



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

RELATÓRIO N° , DE 2024

Da COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA, sobre o Mensagem (CN) n° 2, de 2024, da Presidência da República, que *encaminha, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar n° 136, de 25 de agosto de 2010, os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional atualizados.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Submete-se à apreciação desta Comissão Mista a Mensagem (CN) n° 2, de 2024, da Presidência da República, que *encaminha, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar n° 136, de 25 de agosto de 2010, os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional atualizados.*

Acompanha a Mensagem Exposição de Motivos, assinada pelo Senhor Ministro de Estado da Defesa, na qual Sua Excelência consigna que a proposição em comento atende ao preconizado na legislação brasileira, que determina ao Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional para apreciação da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Assim, desde 2012, as atualizações desses documentos têm sido feitas a cada quatro anos, consultando-se inclusive a sociedade civil. Em seguida, são



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

submetidas ao Parlamento, que tem a competência de “apreciar” os três documentos.

Assevera a Exposição de Motivos que as “presentes propostas de alterações na PND e na END buscam **melhor adequá-las às conjunturas nacional e internacional vigentes e aos desafios que se apresentam para a defesa nacional**” (grifos nossos). O Senhor Ministro da Defesa acrescenta que o “processo de atualização do LBDN foi conduzido conforme estabelece o Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011, combinado com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 1999”, e lista os órgãos e instituições que colaboraram na produção dos três documentos.

Conclui Sua Excelência salientando que “as iniciativas do governo no campo da defesa ampliam o espaço desse setor na agenda nacional e materializam as ações de seu planejamento”. E assinala que as “**aprovações da PND, da END e do LBDN ampliam, assim, os esforços de promoção do desenvolvimento nacional de longo prazo e de definição do posicionamento internacional do Brasil**” (grifos também nossos).

1.1. Os Três Documentos Encaminhados ao Congresso Nacional

Os documentos que ora são submetidos à apreciação deste Colegiado constituem instrumentos importantes para orientar a Defesa Nacional do Brasil. Assim, enquanto a PND estabelece, entre outros aspectos, os objetivos nacionais de Defesa, e traz a orientação de mais alto nível sobre o que se busca alcançar nessa área, a END, em um patamar abaixo da Política, define “as estratégias e as ações estratégicas” adotadas para a consecução desses objetivos.

O Livro Branco, por sua vez, traça um panorama da Defesa Nacional do País, dispondo sobre a organização e o funcionamento de nosso aparato de Defesa, bem como de nossos meios e capacidades. Trata-se de prática tradicional em democracias desenvolvidas, conduzida com o objetivo de se apresentar à sociedade internacional de maneira transparente. Para um



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

melhor entendimento dos Senhores Parlamentares sobre a relevância do LBDN, reproduzimos as palavras do Senhor Ministro de Estado da Defesa em sua já referida Exposição de Motivos:

Já os livros brancos de defesa são produtos históricos de regimes democráticos, relevantes para os países que os publicam, na medida em que expõem a visão dos respectivos governos à sociedade, permitindo o acesso à informação sobre o setor de defesa, garantindo transparência e novas oportunidades para o debate sobre defesa nacional.

Estamos diante, portanto, de documentos de extrema relevância para o Estado e a sociedade brasileiros. Sua concepção teve início no final do século passado, quando se percebeu a necessidade de publicidade e de transparência para as políticas públicas de Defesa, aspectos fundamentais nos regimes democráticos. Nesse contexto, o Ministério da Defesa foi criado em 1999, mesmo ano em que entrou em vigor a Lei Complementar nº 97 (LC nº 97/1999), que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”.

1.2. Alterações na Lei Complementar nº 97, de 1999

Em 2010, a Lei Complementar nº 136 alterou a LC nº 97/1999, dando nova redação a seu art. 9º, da qual destacamos o § 3º:

Art. 9º.....

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

- I – a Política de Defesa Nacional;
- II – a Estratégia Nacional de Defesa;
- III – o Livro Branco de Defesa Nacional.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A mudança na legislação estabeleceu, portanto, a atualização quadrienal dos documentos básicos da Defesa, e a necessidade de sua apreciação pelo Congresso Nacional.

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –
Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

1.3. AS ATUALIZAÇÕES DOS DOCUMENTOS

De fato, a PND, a EDN e o LBDN com suas atualizações foram encaminhadas ao Congresso Nacional, tendo o Parlamento se manifestado por meio dos seguintes Decretos Legislativos:

- i) Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013¹;
- ii) Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018²;
e
- iii) Decreto Legislativo nº 61, de 23 de maio de 2024³.

Assinalamos que, em razão da crise político-institucional de 2016, e da pandemia de Covid-19, o calendário quadrienal de remessa dos documentos ficou prejudicado em 2016 e em 2020. Assim, enquanto o conjunto de documentos de 2016 só foi enviado ao Congresso Nacional em 2 de março de 2017, tendo sua tramitação no Parlamento concluída em 30 de outubro de 2018, o conjunto de 2020 começou a tramitar em 16 de julho daquele ano, mas seu processo só foi encerrado em 24 de maio de 2024 (Tabela 1).

TABELA 1			
PND, END E LBDN ENCAMINHADOS AO CONGRESSO NACIONAL			
DOCS.	DECRETO LEGISLATIVO	MENSAGEM	TRAMITAÇÃO NO CN

¹ Documentos encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional junto com a Mensagem (CN) nº 83, de 2012. Outras informações e tramitação disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/106710> (acesso em 25/08/2024).

² Documentos encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional junto com a Mensagem (CN) nº 2, de 2017. Outras informações e tramitação disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/128228> (acesso em 25/08/2024).

³ Documentos encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional junto com a Mensagem (CN) nº 9, de 2020. Outras informações e tramitação disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/143540> e em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pdl-1127-2021> (acesso em 25/08/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

			(CN)	INÍCIO	TÉRMINO
1.	2012	nº 373, de 25/09/2013	nº 83, de 2012	01/08/2012	18/12/2012
2.	2016	nº 179, de 14/12/2018	nº 2, de 2017	02/03/2017	30/10/2018
3.	2020	nº 61, de 23/05/2024	nº 9, de 2020	16/07/2020	24/05/2024
4.	2024	-	nº 2, de 2024	01/08/2024	-

No que concerne ao último conjunto de documentos de Defesa, os quais foram encaminhados ao Parlamento junto com a Mensagem (CN) nº 2, de 2024, esta foi recebida pela Mesa Diretora do Congresso Nacional em 1º de agosto de 2024. Despachada, em 2 de agosto, à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), neste Colegiado a matéria nos foi encaminhada, em 14 de agosto, para relatarmos.

Convém reiterar, ademais, que os documentos que nos foram encaminhados não são textos normativos, mas sim instrumentos orientadores de políticas públicas. São extensos e complexos (como devem sê-lo), e estão disponíveis a todos os membros desta Comissão. O que faremos no presente Relatório, portanto, é uma síntese com seus aspectos mais relevantes. Em seguida, e uma vez que cabe ao Congresso Nacional apreciar a matéria, apresentaremos nossas considerações a título de contribuição a esse processo. Concluiremos assinalando medidas que entendemos salutares para um melhor cumprimento do disposto na Lei Complementar 97, de 1999. Acreditamos, com isso, que Suas Excelências disporão de insumos suficientes para refletir e deliberar.

Passemos, portanto, à apresentação dos três documentos.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND)

Sobre a PND, reiteramos ser ela “o documento condicionante de mais alto nível, que orienta o planejamento de ações destinadas à defesa do País, a partir da análise dos cenários nacional e internacional”. É indiscutível, nesse sentido, os avanços que podemos perceber entre a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

primeira edição da PND, então chamada de Política de Defesa Nacional (PDN), publicada em 1996, e o documento que ora é submetido a nossa apreciação.

Entendemos como de extrema relevância que o Brasil disponha de um documento orientador de sua Defesa Nacional. Meritório, outrossim, é que seja ele submetido ao Poder Legislativo para suas considerações. Fundamental, igualmente, que a elaboração da PND, da END e do LBDN seja o resultado de um amplo debate, que envolva tanto os entes estatais quanto a sociedade civil, aí incluída a academia, e com especialistas na área.

No âmbito do Congresso Nacional, sugerimos que esses documentos passem pelo crivo das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas Casas. É também no Parlamento, a nosso ver, que se pode promover uma discussão mais ampla envolvendo a população brasileira, os formadores de opinião e os especialistas, pessoas que podem se debruçar sobre os documentos encaminhados ao Congresso Nacional e discuti-los, por exemplo, em audiências públicas.

2.1. Estrutura da PND

Preliminarmente, observamos que, como sua versão anterior, a PND se divide em cinco partes, a saber:

I. Introdução

II. O Contexto da Política Nacional de Defesa

1. Fundamentos

2. O Ambiente Nacional

3. O Ambiente Internacional

III. Concepção Política de Defesa



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

IV. Objetivos Nacionais de Defesa

V. Considerações Finais

Essa divisão, bastante didática, permite uma compreensão do conjunto da Política. Será útil, acreditamos, para orientar a Estratégia e balizar o que é tratado no Livro Branco e em outros Documentos da Defesa.

2.2. Fundamentos da Defesa Nacional

Em seu item 1, a PND tece considerações sobre o contexto em que foi produzida. Assim, destaca a importância estratégica do Brasil no cenário internacional e a tradição brasileira de defesa da paz e do diálogo nas relações exteriores, mas reconhece a necessidade de atenção contínua à Defesa Nacional, especialmente no atual contexto geopolítico de competição e ameaças crescentes.

Ao tratar dos Fundamentos, o documento assevera que a PND está integrada às demais políticas nacionais e visa consolidar o Poder Nacional, que engloba a capacidade de atingir e manter os objetivos nacionais. Nela são definidos objetivos claros para garantir a capacidade de defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas, em conformidade com os princípios constitucionais do Brasil.

2.2.1. Segurança Nacional

A Segurança Nacional, entendida como “a condição que permite a preservação da soberania e da inviolabilidade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos no exercício dos seus direitos e deveres constitucionais”, é reforçada pela PND.

São preceitos inegociáveis de Segurança nacional a preservação da soberania e da inviolabilidade do território, bem como a proteção dos interesses nacionais frente a ameaças. A Defesa Nacional, além de contribuir



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

diretamente para a segurança, também está associada ao desenvolvimento do País, ajudando na conservação de recursos e no aprimoramento de infraestruturas críticas.

Defesa-desenvolvimento é outro binômio que deve ser mencionado. Tem-se aí o fundamento segundo o qual a Defesa Nacional é “indissociável do desenvolvimento do País”. Assevera a PND:

(...) Ao mesmo tempo em que depende das capacidades do Estado, contribui para o aproveitamento e a conservação das potencialidades nacionais e para o aprimoramento dos recursos e das infraestruturas, em especial as críticas, existentes no País.

Ora, fica evidente que essa percepção da PND encontra suas origens no binômio “segurança nacional-desenvolvimento”, concebido pela Doutrina de Segurança Nacional elaborada e estudada pela Escola Superior de Guerra (ESG), a partir da segunda metade do século XX. Importante ver a PND recuperando essas ideias. Substituiu-se “Segurança” por “Defesa”, mas nos parece que passa da hora de se recuperar o primeiro termo, particularmente no que concerne à “Segurança Nacional”.

De toda maneira, não se pode pensar em desenvolvimento nacional sem o imperativo da segurança. E um país que não é seguro dificilmente conseguirá atrair pessoas e recursos que promovam seu desenvolvimento. No caso da Defesa Nacional, o desenvolvimento está relacionado tanto à garantia da segurança da nação, para que outros setores tenham condições de prosperar em um ambiente de paz e estabilidade, quanto ao estímulo ao desenvolvimento de capacidades e tecnologias de uso dual, o que pode levar o país a aceder a patamares mais elevados entre os países que dominam esses conhecimentos (a exemplo da Alemanha e de Israel).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

2.2.2. Inserção Internacional do Brasil

Outro ponto central da PND refere-se à ampliação da inserção internacional do Brasil. Isso, conforme ressalta o documento, exige coordenação diplomático-militar com nações detentoras de capacidades científicas e tecnológicas avançadas, buscando aumentar a capacidade de defesa do País.

