno estratégico	Priorizar o entorno estratégico brasileiro no engajamento internacional do setor de defesa.
	Criar missões técnicas e assessorias militares em países do entorno estratégico, de modo a estreitar laços político-militares, construir confiança e ampliar o papel brasileiro.
	Reativar, sob novas bases, a Escola Sul-Americana de Defesa, podendo ter sede em Brasília, para fortalecer o entorno estratégico e construir confiança regional.
	Propor mecanismos de colaboração em ensino e capacitação de defesa no âmbito de outras áreas estratégicas para o Brasil, como a CPLP e o Atlântico Sul, de modo a reduzir a influência extrarregional (criar a Escola de Defesa da CPLP ou a Escola de Defesa da Zopacas).
JID	Reduzir e reequilibrar o envio de militares para a JID e o CID, em benefício de outras missões condizentes com o interesse brasileiro.
	Buscar contrabalançar a influência regional da JID a partir da recriação de uma nova Escola Sul-Americana de Defesa, utilizando-se das estruturas existentes, como a Escola Superior de Defesa, em Brasília.
Comissões de aquisição	Centralizar as comissões de aquisições das FS em uma única comissão de defesa por região, sob direção do MD – por exemplo, criar a Comissão Brasileira de Defesa nas Américas e a Comissão Brasileira de Defesa na Europa –, para reduzir custos, coordenar esforços e fortalecer o papel do MD.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Dirdai – Diretriz de Defesa para a Área Internacional.

2. FS – forças singulares. Correspondem a cada um dos três ramos das Forças Armadas: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica.
3. CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
4. Zopacas – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.
5. CID – Colégio Interamericano de Defesa.