Estamos completamente de acordo com essa percepção de Defesa, que coloca militares e diplomatas como duas faces de uma mesma moeda. Essencial, portanto, que haja um diálogo permanente entre a Política Nacional de Defesa e a Política Externa Brasileira. Perguntamo-nos, não obstante, qual o documento norteador dessa última. E sugerimos que também seja produzido, pelo Ministério das Relações Exteriores, um documento que seja orientador de nossas relações externas.

2.2.3. Áreas Prioritárias para a Defesa Nacional

Como áreas prioritárias de interesse estratégico, a PND identifica o entorno do Brasil, incluindo a América do Sul, o Atlântico Sul, os países africanos litorâneos dessa região e a Antártica. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) também é mencionada como um grupo de especial relevância para a cooperação no campo da Defesa, dadas as afinidades culturais e os laços históricos.

Sobre o assunto, reforçamos a necessidade de se pensar em termos globais, com parcerias em Defesa que envolvam tanto potências tradicionais (como os Estados Unidos e as nações europeias), quanto parceiros com os quais o Brasil tem construído boas relações nas últimas décadas. O foco deve ser tanto no comércio de equipamentos e sistemas de Defesa, quanto na associação para desenvolvimento tecnológico.

Estratégicas, portanto, junto com as parcerias com os membros da OTAN, são alianças com Israel, com países árabes (como Arábia Saudita,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Egito, Emirados Árabes, Jordânia e Marrocos), com Índia, China, e outras nações em desenvolvimento e que têm investido em Defesa. Temos que olhar, na América do Sul, para nossos vizinhos, particularmente os do Mercosul, de modo que o Brasil reforce sua posição de liderança regional, inclusive no que concerne à área de Defesa, exportando tecnologia e doutrina para esses parceiros. Os BRICS, com sua ampliação, também deveriam constar expressamente como prioridades na PND.

Uma última área que merece atenção e que entendemos que deveria constar como prioritária em nossa PND é o Ártico. Uma vez que o País percebe interesses estratégicos indiscutíveis na Antártica, natural que volte sua atenção às oportunidades, de pesquisa, por exemplo, no Polo Norte do planeta.

2.3. Ambientes Nacional e Internacional

Também no item 1 da PND, são brevemente analisados os ambientes nacional e internacional.

Ao tratar do Brasil, a Política destaca ser o nosso um “país de dimensões continentais e com estatura político-econômica significativa”. Faz então referência a nossos 8,5 milhões de km² de área terrestre e 5,7 milhões de km² de área marítima, nossa “Amazônia Azul”, aos mais de 60.000 km de hidrovias potencialmente navegáveis, e aos quase 17.000 km de fronteira terrestre e 7.500 km de extensão de litoral. Associem-se a isso os cerca de 22 milhões de km² de espaço aéreo, sob o qual também é prestado o serviço de busca e salvamento, conforme os acordos internacionais celebrados pelo Brasil.

Assinala ainda a PND que as “características geopolíticas do País ensejam vantagens estratégicas, na mesma medida em que se traduzem em um amplo espectro de desafios, que podem representar ameaças ou oportunidades, que abarcam desde preocupações clássicas, como as atreladas à garantia da soberania e da integridade territorial, até desafios estruturais internos, vinculados a questões socioeconômicas ainda não resolvidas e que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

afetam parcela da população brasileira”. Afinal, um país de dimensões continentais, e com uma população de mais de 200 milhões de habitantes, não pode desconsiderar que seus desafios e oportunidades são também de colossais proporções. E as ameaças nos são também descomunais.

2.3.1. Desafios e Demandas da Defesa Nacional e Percepção Desvanecida das Ameaças

Segue a PND então para uma análise abrangente sobre os desafios e demandas enfrentados pelo Brasil no âmbito da Defesa Nacional. Destaca que, embora o País não enfrente conflitos externos em seu território desde o século XIX, o que contribui para uma “percepção desvanecida das ameaças” por parte da população, a proximidade com regiões de tensão global e vizinhos instáveis na América do Sul exige preparação contínua para proteger sua soberania e responder a ameaças externas e internas, repelindo-as. Devemos estar atentos, e essa é uma realidade muito atual, ao transbordamento dos conflitos do outro lado de nossa fronteira.

2.3.2. Preparo Adequado e Ameaças Externas

Sobre o preparo para fazer frente a ameaças, destacamos o seguinte trecho da PND:

(...) De forma proativa, o País deve se manter permanentemente preparado para inibir ou repelir ameaças à sua soberania. Para proteger o seu povo, o seu patrimônio e a liberdade de perseguir seus interesses, o Brasil considera a possibilidade de se defrontar com ameaças que venham a pôr em risco o alcance dos seus objetivos nacionais. O eventual enfrentamento dessas ameaças requer ações soberanas, consoantes com os princípios e com os fundamentos constitucionais e com as normas do Direito Internacional.

Observamos que se ressalta na PND que nossa Defesa se volta “prioritariamente, para ameaças externas”. Temos, nesse caso, uma primeira reflexão sobre o emprego de nossas Forças Armadas em assuntos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

domésticos: é essa concepção, que prioriza as ameaças externas, adequada à realidade do Brasil e do mundo no século XXI? Como lidar com ameaças transnacionais e instabilidades domésticas diante da fragilidade de nosso aparato de segurança pública?

Obviamente, a definição de ameaças é fundamental para que se possa empregar adequadamente nosso aparato de Defesa. E a clareza sobre quem são nossos inimigos mostra-se imprescindível para que possamos decidir como e onde alocaremos nossos efetivos e, até mesmo, de quantos e quais efetivos necessitamos em tempos de paz.

2.3.3. Paz, Segurança e Estabilidade

Segundo a PND, a paz, a segurança e a estabilidade do Brasil “requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do desenvolvimento nacional”. E continua assinalando que “essas medidas contribuem para a redução das deficiências estruturais e para a melhoria das condições econômicas, sociais e ambientais, com destaque às necessidades de fortalecimento, ampliação e modernização das áreas de educação e de qualificação do capital humano, de ciência, tecnologia e inovação, de saúde, de infraestrutura e da indústria”.

A Política não esclarece, entretanto, que esferas do desenvolvimento nacional são essas, deixando ao leitor considerá-las. O texto mostra-se, dessa maneira, vago e impreciso. Sugerimos que seja ajustado, discriminando de forma mais clara o que são as esferas do desenvolvimento e o que se espera com essas “ações integradas e coordenadas”.

De toda maneira, a PND enfatiza a necessidade de se ter a Defesa contribuindo para com o desenvolvimento econômico, social e ambiental do País. Nesse sentido, de grande relevância é o fortalecimento de nossa Base Industrial de Defesa (BID). Diminuir-se-ia a dependência externa de equipamentos para nossas Forças Armadas. Ademais, nossa percepção é



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

de que o fomento à BID trará ganhos significativos para o Brasil, que pode se consolidar como exportador de bens de alto valor agregado e de tecnologia de Defesa, com mercados em todos os continentes. O êxito de empresas como a Embraer é um exemplo.

2.3.4. A Posição Estratégica do Brasil e o Meio Ambiente

A crescente demanda mundial por recursos naturais coloca o Brasil em uma posição estratégica, mas também suscita potenciais ameaças aos seus interesses. Essa posição estratégica, por exemplo, como grande produtor mundial de alimentos, exige atenção constante a questões ambientais, dentre as quais a mudança climática. Transformações no clima impactam a Defesa Nacional, tanto pelo aumento da ocorrência de desastres naturais quanto pelo uso desses assuntos em negociações internacionais. Acrescentamos que catástrofes como as enchentes ocorridas neste ano de 2024 no Rio Grande do Sul ou os incêndios criminosos por todo o País, exigem que as Forças Armadas desenvolvam a capacidade de operar em situações que demandem o emprego dos militares em ações de assistência humanitária e de resposta a desastres.

No que concerne ao meio ambiente, a Política ressalta o papel central do Brasil nos debates ambientais globais, devido a seu vasto patrimônio natural. A proteção dos biomas e da zona costeira exige coordenação entre diferentes esferas governamentais, sempre com vistas ao desenvolvimento sustentável e à preservação do meio ambiente, sem comprometer os interesses nacionais. Entendemos que a Defesa deve estar atenta ao meio ambiente, uma vez que o País é potência ambiental, cujos interesses podem-se ver ameaçados por movimentos internacionais que, sobre a bandeira da Ecologia, investem contra os interesses estratégicos brasileiros.

Observamos, no entanto, a ausência de objetivos mais claros e detalhados sobre a integração das mudanças climáticas com a Defesa Nacional. Também não encontramos, em quaisquer dos documentos,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

informações detalhadas sobre como as Forças Armadas estão preparadas para lidar com os desafios climáticos, como a mitigação dos impactos em suas operações e a adaptação de sua infraestrutura a eventos extremos.

O Brasil está enfrentando desafios climáticos expressivos, incluindo aumento das temperaturas, alterações nos padrões de precipitação, além de enchentes, secas e incêndios florestais. Essas mudanças ambientais têm implicações diretas e indiretas para a Segurança Nacional, entre as quais:

- **Desafios na Segurança de Fronteiras:** As mudanças climáticas podem intensificar a migração transfronteiriça à medida que países vizinhos enfrentam suas próprias crises ambientais. O Brasil pode experimentar um aumento no influxo de migrantes e refugiados, necessitando de segurança de fronteira aprimorada e assistência humanitária. A esse respeito, embora o Conselho Nacional de Refugiados (CONARE) já tenha negado a condição de refugiados ambientais aos haitianos que deixaram o Haiti quando da eclosão do terremoto, o tema já é pauta das discussões dos organismos multilaterais e tem, gradualmente, assumido o caráter de *soft law*⁴.
- **Impacto na Infraestrutura e Operações Militares:** Eventos climáticos extremos podem danificar instalações militares, interromper cronogramas de treinamento e degradar equipamentos, afetando a prontidão das Forças Armadas. Por exemplo, enchentes podem dificultar o acesso a instalações, como evidenciado pelas recentes inundações no Rio Grande do Sul em 2024, em que a

⁴ “UN refugee agency backs plan to boost protection for people fleeing disasters and climate change”, in *UN News*, 16/10/2015. Disponível em <https://news.un.org/en/story/2015/10/512792>, acesso em 28/11/2024.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Base Aérea de Canoas teve sua capacidade de operação limitada.

- Aumento da Demanda por Resposta a Desastres: As Forças Armadas frequentemente desempenham um papel crucial na resposta a desastres naturais. À medida que esses eventos se tornam mais frequentes e severos devido às mudanças climáticas, as Forças Armadas podem ser solicitadas com maior frequência para assistência humanitária e alívio de desastres, estendendo recursos e impactando a prontidão para funções de defesa tradicionais.

Diante desse cenário, entendemos que a Defesa Nacional poderia incorporar de forma mais substancial as considerações sobre mudanças climáticas em seus documentos estratégicos de alto nível. Isso poderia incluir a realização de análises abrangentes sobre como as mudanças climáticas afetam os interesses de segurança nacional, avaliando os desafios para a infraestrutura militar e as áreas estratégicas, bem como a integração de políticas, incorporando considerações sobre mudanças climáticas no planejamento e formulação de políticas de Defesa, garantindo que os riscos climáticos sejam sistematicamente considerados em todos os aspectos da Estratégia de Defesa.

Nesse contexto, sugerimos que seja destacada a relação entre a Política Nacional de Defesa (PND) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Essa conexão é crucial, pois ambas as políticas tratam de questões diretamente relacionadas à segurança nacional, ao desenvolvimento sustentável e à adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, que afetam de forma significativa o setor de Defesa. É essencial, portanto, que considerações climáticas sejam integradas ao planejamento e à formulação de políticas de defesa, assegurando que os riscos climáticos sejam devidamente incorporados em todos os níveis estratégicos,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

fortalecendo a resiliência e a capacidade de resposta da Defesa Nacional diante desse cenário.

2.3.5. Demografia: capacidades e vulnerabilidades

Indiscutível que o Brasil, com suas duas centenas de milhões de habitantes, destaca-se no cenário mundial tanto pelos números absolutos como o segundo país mais populoso das Américas, quanto pelas peculiaridades de seu povo. Chama a atenção, porém, a distribuição demográfica desigual no território brasileiro, com grandes áreas de baixíssima densidade demográfica.

E, ao contrário de países em que a baixa densidade demográfica ocorre em áreas desérticas, no caso brasileiro temos um imenso território, riquíssimo em recursos naturais, mas carente de ocupação humana. Estratégico, portanto, inclusive em termos de Segurança e Defesa, que se aumente a presença de brasileiros nessas áreas. Exemplo mais notório é a Amazônia, que abrange mais da metade do território nacional, mas onde vive menos de 14% de nossa população. Sobre a Amazônia, observa a PND:

A Amazônia brasileira é uma região que, por suas características – grande extensão territorial, baixa densidade demográfica, dificuldades de mobilidade, existência de recursos minerais, potencial hídrico e valiosa biodiversidade – requer a efetiva presença do Estado, com vistas ao seu desenvolvimento sustentável, à sua defesa e à sua integração com as demais regiões do País, o que contribui para a coesão nacional.

Entendemos que região mereceria maior atenção dos formuladores da PND. Nesse sentido, convém apresentarmos aqui alguns dados sobre a Amazônia Legal brasileira, que a nosso ver poderiam ser acrescentados aos documentos de Defesa Nacional em razão de seu caráter estratégico:

- Área: 5.015.146,008 km² (58,93% do território brasileiro).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

- Municípios: 808 (14,5% dos municípios do País), dos quais apenas 6 (seis), todos no Maranhão, não têm sua sede na área da Amazônia Legal.
- População: 27,8 milhões de habitantes (13,7% da população brasileira).
- Indígenas: 51% dos indígenas brasileiros vivem na Amazônia Legal.
- Florestas tropicais: A Amazônia Legal brasileira representa 67% das florestas tropicais do mundo.
- Áreas de cobertura vegetal natural: mais de 80% da área de cobertura vegetal natural brasileira está na Amazônia.
- Cerrado e Pantanal: a região engloba 37% do Cerrado e 40% do Pantanal.
- PIB: 922 bilhões de reais em 2021 (cerca de 11,5% do PIB do Brasil).
- Densidade demográfica: 5,6 habitantes por km².

Indiscutível, portanto, que o Estado deva aumentar sua presença na Amazônia. Sentimos falta de objetivos mais elaborados sobre a região e sua Defesa. Também não encontramos, em quaisquer dos documentos, informações mais detalhadas sobre a presença das Forças Armadas na Amazônia.

2.3.6. Fronteiras

Fronteiras marítimas e terrestres também são destacadas como pontos críticos pela PND. Nesse sentido, os 16.885,7 km de fronteira terrestre com 10 países na América do Sul devem ser considerados. Afinal, tradicionalmente, a fronteira está entre as primeiras linhas de defesa dos Estados soberanos. Registramos a importância de se ter a presença ativa tanto das Forças Armadas quanto das Forças de Segurança na faixa de fronteira. Nesse sentido, sugerimos uma apresentação, no Livro Branco, sobre a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

disposição das organizações militares na região, se possível com apresentação gráfica. É importante que a sociedade brasileira e o Parlamento conheçam onde se encontram os militares brasileiros em nosso território.

Também ameaças não-tradicionais passam pela fronteira. Destacamos o trânsito de pessoas e coisas (entre as quais produtos de contrabando ou descaminho) que diuturnamente cruzam nossas fronteiras. Organizações como as vinculadas ao narcotráfico e ao terrorismo estão presentes na região. A cooperação com países vizinhos, a vigilância, o monitoramento e a atuação coordenada entre o setor de Defesa, os órgãos de segurança pública e as demais agências envolvidas, mostram-se essenciais para combater atividades ilícitas, entre as quais a criminalidade transacional.

Sobre fronteiras, sugerimos que seja incluída referência sobre a relação entre a PND e a Política Nacional de Fronteiras (PNFron), instituída pelo Decreto nº 12.038, de 29 de maio de 2024. Essa “interface” entre as duas Políticas é de extrema relevância, uma vez que ambas tratam de assuntos convergentes.

2.3.7. Águas Jurisdicionais e ZOPACAS

Associada à preocupação com nossas fronteiras terrestres e com a faixa de fronteira, assinalamos a atenção que deve ser dada a nossa “fronteira marítima”, com os 8 mil quilômetros de costa, e a nossas águas jurisdicionais, com destaque para a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e para a Plataforma Continental (PC). Essa área riquíssima de quase 6 milhões de quilômetros quadrados é percebida como crucial para a exploração de recursos variados, como petróleo e gás, na chamada “Amazônia Azul”. Daí a necessidade de constante vigilância, monitoramento, fiscalização e atuação coordenada entre os órgãos de segurança pública e os de Defesa, tendo a Marinha do Brasil como protagonista.

Uma vez que tratamos de Amazônia Azul, convém pontuar que a segurança marítima no Atlântico Sul é outra prioridade estratégica. De



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

extrema relevância, assinala a PND, é a revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), uma prioridade para a Política Externa Brasileira. Essa atenção à ZOPACAS contribui para o estreitamento dos laços entre os países da região em áreas como defesa, pesquisa oceanográfica, transporte, educação e meio ambiente, promovendo a estabilidade regional. O mar nos une ao mundo, e deve estar claro que os interesses brasileiros nessa área se estendem para além do Atlântico Sul, sem descartar a prioridade dessa região e do Oceano Glacial Antártico. Percebemos pouca ênfase dos documentos ora sob análise nesse sentido.

Historicamente, é inegável a relevância do mar para o Brasil. Mais uma vez, percebemos a necessidade de maior interação entre as políticas públicas do Estado brasileiro. Nossa sugestão é de que seja feita menção aos pontos convergentes da PND e da Política Externa Brasileira no que se refere, por exemplo, às ZOPACAS e aos interesses marítimos brasileiros.

2.3.8. Espaço

No campo aeroespacial, o controle do espaço aéreo e a exploração do espaço exterior são vitais para a Defesa Nacional. O desenvolvimento contínuo das capacidades aeroespaciais brasileiras mostra-se fundamental para nossa soberania e para a defesa dos interesses nacionais nesse setor, assinala a PND.

Sobre o tema, sugerimos uma maior interface da PND e dos outros documentos de Defesa com a Política de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), cuja aprovação se deu por força do Decreto nº 1.332, de 8 de dezembro de 1994 (o qual, portanto, completará 30 anos em breve) e, sobretudo, com o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) 2022-2031, instituído pela Portaria AEB nº 756, de 2021.

O setor aeroespacial é dos mais promissores. Entretanto, chamamos atenção para as janelas de oportunidade que, se forem



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

desconsideradas, podem inviabilizar o programa espacial brasileiro. Apenas a título de exemplo, assinalamos o caso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), que corre o risco de se ver obsoleto diante das novas tecnologias e plataformas para lançamentos de satélites e, sobretudo, microssatélites. Se considerarmos que o Programa Espacial Brasileiro foi iniciado na década de 1950, percebemos o quão pouco se avançou no Brasil nessa área.

2.3.9. Infraestruturas Críticas e Base Industrial de Defesa (BID)

A PND sublinha, ademais, a importância da proteção das infraestruturas críticas, como os sistemas cibernéticos e satelitais, que garantem o funcionamento dos serviços essenciais à soberania. O aumento da segurança cibernética é crucial para mitigar o risco de desordem social causada por ataques nesse domínio. Essa atenção ao ambiente cibernético é, indiscutivelmente, fundamental e premente, e temos atuado no Parlamento para a construção de um arcabouço institucional e normativo que nos permita trafegar com tranquilidade e segurança neste “admirável mundo novo”. Entendemos conveniente citar outro trecho da PND:

A segurança e a defesa do espaço cibernético brasileiro e das infraestruturas críticas de conectividade do país (*sic*), como os cabos submarinos e os sistemas satelitais, são essenciais para garantir o funcionamento dos sistemas de informações, de gerenciamento e de comunicações de interesse nacional, com vistas a mitigar a possibilidade de uma desordem social, provocada por inoperância importante desses sistemas causada por ataques cibernéticos.

Por fim, o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) e a busca por autonomia tecnológica são pontos fulcrais para a resiliência do Brasil diante de crises internacionais e mesmo de conflitos armados, ainda que o País neles não se envolva diretamente. Assim, investimentos em tecnologia e inovação são relevantes para aumentar a capacidade do País de reagir a situações de instabilidade internacional e fortalecer sua posição perante os pares. Destacamos o assinalado na PND:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Uma base industrial e tecnológica forte constitui fator de autonomia estratégica, que diminui a dependência externa. O incentivo à (...) BID brasileira deverá ocorrer por meio de cooperação entre empresas e instituições científicas, tecnológicas e de inovação, quer seja no Brasil ou em outros países. Essas parcerias poderão viabilizar a criação de produtos, de processos e de serviços inovadores para o Setor de Defesa, com vistas ao desenvolvimento nacional.

Necessitamos, portanto, de uma Base Industrial de Defesa sólida e moderna, consentânea com as capacidades e potencialidades do Brasil. Essa é uma área em que não se pode descuidar e, por isso, entendemos que a Estratégia e o Livro Branco deveriam dar maior atenção a nossa indústria de Defesa.

2.3.10. Antártica

Outra preocupação da PND diz respeito à Antártica, continente de importância climática e estratégica, e que é objeto de atenção brasileira por meio do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), que depende de suporte da Pasta da Defesa Nacional. Vale mencionar que nesta atualização dos documentos norteadores da Defesa Nacional tem-se a atenção ao Ártico, outra região estratégica e fundamental para qualquer nação que anseie por uma política efetiva para as regiões polares. A esse respeito, entendemos que a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard, de 1920, constitui importante sinal à comunidade internacional do interesse político do País no Ártico, permitindo-lhe ampliar sua expertise em temas árticos e polares, com maior inserção em redes internacionais de pesquisa.

Uma preocupação que nos vem sobre nossa atuação na Antártica diz respeito às limitações de meios para se chegar ao continente gelado. Nesse contexto, considerando que os voos para a Antártica foram recentemente retomados, com apenas uma operação realizada até o momento, é fundamental que os documentos de referência, enquanto instrumentos de diálogo com a sociedade, ofereçam informações claras sobre os prognósticos e as condições de regularidade desses voos. Isso se torna



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

essencial para garantir maior transparência e para evidenciar o compromisso do Brasil com sua presença na Antártica e com o cumprimento de suas obrigações no âmbito do Tratado da Antártica.

2.3.11. Contexto Internacional

Sobre o contexto internacional, a PND destaca, entre os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, o da independência nacional, o da autodeterminação dos povos, bem como a não-intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. E assevera que, “no cenário internacional, a atuação diplomática e o poder militar devem ser proporcionais à estatura e à vocação político-estratégica do País”.

Com a transição de um mundo unipolar para uma era multipolar, continua a PND, novos centros de poder surgiram, e países emergentes, entre os quais o Brasil, passaram a desempenhar um papel crucial na economia global. Nesse sentido, a formação de blocos como o Grupo BRICS, que compreende Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, sendo acrescido de novos membros a partir de 2024, reforça as oportunidades de cooperação e diversificação de parcerias, o que é essencial para reduzir dependências no setor de defesa.

Avaliação de extrema pertinência feita na PND diz respeito à previsibilidade do cenário internacional. Observa-se que este “é menos previsível do que aquele vigente no período bipolar e unipolar, com o agravante de tensão estratégica entre as grandes potências”. Apesar da multipolaridade, a governança da paz e da segurança internacional ainda reflete o cenário pós-1945, com a necessidade de reformar instituições como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), destaca a PND. E completa que, no plano econômico, a globalização perdeu força, com o aumento de práticas unilaterais que comprometem o sistema monetário internacional e acentuam disputas por recursos naturais, como



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

água, energia e biodiversidade, especialmente em regiões estratégicas como a América do Sul e o Atlântico Sul.

No campo militar, a PND assinala que o aumento dos gastos em defesa e a intensificação da competição entre Potências podem gerar impactos regionais, demandando maior atuação diplomática brasileira para evitar conflitos. A integração sul-americana, especialmente nas áreas de tecnologia, defesa e resolução de controvérsias, é fundamental para garantir a paz e a estabilidade regional, assevera a PND.

Merecem destaques as considerações na Política acerca do avanço de tecnologias disruptivas, como inteligência artificial e computação quântica. Esse processo acentua a desigualdade entre países, favorecendo aqueles que investem em inovação. E completa alertando que a crescente dependência de sistemas conectados torna o Brasil mais vulnerável a ataques cibernéticos, que podem desestabilizar setores críticos.

Uma vez que o Brasil deve estar preparado para enfrentar impactos de fenômenos naturais, pandemias e instabilidades geopolíticas, a PND assinala serem essas preocupações relevantes para a Defesa Nacional.

2.4. Concepção Política de Defesa

Ao tratar da “concepção política de Defesa”, a PND faz referência a três pilares: Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa. Com isso, assinala que “as relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas na esfera do desenvolvimento, para a redução das deficiências estruturais do Estado, da diplomacia, para a conjugação dos interesses conflitantes entre países, e da Defesa, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis”.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

2.4.1. Pressupostos da Defesa Nacional

Importante destacar os “pressupostos” da concepção política de Defesa no Brasil estabelecidos na PND, quais sejam:

- Forças Armadas adequadamente motivadas, preparadas e equipadas;
- adequabilidade, regularidade e previsibilidade orçamentário-financeira para o Setor de Defesa;
- mobilização nacional estruturada desde o tempo de paz;
- sustentabilidade da cadeia produtiva da BID;
- autonomia tecnológica;
- Amazônia brasileira protegida e integrada às demais regiões do País;
- proteção e uso sustentável dos recursos naturais;
- envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa;
- entorno estratégico, em especial o Atlântico Sul, como zona de paz e cooperação;
- cooperação no âmbito internacional e integração com os países sul-americanos;
- operações de paz sob a égide de organismos internacionais;
- participação em processos decisórios internacionais;
- defesa da exploração da Antártica com vistas apenas à pesquisa científica;
- defesa do uso do espaço exterior apenas para fins pacíficos; e
- cooperação para promover a proibição e a eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ressalvado o direito ao desenvolvimento e ao uso dessas tecnologias para fins pacíficos.

Entendemos que todos esses pressupostos deveriam ser estudados de maneira mais aprofundada. Seria muito interessante se o Ministério da Defesa produzisse um documento específico tratando desses pressupostos e dos objetivos nacionais sobre os quais trataremos a seguir.

2.4.2. Objetivos Nacionais de Defesa (OND)

Passa então a PND a discorrer sobre os “objetivos nacionais de defesa” (OND). Essa concepção, certamente influenciada pela doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), define os OND como “as condições a serem alcançadas e mantidas, permanentemente, pela nação brasileira no âmbito da Defesa”.

Não há dúvida de que o aspecto central da PND são os objetivos nacionais. São eles que direcionarão a Estratégia Nacional de Defesa, documento que estabelece as ações para a sua consecução. Portanto, se a Política preconiza onde se quer estar, a Estratégia estabelecerá por quais caminhos se seguirá para chegar aos objetivos. Há, ademais, os planos (nacional e setoriais), os quais preveem como se alcançar o que se deseja.

No presente relatório, restringir-nos-emos a assinalar os OND, que são oito. Certamente, cada um deles pode ensejar, uma vez aprovada a PND, discussões que permitam um aprofundamento na compreensão da Defesa Nacional do Brasil. São, portanto, os seguintes OND previstos na Política ora em apreciação:

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional, a integridade e a inviolabilidade territorial;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

- II. Assegurar a capacidade de Defesa para viabilizar o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas;
- III. Promover o desenvolvimento tecnológico e produtivo na área de defesa;
- IV. Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- V. Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais;
- VIII. Contribuir para a projeção do Brasil no cenário internacional e para a sua inserção em processos decisórios internacionais.

Lembremos que “o alcance dos objetivos estabelecidos nesta Política depende da interação com a sociedade brasileira e da articulação dos setores da administração pública federal”. Interação deve ocorrer, ainda, com outras políticas setoriais, como a Política Nacional de Inteligência (PNI), a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI), a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber).

Entendemos, e esta é uma colaboração do Parlamento, que devam ser estabelecidos mecanismos que tornem efetivas, permanentes e constantes a articulação com a sociedade civil e o Poder Público e a interação entre as políticas setoriais. Relevante que seja dado ao Parlamento conhecimento sobre a execução e a implementação dessas políticas em geral, e da PND em particular. Nesse sentido, muito valioso foi o convite a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

servidores desta Casa e da Câmara dos Deputados para participarem do Grupo de Trabalho, criado no âmbito do Ministério da Defesa, para a atualização dos documentos que ora apreciamos, acatando-se a sugestão dada pelo Congresso Nacional quando da apreciação da primeira atualização da PND e da END.

3. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

O segundo documento enviado à apreciação do Congresso Nacional é a Estratégia Nacional de Defesa (END). Uma vez que já tratamos da maior parte dos temas da END ao analisarmos a PND, faremos breves considerações sobre a Estratégia.

Trata-se a END do instrumento orientador dos segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que os objetivos nacionais sejam alcançados. É nela que é apresentado o posicionamento do Brasil sobre assuntos de Defesa, e as ações necessárias para dotar o País da “capacidade para atender a seus interesses”.

Destacamos que a Estratégia se fundamenta na Política, cabendo-lhe definir, como consta em seu texto, “as estratégias que deverão nortear a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria”. Dispõe, também, acerca das “bases sobre as quais deve estar estruturada a defesa do País”, e “indica as articulações que deverão ser conduzidas no âmbito das instâncias dos três Poderes e a interação entre os diversos escalões condutores dessas ações com os segmentos não governamentais”.

A END está estruturada em três capítulos, além de uma “Introdução” e de um “Glossário”. Os capítulos referem-se a:

1. Concepção Estratégica de Defesa;
2. Fundamentos; e
3. Estratégias de Defesa (ED) e Ações Estratégicas de Defesa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na “Introdução”, trata-se dos princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil e da “vocação para a convivência harm nica com outros países” como “parte da identidade nacional”, constituindo-se “valor a ser conservado pelo povo brasileiro”. Considera es são feitas também sobre a instabilidade, a dinamicidade e a imprevisibilidade do sistema internacional, alertando para a importância de se estar preparado para lidar com essas questões.

Convém destacarmos a referência a José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, segundo o qual “nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”. Entendemos que essa deve ser uma preocupa o constante de nossos formuladores de políticas e decisores na área de Defesa, e que o Estado não pode se furtar às obriga es relacionadas.

3.1. Concep o Estratégica de Defesa

Sobre a “Concep o Estratégica de Defesa”, a END assinala que deve ser “pautada na constru o e na manuten o de capacidades para dissuadir ou neutralizar eventuais ameaças, potenciais ou manifestas, observado o estabelecido na Constitui o, nos preceitos do direito internacional e nos compromissos firmados”. Com isso, e uma vez que essa concep o estratégica seria cabível tanto em tempo de paz quando no contexto de conflitos armados, infere-se que a Defesa não se deve restringir apenas a a es de caráter militar. E sobre essa concep o que se fundamentar  toda a END.

A END continua assinalando que Defesa Nacional tem como objetivo garantir a soberania, a inviolabilidade territorial e a segurança dos interesses nacionais, com foco em uma estratégia de dissuasão. O Brasil, conhecido por sua tradi o pacífica e de diálogo, participa de opera es de paz sob a ONU e outras organiza es internacionais, respeitando o Direito Internacional e o Direito Humanitário, completa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

3.1.1. Atlântico Sul

Reiterando o disposto na PND, assevera a END que a cooperação regional na América do Sul fortalece a confiança e a defesa mútua, especialmente no desenvolvimento de capacidades tecnológicas, e que o Atlântico Sul é uma área de interesse estratégico para o Brasil, onde a proteção de recursos e a segurança marítima são prioridades. Daí o entendimento de que a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é fundamental para limitar interferências de potências extrarregionais.

Ao tratar da Amazônia Azul, a END assinala a necessidade de vigilância e defesa do espaço aéreo e marítimo. E, uma vez que 95% (noventa e cinco por cento) de nosso comércio exterior é feito por via marítima, o Brasil tem interesses envolvidos na segurança, e mesmo na defesa, das linhas de comunicação marítimas, que se estendem para além de nosso entorno estratégico. Importante, portanto, que disponhamos de um poder naval que tenham condições de garantir esses interesses.

3.1.2. Antártica

Pensando-se no Atlântico Sul, não se deve desconsiderar tampouco a presença brasileira na Antártica. Daí preconizar a END que “o Ministério da Defesa e os demais Ministérios envolvidos, com o concurso das Forças Armadas, deverão incrementar o apoio necessário à participação brasileira nos processos de tomada de decisão sobre o destino da região Antártica, e defender a exploração para fins estritamente de pesquisa científica, com a preservação do meio ambiente e da sua manutenção como patrimônio da humanidade”. Recomendamos especial atenção ao continente gelado e, também, ao Polo Norte, pois o Ártico não deve ser esquecido pelo Brasil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

3.1.3. Amazônia

A Amazônia, obviamente, é outra prioridade da nossa Defesa. A END assevera que se deve buscar assegurar a integridade territorial e o desenvolvimento sustentável da região. Estamos de pleno acordo com essa percepção. Afinal, temos na Amazônia mais da metade de nosso território, onde a presença do Estado permanece deficiente, sobretudo diante da atenção crescente do mundo àquela região e às suas riquezas. E observamos que a preocupação com a Amazônia não se deve restringir apenas a nossos segmentos militares ou de Defesa: trata-se de assunto que alcança a todos os brasileiros.

3.1.4. Capacidades Militares

Em termos de capacidade militar, a END assinala a necessidade de respostas adequadas a eventuais agressões externas. Nesse sentido, o País precisa desenvolver continuamente os setores estratégicos e modernizar suas Forças Armadas, com investimento constante em inteligência, tecnologia e inovação, promovendo a integração entre governo, indústria e academia para fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID). A colaboração entre os setores de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é crucial para assegurar a autonomia tecnológica e reduzir a dependência externa no setor de defesa.

3.2. Fundamentos da Defesa Nacional

Assinalados os principais aspectos da concepção estratégica de Defesa, passa a END aos “Fundamentos”. Trata-se no Capítulo de: (1) Poder Nacional; (2) capacidades do Estado para a Defesa Nacional; (3) Base Industrial de Defesa; (4) recursos humanos; (5) ações de diplomacia; (6) setor de Defesa; (7) Marinha do Brasil; (8) Exército Brasileiro; (9) Força Aérea Brasileira; e dos chamados (10) “setores estratégicos”. Devido à extensão do texto do capítulo, faremos uma exposição bastante sucinta de seu conteúdo. Recomendamos, não obstante, às Senhoras e aos Senhores Parlamentares, que o leiam na íntegra.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

3.2.1. Poder Nacional

O “Poder Nacional” é apresentado pela END como “a conjugação interdependente de vontades e de meios disponíveis para a consecução dos interesses nacionais”. Apesar de assinalar o documento ser “desejável” o robustecimento do Poder Nacional, entendemos como “imperativo” esse fortalecimento.

Convém lembrar que o Poder Nacional é “condicionado pelo desenvolvimento do País, processo contínuo e vinculado ao planejamento estratégico de mais alto nível”. Para isso, é essencial que o Estado disponha de “capacidades para enfrentar qualquer desafio e, caso necessário, evoluir, prontamente, da situação de paz ou de crise para a situação de conflito armado”, prescreve a END.

3.2.2. Capacidades

Em se tratando de capacidades necessárias à potencialização dos interesses nacionais, a END destaca: (1) a cibernética; (2) a de comunicação estratégica, a nosso ver hoje indissociável da primeira; (3) a de coordenação e controle; (4) a de desenvolvimento tecnológico; (5) a de gestão da informação; (6) a de logística e mobilização; (7) a de projeção do poder nacional; (8) a de pronta resposta; (9) a de proteção; e (10) a de resiliência nacional. O Poder Nacional, ao fim e ao cabo, estrutura-se em torno dessas capacidades, as quais não podem ser desconsideradas.

3.2.3. Base Industrial de Defesa (BID)

Assim como a PND, a END trata da BID, assinalando a importância do estímulo, pelo setor de Defesa, ao “o desenvolvimento das potencialidades industriais do País, com vistas a incrementar o Poder Nacional”. Não há qualquer dúvida de que um país desenvolvido necessita de um segmento industrial robusto, moderno e competitivo, e isso não se aplica somente à Defesa. É meritório o disposto na END, e conclamo os



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Pares a refletirmos sobre uma base industrial sólida para o País em distintos segmentos.

3.2.4. Recursos Humanos

Sobre recursos humanos, a END assevera a importância de se manter um efetivo capacitado e adestrado, além de uma reserva qualificada para a defesa nacional. O Serviço Militar Obrigatório é destacado como essencial para a mobilização da população em prol da soberania, promovendo coesão social, integração e o exercício da cidadania. Preconiza a Estratégia que, tanto o Serviço Militar Obrigatório quanto o Voluntário devem ser ajustados às necessidades das Forças Armadas, com foco em seu caráter educativo e profissionalizante, formando reservistas preparados e cidadãos comprometidos.

Ainda no que concerne a recursos humanos, a END trata da carreira militar e prescreve que deve ser ela acessível a todas as classes sociais. Nesse sentido, convém que a política de recursos humanos equilibre militares de carreira e aqueles temporários. Associada ao tema está a percepção de que o ensino continuado é essencial para a formação e especialização de oficiais e praças, com ênfase na atuação conjunta das Forças Armadas. O texto também ressalta a necessidade de se promover carreiras civis na área de Defesa e de se incentivar a participação da sociedade, com destaque para a academia, em temas de interesse do setor, fomentando estudos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à defesa. Propugna, também, a criação de carreiras acadêmicas focadas em defesa e a integração desses especialistas ao serviço público, por meio de concursos, ações necessárias para fortalecer o setor.

Tema que certamente atrairá a atenção da sociedade brasileira é o processo de recrutamento voluntário de quadros para nossas Forças Armadas. O assunto relaciona-se diretamente com a percepção que se tenha de nossos militares e dos atrativos para a carreira das armas. A identidade com os valores militares também é aspecto de grande relevância. Sobre isso,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

entendemos que o momento em que a sociedade brasileira vive envolve mudança de percepção sobre seu segmento militar e terá implicações significativas sobre as próximas gerações de profissionais que comporão os quadros das Forças Armadas, sejam praças, sejam oficiais, de carreira ou temporários. Perguntamo-nos se aqueles que estão à frente da Marinha, do Exército e da Aeronáutica têm clara noção desse momento que vivemos e alertamos para o estudo da História, sobretudo de nações em que houve desgaste ou ruptura na relação entre as Forças Armadas e o povo.

3.2.5. Ações da Diplomacia

Acerca das ações de diplomacia, a END destaca a crescente importância da diplomacia na resolução de questões globais, facilitando o entendimento e a conciliação entre os Estados. No Brasil, a Política Externa é guiada pelos princípios constitucionais, como a independência nacional, a defesa da paz, a autodeterminação dos povos e a solução pacífica dos conflitos.

De fato, a ação eficaz de nossa diplomacia possibilita ao Brasil negociar e assumir compromissos bilaterais e multilaterais, que influenciam diretamente as atividades de Defesa e contribuem para seus objetivos. O diálogo e a cooperação internacional são apresentados como ferramentas essenciais para a prevenção e resolução pacífica de conflitos, evitando o uso da força.

Assim, a diplomacia complementa a expressão militar do Poder Nacional, reforçando a Defesa Nacional. E, como já assinalamos ao comentar a Política, o militar e o diplomata são indissociáveis na defesa dos interesses nacionais.

3.2.6. O Setor de Defesa

A END descreve o Setor de Defesa, integrado pelo Ministério da Defesa e as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), como responsável pelo preparo e emprego da expressão militar do Poder Nacional.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Além de apoiar as ações diplomáticas em tempos de paz, o Setor tem a prerrogativa do uso da força em situações de conflito armado. Para garantir sua eficácia, o Estado deve assegurar a alocação regular de recursos, atualizar os equipamentos e reduzir a dependência de produtos de defesa estrangeiros.

As Forças Armadas, organizadas sob autoridade do Presidente da República, têm como missão a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a manutenção da lei e da ordem. Diante dos desafios dos conflitos modernos, é essencial o emprego conjunto das três Forças, aproveitando suas capacidades de forma integrada, sem desconsiderar suas atuações singulares. Além das atribuições constitucionais, as Forças devem estar preparadas para operações internacionais, como missões de paz ou ajuda humanitária, conforme os compromissos do Brasil. O aperfeiçoamento contínuo da interoperabilidade entre as Forças e com outras agências é fundamental para sua atuação eficaz.

Entendemos que o momento de apreciação dos documentos da Defesa Nacional é também uma oportunidade para discutirmos sobre o papel do Setor de Defesa e de nossas Forças Armadas. Afinal, o contribuinte precisa entender a razão de ser dessas instituições, bem como suas motivações e necessidades. Recursos públicos são destinados ao Setor de Defesa e aos projetos estratégicos, de modo que o cidadão e seus representantes legítimos possam asseverar se estão sendo empregados adequadamente, e mesmo se a manutenção do orçamento de Defesa é algo prioritário para o País.

Cada vez mais vemos segmentos da sociedade brasileira questionando a necessidade de Forças Armadas (da forma como se encontram atualmente). Tem-se aí um debate importante, até para se buscar elementos que justifiquem a existência do Setor de Defesa nos moldes atuais.

Por último, questionamo-nos o porquê de os documentos ora em análise apresentarem o “Setor de Defesa” composto apenas pelo MD e pelas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

três Forças. Em democracias modernas, também estão incluídos no setor de Defesa o complexo industrial associado, ou, no nosso caso, a Base Industrial de Defesa, e até os seguimentos voltados à reflexão sobre a temática da área, como centros de estudo e pesquisa, públicos e privados. Fica nossa sugestão para que se altere essa concepção limitada do “Setor de Defesa”.

3.2.7. Setores Estratégicos

Seguindo as versões anteriores, o texto da END ora em apreciação faz referência a três setores estratégicos para a Defesa Nacional: o nuclear, o cibernético e o espacial, os quais devem ser fortalecidos. Cada setor é atribuído a uma das Forças Armadas: a Marinha está relacionada ao setor nuclear, o Exército ao cibernético, e a Força Aérea ao espacial.

3.2.7.1. Setor Nuclear

No Setor Nuclear, tem-se entre os objetivos, aprimorar o desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos, dominar o ciclo do combustível nuclear, construir reatores e aumentar a capacidade de uso da energia nuclear em diversas áreas. Deve-se priorizar a não-proliferação de armas nucleares, a segurança nuclear, radiológica e ambiental, e a proteção e defesa de instalações nucleares.

3.2.7.2. Setor Cibernético

Entre os objetivos a serem alcançados no Setor Cibernético, estão a garantia da segurança da informação e das comunicações, a proteção às infraestruturas críticas, e a devida resposta a ações adversas no ciberespaço. As prioridades compreendem o aprimoramento da segurança da informação e das comunicações abrangida a defesa cibernética e das comunicações. Será necessário, portanto, assinala a END, “concluir a estrutura do Sistema Militar de Defesa Cibernética com seu marco legal e suas normas e desenvolver o seu preparo e o seu emprego, em todos os níveis”.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Esse é um tema para qual temos voltado nossa atenção já há alguns anos. Muitos especialistas têm assinalado que já vivemos uma guerra mundial, que se processa no ciberespaço. O assunto precisa ser aprofundado e desenvolvido, contanto com a participação de distintos segmentos da nossa sociedade, incluindo a academia e o setor produtivo. Obviamente, o Parlamento não pode ficar alheio a esse debate.

3.2.7.3. Setor Espacial

Já sobre o Setor Espacial, propõe-se que se consolide a capacidade brasileira de acesso ao espaço, que sejam desenvolvidas soluções para veículos lançadores de satélites e tecnologias associadas que permitam ao Estado fazer uso de plataformas espaciais capazes de cumprir missões de observação da terra, vigilância, comunicações, meteorologia e navegação. A garantia da consciência situacional espacial e a promoção da cooperação internacional nesse campo são também prioritárias. Deve-se dar atenção a temas como georreferenciamento, vigilância, comunicações, meteorologia, navegação, e exploração comercial de serviços e produtos associados às atividades espaciais.

Sobre os setores estratégicos, em termos gerais, convém observar que apresentam alta complexidade e demandam coordenação entre diversos atores e áreas do conhecimento. Para isso a participação da academia e da indústria é imprescindível. Além disso, o desenvolvimento tecnológico nacional, com foco na autonomia e na diversificação da matriz energética, deve ser considerado, bem como a proteção de infraestruturas críticas e a resposta a ameaças cibernéticas.

Indiscutível, entendemos, que se mostra fundamental a cooperação internacional para o avanço tecnológico e para a inserção do Brasil no estado da arte desses três setores estratégicos. Inquestionável, também, que os três possuem uma natureza dual, com aplicações tanto para a Defesa quanto para o desenvolvimento civil. Esses são mais dois aspectos que fazem com que a coordenação interministerial e a cooperação entre o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

poder público e a sociedade sejam imperativas, também o sendo a alocação de recursos adequados para o desenvolvimento de projetos nesses campos, considerando-se sua importância estratégica.

Não se pode descuidar, acrescentamos, do investimento em pesquisa e desenvolvimento e do incentivo à pesquisa e à inovação como elementos cruciais para a manutenção da competitividade tecnológica do Brasil. Isso se faz com formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e com o fortalecimento das instituições.

3.3. Estratégias de Defesa (ED) e Ações Estratégicas de Defesa (AED)

Finalmente, o terceiro capítulo da Estratégia Nacional de Defesa assinala as “Estratégias de Defesa (ED)” e as “Ações Estratégicas de Defesa (AED)”. O País, prescreve o documento, “orienta e prioriza suas iniciativas na área de Defesa no seu nível mais amplo” de acordo com as ED, diretamente alinhadas aos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) estabelecidos na Política Nacional de Defesa. E a cada ED são incorporadas as AED, com o objetivo de “orientar as medidas que deverão ser implementadas no sentido da consecução dos OND”.

Assim, para se alcançar os 8 (oito) objetivos nacionais, são listadas, 17 (dezessete) estratégias, às quais se associam 73 (setenta e três) ações estratégicas. Recomendamos a leitura e a discussão desses tópicos a todos os interessados na Defesa Nacional do Brasil. Aconselhamos, outrossim, o devido conhecimento dos termos do Glossário que conclui a END.

4. O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN)

O último documento trazido à apreciação do Parlamento junto com a Mensagem (CN) nº 2, de 2024, é o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Reiteramos que se trata de um aprofundamento doutrinário e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

informativo do que é apresentado na Política e na Estratégia, e que traz um panorama da Defesa Nacional do Brasil na atualidade. Muitos dos nossos comentários sobre esses assuntos já foram feitos ao analisarmos os dois documentos precedentes, de modo que buscaremos ser mais sucintos nos próximos parágrafos.

Preliminarmente, entendemos ser importante que os Parlamentares compreendam o que é um “Livro Branco”. Em termos gerais, trata-se de um “documento público que confere transparência às atividades do setor de Defesa”⁵. Sua função é dupla: “de um lado, um exercício fundamental de democracia, permitindo à sociedade o acompanhamento dos planejamentos e do orçamento para o setor; de outro, uma peça de Diplomacia de Defesa, compartilhando e esclarecendo aos nossos vizinhos e parceiros as motivações e finalidades do instrumento militar”⁶.

A produção de livros brancos é uma tradição desenvolvida nas democracias ocidentais a partir do século XX. No âmbito hemisférico, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Junta Interamericana de Defesa (JID), tem incentivado a produção de estudos de doutrina e livros brancos pelos países-membros. Nesse sentido, esses documentos são assinalados como “um mecanismo útil de fortalecimento da confiança e da segurança para a promoção de segurança no hemisfério”⁷.

Segundo a JID, entre os benefícios da elaboração de livros brancos, estão compreendidos⁸:

⁵ Mariana Nascimento Plum, “Livro Branco de Defesa: Por quê? Para quê? Para quem?”, in: *IREE Defesa & Segurança*, 09/12/2020. Disponível em <https://iree.org.br/defesa/livro-branco-de-defesa-por-que-para-que-para-quem/> (acesso em 01/10/2024).

⁶ Idem.

⁷ Junta Interamericana de Defesa, “Livros Brancos”. Disponível em <https://jid.org/pt/publicaciones/libros-blancos/> (acesso em 05/11/2024).

⁸ Idem.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

- **Aumento da transparência e da confiança:** uma vez que a “preparação de um Livro Branco de Defesa envolve a colaboração entre civis e militares”, o “processo transparente envia uma mensagem clara do compromisso dos Estados em salvaguardar os valores e interesses dos cidadãos”.
- **Estabelecimento de objetivos estratégicos:** a JID argumenta que o conteúdo do Livro Branco “pode mostrar critérios de desempenho mensuráveis, que permite uma avaliação clara das políticas e doutrinas de Defesa”.
- **Referência para cooperação regional:** por meio da análise dos documentos públicos como os livros brancos, “os países podem identificar áreas de cooperação regional em segurança e defesa”.

Acrescentamos a assertiva no sítio oficial de nosso Ministério da Defesa na internet, por meio da qual o LBDN “é material de fundamental importância para um país e é um documento-chave de política que oferece a visão do governo a respeito da Defesa”⁹.

Interessante observar que a versão do LBDN submetida a nossa apreciação é bastante distinta das anteriores. São cerca de 120 páginas, distribuídas em 7 (sete) capítulos, com informações e análises que vão de uma percepção sobre o ambiente internacional contemporâneo ao orçamento de Defesa, passando pela descrição do ambiente nacional brasileiro e descendo a detalhes sobre o setor de Defesa.

Observamos que a versão encaminhada tem forte viés acadêmico, trazendo poucos dados concretos, inclusive sobre meios e

⁹ Brasil. Ministério da Defesa. “O que é o Livro Branco do Ministério da Defesa?”, disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ministerio-da-defesa> (acesso em 10/10/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

capacidades. Sentimos falta dessas informações e sugerimos que sejam acrescentadas ao texto final.

4.1. Estrutura do LBDN

Inicialmente, consideramos apresentar a estrutura do LBDN e discorrer sobre os diversos aspectos ali tratados. Não obstante, percebemos que a hercúlea tarefa consumiria mais páginas neste relatório do que aquelas do próprio documento sob análise. Entendendo que as Senhoras e Senhores Parlamentares têm à disposição o conteúdo do LBDN para suas próprias análises, optamos por trazer à consideração dos pares apenas alguns aspectos pontuais, não fugindo, assim, ao escopo do presente relatório.

O LBDN está dividido em 7 (sete) capítulos, cada um subdividido em diversos itens. Assim é a estrutura básica do Livro Branco:

Capítulo 1 – O Ambiente Internacional Contemporâneo

Capítulo 2 – O Ambiente Nacional

Capítulo 3 – O Setor de Defesa

Capítulo 4 – A Transformação da Defesa

Capítulo 5 – A Defesa e a Sociedade

Capítulo 6 – Estudos de Defesa Nacional

Capítulo 7 – Orçamento de Defesa

Como observado aos Senhores Parlamentares, no que concerne aos assuntos tratados, essa estrutura difere pouco daquela apresentada na PND e na END, o que não poderia ser diferente.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

4.2. Ambiente Internacional

Ao tratar do ambiente internacional contemporâneo, o primeiro capítulo aprofunda as considerações na Política e na Estratégia sobre o cenário internacional dinâmico, instável e imprevisível. Discorre sobre as Organizações Internacionais, acerca da chamada “arquitetura do sistema internacional”, e sobre os grandes regimes internacionais dos quais o Brasil participa.

Observamos a importância de que o País amplie sua atuação nesses regimes e organismos internacionais, sempre buscando fazer valer os interesses maiores da nação – para isso, fundamental que disponhamos de um aparato efetivo de Defesa associado a uma diplomacia que preserve a tradição de qualidade e altivez consubstanciada na pessoa do Barão do Rio Branco. Defesa e Relações Exteriores, repetimos, são indissociáveis, assim como o são nossos diplomatas e militares.

Merece destaque, ainda no Capítulo 1, a análise geopolítica do cenário internacional. Nesse sentido, destacam-se, e o Livro Branco tem mérito em observá-lo, as questões ambientais e de migrações. Esses temas estão, indubitavelmente, entre os grandes desafios para a sociedade internacional contemporânea, e com o Brasil não é diferente.

4.3. Ambiente Nacional

Versando sobre o ambiente nacional, o Capítulo 2 do LBDN apresenta o Brasil ao mundo, sob a perspectiva da Defesa Nacional. Trata, assim, do Poder Nacional (desenvolvendo esse conceito), do território brasileiro, em sua extensão e riqueza, do Estado brasileiro e de seu povo. Segue discorrendo sobre a Política de Defesa e a Política Externa Brasileira, que percebemos como duas asas de um mesmo pássaro, não podendo nosso País alçar voos mais altos sem que ambas estejam devidamente coordenadas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Também versa o segundo capítulo, após referências à PND e à END, sobre a Economia brasileira, seu Produto Interno Bruto (PIB) e nossos setores produtivos. Trata da indústria, dos transportes, do agronegócio, dos setores energético e de mineração, entre outros. Assinala a relevância de nossa “Economia Azul” e da Base Industrial de Defesa. Encerra chamando atenção para a importância da Ciência & Tecnologia em nossos processos produtivos para se alcançar o desenvolvimento e o progresso em distintas áreas.

Nossos comentários e sugestões a esse respeito já foram feitos ao tratarmos da PND e da END. Reiteramos apenas a preocupação de que Economia de Defesa, Base Industrial de Defesa, Ciência & Tecnologia, Pesquisa & Desenvolvimento devem ser temas objeto da atenção do conjunto da sociedade, e deste Parlamento em particular. O Poder Legislativo precisa conhecer mais e discutir mais esses assuntos de Defesa, que envolvem militares e civis, Estado e sociedade.

4.4. Setor de Defesa

Destina-se o Capítulo 3 a tratar do “Setor de Defesa”, constituído pelo Ministério da Defesa (MD) e pelas Forças Armadas – Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB). São então apresentados o Ministério da Defesa, sua estrutura e funcionamento, e seus sistemas, como os Sistemas de Monitoramento e Controle e o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE).

No capítulo, assinala-se a Defesa como setor estratégico, discorrendo-se sobre Ciência, Tecnologia e Inovação nesse contexto. Atenção é dada, igualmente, aos três grandes setores, tratados nos dois outros documentos: o nuclear, o cibernético e o espacial.

Notamos, outrossim, a preocupação do documento em assinalar que o Brasil “tem buscado convergir esforços para aprimorar a efetividade do Setor de Defesa” e que, para isso, o Ministério da Defesa atua buscando “ampliar a capacidade operacional do Instrumento Militar, constituído pelas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Forças Armadas (...), a fim de mantê-las em permanente estado de prontidão para cumprir sua destinação constitucional”. Como corolário, assevera-se que, para que as Forças Armadas contribuam, efetivamente, para o esforço nacional de Defesa, é necessário que estejam “permanentemente prontas para cumprir sua destinação constitucional”.

4.4.1. Capacidades das Forças Armadas: fundamental que seja repensada a forma como são apresentadas

E o documento avança com um conjunto de argumentos pelos quais se mostra imprescindível “a manutenção de Forças Armadas modernas e equipadas, integradas e adequadamente distribuídas no território nacional, em condições de pronto emprego, e o desenvolvimento da capacidade de mobilização nacional tornam-se importantes para uma resposta adequada e proporcional a qualquer tipo de agressão ao País”. Com isso, assinala-se que as Forças Armadas “devem conceber suas estruturas organizacionais e operacionais em torno de Capacidades Militares de Defesa”, decorrentes das Capacidades do Estado para a Defesa, “em consonância com a estruturação dos meios de defesa do País e considerando as características de cada Força Singular”.

Diante de considerações tão assertivas constantes no LBDN, o leitor mais atento perguntar-se-á se porventura nossas atuais capacidades de Defesa, e das Forças singulares, são adequadas tanto às dimensões do Brasil quanto à defesa de seus interesses e, ainda, se têm nossos militares condições de, diante de distintos tipos de ameaça, fazer frente a elas em defesa da soberania nacional, da população brasileira e do Estado. O LBDN não se aprofunda nessas capacidades, não discorre com clareza sobre os meios de que dispõe cada Força e não assinala necessidades tampouco as iniciativas para classificá-las, priorizá-las e apresentá-las ao Poder Legislativo ou à sociedade.

Da forma como estão apresentadas nesta versão do LBDN, as nossas Capacidades, no pouco que se trata acerca delas, parecem ser mais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

que suficientes para atender aos objetivos nacionais de Defesa. Se assim não for, pode-se perceber no documento uma discrepância entre os anseios do Setor de Defesa e a realidade, inclusive no que concerne a orçamento. Sugerimos, nesse sentido, que sejam apresentadas com mais clareza as Capacidades, com as necessidades de incremento e melhoria a elas relacionadas, e proposições para supri-las, com metas relacionadas, e cronogramas com as iniciativas.

A título de exemplo, pouco efetiva será a defesa de um Programa de Submarinos, e conseqüente alocação de recursos do orçamento para tal, se não estiverem claros para o Congresso Nacional e para a sociedade brasileira o estado em que se encontra esse segmento de nossa Força Naval, os custos para sua manutenção e para seu aprimoramento, os riscos de não possuímos essas Capacidades e, sobretudo, um planejamento com informações concretas sobre cronograma de execução do projeto de desenvolvimento de uma moderna força de submarinos, e com a alocação orçamentária. O que tentamos evidenciar aqui é que, em um cenário de restrições orçamentárias e desafios na área econômica, não adianta se argumentar que “submarinos são importantes para a Defesa nacional”. É essencial que se conheça a realidade em que nos encontramos e os riscos de não termos as Capacidades de Defesa, bem como os custos e o planejamento de mantê-las.

4.4.2. Estruturas de Defesa

Ao tratar das estruturas brasileiras de Defesa, o LBDN discorre, basicamente, sobre o organograma do Ministério da Defesa. Não discordamos de que essa exposição seja importante. Entretanto, ela não deve ser feita de maneira superficial e meramente descritiva. Um documento como o Livro Branco deveria ir além, sobretudo ao tratar dos sistemas e das três Forças e suas capacidades. Caso contrário, o Setor de Defesa continuará hermético para todos aqueles que diretamente façam parte dele, aí incluídos o Parlamento e a sociedade civil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

4.4.3. “Setores Estratégicos para a Defesa”

Também é feita exposição bastante sucinta acerca dos setores estratégicos, quais sejam, repetimos, o nuclear, o cibernético e o espacial. Entendemos que mereciam constar no Livro Branco, no mínimo, as seguintes informações sobre esses setores:

- porque ele é estratégico;
- início das atividades e como se encontra o setor atualmente;
- possibilidades de uso dual da tecnologia desenvolvida e dos ganhos alcançados para a sociedade e para o Estado brasileiros;
- participação do setor na Economia brasileira e possibilidades de ampliação;
- relacionando-se os programas a ele associados, deveriam ser apresentados objetivos e metas de cada um;
- orçamento geral e específico dos programas associado, inclusive com dados de quanto foi desembolsado nos programas desde seu início;
- planejamento orçamentário ao menos para o próximo quadriênio, conforme disposto no Plano Plurianual (PPA);
- inserção da matéria na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- eventuais contingenciamentos;
- envolvimento da sociedade civil e do setor produtivo no setor;
- parcerias internacionais e regionais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Entendemos que seria de bom alvitre que essas informações fossem inseridas no LBDN. Assim, teríamos um panorama de cada setor e disporíamos de mais elementos, inclusive, para defender maiores investimentos nessas áreas.

4.4.4. “Instrumento Militar Brasileiro”: necessidade de maiores esclarecimentos.

Também no terceiro capítulo é apresentado o que se convencionou chamar “Instrumento Militar Brasileiro”. Discorre-se sobre as três Forças Armadas e suas capacidades. Nesse item, entendemos que mereceriam ser apresentados mais detalhes sobre os efetivos e meios de cada Força (como feito em versão anterior do LBDN). Afinal, o quadro que nos traz esta versão do Livro Branco é de Forças Armadas com plenos meios e capacidades para cumprir suas missões constitucionais. Entendemos que a situação pode ser um pouco distinta daquela ali exposta.

O que pudemos depreender do documento encaminhado é que houve uma preocupação significativa em apresentar o organograma de cada Força, deixando-se de lado as capacidades, os meios e até mesmo os efetivos. Por exemplo, ao tratar das “capacidades militares” da Marinha, o LBDN assinala que a “Força Naval de superfície conta com navios de médio e grande portes, capazes de operar e de permanecer por longo tempo em alto-mar, e navios de porte menor, dedicados a patrulhar o litoral e os principais rios navegáveis brasileiros”. Que navios são esses? Quantos são? Em que estado se encontram? Como estão distribuídos?

Já sobre o Exército, ao tratar da disposição de nossas forças terrestres, a informação apresentada é de que dispomos de 25 (vinte e cinco) brigadas. Entretanto, não constam no LBDN os dados públicos e ostensivos de como estão essas 25 (vinte e cinco) brigadas dispostas pelo território nacional, tampouco os efetivos e meios de cada uma. Tampouco há qualquer esclarecimento sobre que organizações militares estão subordinadas a cada



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

brigada. Estamos a falar aqui de dados que são públicos e que seriam de extrema relevância para conhecermos o real estado de nossa Força Terrestre.

No que concerne à Aeronáutica, não identificamos no LBDN nem mesmo o atual efetivo da Força Aérea Brasileira [ao passo que é informado que a Marinha tem um conta, atualmente, com cerca de 77 (setenta e sete) mil militares, enquanto o Exército tem um efetivo de 215 (duzentos e quinze) mil militares]. Quais e quantos são nossos meios aéreos? Qual sua capacidade operacional? Como se encontram em termos de vida útil? De que armamentos dispõem? Onde se encontram no território nacional?

O que buscamos aqui foi apresentar algumas questões que entendemos que devem ser respondidas por meio de um documento como o Livro Branco da Defesa Nacional. São perguntas legítimas tanto para o contribuinte quanto para o parlamentar que aprovará o orçamento da Força. Em regimes autoritários, muitos desses dados são de acesso restrito, mas nas democracias é fundamental que haja clareza sobre esses “instrumentos militares”, que, legitimamente, requerem parcela substancial do orçamento público.

Uma tradição das democracias modernas, “livros brancos” constituem mecanismo útil de fortalecimento da confiança e da segurança entre as nações. Nesse sentido, é fundamental que as informações sejam claras e precisas no nosso Livro Branco, de modo que a sociedade brasileira e o Parlamento conheçam qual a real situação de nosso instrumento militar, inclusive diante de cenário internacional tão complexo que ora vivemos.

4.5. Transformações da Defesa

O Capítulo 4 é voltado à “Transformação da Defesa”, que deve ocorrer de maneira ampla e nas Forças Armadas como um todo. O texto dessa parte do documento gravita em sua totalidade em torno da ideia de que o Brasil “tem que possuir Forças Armadas compatíveis com a sua estatura político-estratégica”. Estamos diante de um postulado, indiscutível portanto.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Nossas sugestões aqui serão no sentido de como melhor apresentar à sociedade e ao Parlamento essa transformação.

4.5.1. O Conceito de Transformação

Assinala o LBDN que, “no âmbito do Setor de Defesa, o conceito de transformar relaciona-se a desenvolver novas capacidades militares e não apenas aperfeiçoar as existentes, o que estaria apenas no escopo da modernização”. Esse processo de transformação possui como característica a continuidade, ocorrendo tanto na vertente operacional quanto na vertente não operacional de cada Força singular. Destacamos o seguinte trecho do capítulo:

(...) é importante ressaltar que a transformação da Defesa, além de possibilitar maior capacitação das Forças Armadas, traz benefícios para a sociedade brasileira, pois cria condições para o desenvolvimento de tecnologias de uso dual, potencializa a capacitação de profissionais de diversas áreas, gera empregos e promove a interação da Defesa com outros setores estratégicos nacionais e internacionais.

4.5.2. Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa 2020-2031 (PPED 2020-2031)

O capítulo refere-se, também, à importância da regularidade e da previsibilidade orçamentárias na transformação do Setor de Defesa, e destaca o “Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa 2020-2031” (PPED 2020-2031). O PPED tem duração prevista de 12 (doze) anos, sendo relacionado ao “Planejamento Estratégico Setorial de Defesa 2020-2031” (PESD 2020-2031). E os 16 (dezesesseis) programas relacionados no chamado “Subportfólio Defesa Nacional”, com informações gerais e prazos de entrega conforme estabelecidos no PPED, são os seguintes¹⁰:

¹⁰ Informações extraídas do PPED, *op. cit.*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A. A CARGO DA MARINHA DO BRASIL (4 PROGRAMAS)

1. **Programa Nuclear da Marinha (PNM)**, iniciado em 1979, com previsão de término para 2036, tem por objetivo obter uma planta nuclear de potência que será a Planta Nuclear Embarcada (PNE) do Submarino Convencional com Propulsão Nuclear (SCPN).
2. **Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)**, para a construção no País do primeiro Submarino Convencional com Propulsão Nuclear (SCPN), contribuindo, ainda, para o aprimoramento e inovação da Força de Submarinos da Marinha do Brasil (MB), e cuja previsão de término também é para 2036.
3. **Programa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)**, destinado a monitorar e proteger, continuamente, áreas marítimas de interesse e águas interiores, seus recursos vivos e não vivos, portos, embarcações e infraestruturas, em face de ameaças, emergências, desastres ambientais, hostilidades ou ilegalidades, a fim de contribuir para a segurança e a defesa da Amazônia Azul e para o desenvolvimento nacional – previsão de conclusão: 2031.
4. **Programa de Desenvolvimento de Navios-Patrolha (PRONAPA)**, que contempla um conjunto de projetos de construção de navios patrulha, a serem desenvolvidos e construídos no Brasil, que serão empregados em ações de apoio às atividades afetas, à inspeção naval e na fiscalização de águas interiores, do mar territorial, da Zona Contígua e da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) – previsão de conclusão: 2036.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

B. A CARGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO (4 PROGRAMAS)

5. **Programa Defesa Cibernética na Defesa Nacional (PDCDN)**, cujo objetivo é dotar o Setor de Defesa da estrutura para desenvolver, eficazmente, todo o espectro das ações cibernéticas, possibilitando atuar com liberdade de ação no espaço cibernético de interesse da Defesa Nacional e negando a possibilidade de possíveis ataques de natureza cibernética. Pretende-se, portanto, implantar um Sistema de Defesa Cibernética para ampliar a capacidade do País de atuar com liberdade de ação no espaço cibernético, a fim de elevar o nível de segurança da informação e das comunicações e a capacidade de defesa nas esferas civil, industrial e militar, em casos de ataques de natureza cibernética – prazo de conclusão: 2035.
6. **Programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)**, estabelecido para dotar o Exército com os meios necessários para exercer o monitoramento e o controle da faixa de fronteira terrestre brasileira, com o apoio de sensores, processadores e atuadores e de outros meios tecnológicos que garantam um fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas, de modo a possibilitar o exercício do comando e controle em todos os níveis de atuação do Exército – prazo de conclusão: 2039.
7. **Programa Estratégico ASTROS**, cujo objetivo é aparelhar a Força Terrestre com um sistema de apoio de fogo estratégico de longo alcance e de elevada precisão, capaz de empregar foguetes guiados e mísseis táticos de cruzeiro a um alcance de 300 Km, contribuindo para a organização da artilharia de mísseis e foguetes do Exército, e fortalecendo a capacidade dissuasória do Brasil. Para isso o escopo principal do Programa é desenvolver um míssil tático de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

cruzeiro com alcance de 300 Km e de foguetes guiados de precisão, letalidade e alcance superiores aos foguetes balísticos atuais, bem como estabelecer as estruturas que os suportem – prazo de conclusão: 2031.

8. **Programa Estratégico Forças Blindadas**, destinado a obter Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM) atualizados que atendam às necessidades operacionais das organizações militares blindadas e mecanizadas do Exército, dotando-as de subsistemas C2 interoperáveis e de subsistemas de direção e controle de tiro, motorização, suspensão e armamentos com a maior comunalidade possível com as demais viaturas blindadas – prazo de conclusão: 2040.

C. A CARGO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA (4 PROGRAMAS)

9. **Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE)**, cujos objetivos são obter a autonomia de produção, de lançamento, de operação e de reposição de sistemas espaciais, por intermédio do desenvolvimento do segmento de acesso ao espaço, disponibilizar produtos e serviços que incrementam as capacidades das Forças Singulares nos diferentes domínios de emprego, ampliando o Comando e Controle e a consciência do espaço de batalha, entre outros aspectos; e prover à sociedade os benefícios decorrentes da produção de conhecimento a partir de sensoriamento remoto ao possibilitar o combate a ilícitos, a preservação dos recursos ambientais e das riquezas minerais, o apoio em caso de desastres naturais, a garantia da segurança alimentar e hídrica, entre outros. Ademais, o PESE é composto pelos centros de lançamentos, veículos lançadores, centros de controle e operação de satélites e pelas frotas de satélites



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

com aplicações diversas (comunicações, observação da terra, mapeamento de informações, meteorologia, monitoramento espacial, posicionamento, navegação e tempo), e possui caráter variado, que busca atender tanto as demandas militares como civis – prazo de conclusão: 2040.

10. **Programa SISDABRA**, cujo intuito é aprimorar as capacidades tecnológicas dos vetores aéreos, equipamentos em geral e logística já existentes, bem como proporcionar o desenvolvimento de plataformas mais modernas de controle e dissuasão, ligadas à Defesa Aeroespacial. Entre as iniciativas do SISDABRA estão a modernização das aeronaves E-99 e A-29, a aquisição de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP), e a aquisição e/ou modernização de Radares de Defesa Aérea – prazo para conclusão: 2035.
11. **Programa KC-390**, para o desenvolvimento e a aquisição de aeronaves tipo cargueiro que possibilitem a realização de missões de transporte aéreo logístico em território nacional e/ou global (tropa e carga), reabastecimento em voo, evacuação aeromédica e combate a incêndio em voo, bem como a adequação da infraestrutura das Bases Aéreas para suporte e operação destes vetores aéreos – prazo de conclusão: 2034.
12. **Programa F-39**, destinado a reequipar a frota de aeronaves militares de combate, com caças de última geração, produzidos no Brasil. Será concretizado pela aquisição de aeronaves de caça multiemprego (F-39 – Gripen NG), a fim de ampliar sua capacidade no cumprimento das tarefas de controle aeroespacial, interdição, inteligência, reconhecimento e proteção da Força, dentre outras, abarcando também os periféricos necessários para o suporte



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

e emprego do equipamento com capacidade de combate de última geração – prazo de conclusão: 2035.

D. A CARGO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (4 PROGRAMAS)

13. **Programa Estratégico de Comando e Controle de Defesa**, que tem por finalidade consolidar projetos de comando e controle de interesse do Setor de Defesa que se encontram em desenvolvimento pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e pelas Forças Singulares, tendo por objetivo promover a interoperabilidade entre seus produtos. Ainda não está definido, segundo o PPED, prazo para esse Programa.
14. **Projeto HX-BR**, para proporcionar ao Brasil a capacitação tecnológica para conceber, desenvolver e produzir aeronaves de asas rotativas (50 helicópteros de médio porte) e dotar as Forças Armadas de aeronaves modernas para emprego geral. Essas aeronaves destinam-se tanto à tarefa de sustentação ao combate e de interdição e a missões de treinamento, quanto ao emprego em ações humanitárias, de integração nacional e cívico-sociais. O Projeto prevê aquisições de armamentos específicos para helicópteros, sistemas de integração, suporte logístico, simuladores de voo e transferência de tecnologia na área de aeronaves de asas rotativas – prazo para a conclusão: 2027.
15. **Projeto TH-X**, para aquisição de 27 helicópteros leves (15 para a MB e 12 para a FAB), considerando as necessidades de aeronaves de asas rotativas leves para instrução na Aeronáutica e instrução e operação em ambientes marítimos na Marinha. A ideia é substituir e padronizar as frotas de helicópteros leves das Forças, que se encontram obsoletos e com alto custo de manutenção, propiciando o aumento da



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

interoperabilidade e a efetividade do emprego. Segundo o documento do PPED, ainda não haveria prazo estabelecido para o Projeto.

- 16. Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional – PRÓ-DEFESA**, cujo objetivo é promover a realização de pesquisas científicas e tecnológicas, a fim de contribuir para a construção do conhecimento em Defesa Nacional. Também busca fomentar o desenvolvimento do pensamento brasileiro nessa área, além de impulsionar a participação de setores estratégicos da sociedade em atividades relacionadas à Defesa Nacional. Inicialmente previsto para o período entre 2018 e 2023, o PRÓ-DEFESA foi continuado em 2024 por meio de parceria com o Ministério da Educação (MEC)¹¹.

Há, além desses, 7 (sete) Programas e Projetos inseridos no “Subportfólio Cooperação como Desenvolvimento Nacional”. São eles:

- 1. Programa Forças no Esporte – PROFESP**, implantado em 2003, destina-se ao atendimento de crianças e adolescentes, de seis a dezoito anos de idade, preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, com o apoio das Forças Armadas, por meio do acesso à prática de atividades educacionais, esportivas e físicas, geralmente no contraturno e nas instalações das organizações militares. O PROFESP é anual e, segundo o LBDN, beneficia aproximadamente 30.000 crianças e adolescentes por ano, em mais de 200 organizações militares.

¹¹ “Programa Pró-Defesa V é lançado na ESD”, publicado em 09/10/2024 e disponível em <https://www.gov.br/esd/pt-br/central-de-conteudo/noticias/programa-pro-defesa-v-e-lancado-na-esd> (acesso em 10/10/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

2. **Projeto João do Pulo – PJP**, uma extensão do PROFESP, foi estabelecido em 2015 com o objetivo de promover a reintegração social dos militares que adquiriram alguma deficiência física em consequência de acidentes ou enfermidades durante a carreira nas Forças Armadas. Em 2019, o Projeto começou a atender também pessoas com deficiência a partir dos seis anos de idade, preferencialmente em vulnerabilidade social e, prioritariamente, crianças e jovens. As atividades são realizadas no contraturno escolar em núcleos implantados em organizações militares.
3. **Projeto Rondon**, estabelecido em 1967, trata-se de ação interministerial de cunho político e estratégico do Governo Federal, coordenada pelo Ministério da Defesa, em parceria com governos estaduais, prefeituras municipais e Instituições de Ensino Superior, que objetiva levar, para municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), soluções desenvolvidas no meio acadêmico, que são implementadas para a inclusão social e a redução de desigualdades regionais, colaborando com o fortalecimento da Soberania Nacional.
4. **Programa Calha Norte – PCN**, criado em 1985 pelo Governo Federal, tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento no Norte do País, aumentando a presença do Poder Público, proporcionando assistência às suas populações, fixando o homem na região. Atualmente, assinala o LBDN, o Programa abrange 783 (setecentos e oitenta e três) Municípios em 10 (dez) Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), dos quais 170 (cento e setenta) estão situados, no todo ou em parte, ao longo dos 16.885,7 km de faixa de fronteira, correspondendo a 59,2% do território nacional, onde



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

habitam cerca de vinte e sete milhões de pessoas, dentre as quais se incluem 90% da população indígena do Brasil. Ainda sobre o PCN, preocupou-nos a notícia, divulgada em 4 de setembro passado, de que o Programa seria transferido, por ocasião de seu 40º aniversário, em 2025, do Ministério da Defesa para a Pasta da Integração e Desenvolvimento Nacional¹². Apesar de ser uma medida da competência exclusiva e discricionária do Poder Executivo, entendemos que seria interessante um debate a esse respeito no Congresso Nacional.

5. **Projeto Soldado-Cidadão – PSC.** Estabelecido em 2004, destina-se a capacitar profissionalmente jovens egressos do serviço militar para inserção no mercado de trabalho. Isso se dá por meio de cursos profissionalizantes, durante o período de prestação do serviço militar e complementa a formação cívica-cidadã. Segundo o LBDN, prevê-se, para o período de 2024-2027, a capacitação de cerca de 33 mil jovens em todo o Brasil.
6. **Projeto Amazônia SAR.** O projeto Amazônia SAR (*Synthetic Aperture Radar*) tem o propósito de implantar o Sistema “Integrado de Alerta de Desmatamento com Radar Orbital” (SipamSAR), destinado ao monitoramento sistemático da Amazônia, no período de alta cobertura de nuvens e, de forma complementar, ao “Programa de Detecção de Desmatamento em Tempo Real” (DETER) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Apesar de

¹² “Defesa formaliza o início da transferência do Programa Calha Norte para o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional”, matéria publicada no Portal do Ministério da Defesa na internet em 04/09/2024, e disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-formaliza-o-inicio-da-transferencia-do-programa-calha-norte-para-o-ministerio-da-integracao-e-desenvolvimento-regional> (acesso em 10/09/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

previsto no PPED, e com conclusão estimada para 2024, não encontramos referência a ele no LBDN.

7. **Projeto SipamHidro.** Com sua conclusão prevista, de acordo com o PPED, para 2023, o Projeto relaciona-se à estruturação e à implementação de um “Sistema de Alerta de Riscos de Natureza Hidrometeorológica para a Amazônia”, o qual, segundo o disposto no PPED, “possibilitará a integração de dados, geração de informações e conhecimentos, visando monitorar e prognosticar riscos de natureza hidrometeorológica, a fim de subsidiar ações preventivas e mitigadoras executadas pelos órgãos parceiros”. Tampouco encontramos maiores referências no LBDN acerca do SipamHidro, salvo a observação de que se trataria de ferramenta integradora, destinada a “auxiliar órgãos públicos e demais instituições na mitigação dos impactos ocasionados por eventos severos e eventos de cheias e estiagens”, e a “possibilitar às diferentes instâncias governamentais a tomada de decisão fundamentada”.

Finalmente, no “Subportfólio Meio Ambiente, Oceanos e Mares”, temos o:

1. **Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR.** Tendo o Brasil aderido ao Tratado da Antártica em 1975, em 1982 tiveram início as primeiras ações do PROANTAR, por meio do qual são realizadas pesquisas científicas substanciais na Antártica, contribuindo para o conhecimento daquela região e, por consequência, para o desenvolvimento do País. O Programa tem como objetivos, assinala o LBDN, a manutenção do Brasil como membro consultivo do Tratado Antártico e suas Provisões, e a defesa dos interesses nacionais naquela região e em suas águas circundantes, permitindo a participação plena do Brasil nas decisões sobre



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

o futuro do continente gelado, garantindo a presença permanente e a realização de pesquisas científicas relevantes na Antártica e suas águas circundantes. No âmbito do PROANTAR há o apoio logístico à pesquisa, destacando-se a manutenção da Estação Antártica Comandante Ferraz, guarnecida por militares da Marinha e na qual atuam pesquisadores de distintas áreas. Trata-se de programa permanente.

Feita a sucinta apresentação de cada Programa ou Projeto Estratégico, passemos a algumas breves considerações acerca de seu conjunto, assinalando que muito pouco é tratado no LBDN sobre eles, especialmente diante da magnitude e relevância de todos. Recomendamos, outrossim, às Senhoras e aos Senhores Parlamentares, a leitura das disposições sobre esses Projetos Estratégicos.

Sugerimos, antes de tudo, que o disposto no referido PPEP 2020-2031 seja incorporado ao texto do Livro Branco, uma vez que ali constam informações de grande relevância. Às informações que ali se encontram poderiam ser acrescidas outras, como as relacionadas a suas origens, orçamento e benefícios à sociedade brasileira. Estamos cientes de que esse conteúdo está disponível inclusive no Relatório de Gestão de 2023 do Ministério, podendo, portanto, ser consubstanciado em termos de dados concretos no LBDN.

Entendemos que ao menos as seguintes informações deveriam constar no LBDN sobre cada um dos Programas e Projetos considerados estratégicos para a Defesa Nacional: o (1) objetivo do programa, (2) sua descrição e (3) composição, (4) os Objetivos Setoriais de Defesa (OSD) e (5) as Ações Setoriais de Defesa (ASD) a eles vinculadas, (6) as entregas, (7) os resultados esperados, (8) a rubrica do Programa no PPA, (9) a instituição responsável, e (10) o prazo para sua conclusão. Sugerimos que sejam acrescidos (11) aspectos orçamentários, como o montante dispendido até 2024 com cada Programa e os valores a desembolsar com base no



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

planejamento orçamentário. Importante, também, que constem informações sobre (12) valores contingenciados e sobre (13) eventuais atrasos em seu desenvolvimento. Valeria, ademais, inserir-se algo sobre os (14) impactos para a Defesa e para a nação de cada um desses Programas.

Somem-se a estes 24 (vinte e quatro) principais outros tantos programas e projetos estratégicos das Forças Singulares, que podem ser consultados no LBDN (apesar de não se entrar ali nos pormenores de cada um dos programas). Perguntamo-nos sobre a efetividade dessa série de projetos e também acerca das condições orçamentárias de conduzi-los a contento.

Alertamos para o fato de que os dados sobre prazo de conclusão apresentados no PPED 2020-2031 nos parecem, salvo melhor juízo, inatingíveis. Lembramos que não são poucos os programas e projetos estratégicos da Defesa que têm sofrido significativos atrasos, alguns de décadas, ou seguem de forma lenta à mercê de emendas orçamentárias ou do contingenciamento. Exemplos são o Programa Nuclear da Marinha (PNM), o Programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), e o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), cujo atraso em sua concretização gera prejuízos incalculáveis ao erário e à nação.

Ademais, observamos que o grande número de programas e projetos e seus elevados custos acabam prejudicando-lhes a destinação dos recursos. Para solucionar o problema, entendemos que se deveria estabelecer com mais precisão os prioritários, independentemente de a qual Força Singular estejam relacionados, e alocar-lhes os devidos recursos até sua conclusão, para só então se passar a outro. Obviamente isso não se aplica àqueles de execução permanente.

4.6. “A Defesa e a Sociedade”

“A Defesa e a Sociedade” é o título do Capítulo 5. Seu foco é nas atribuições subsidiárias das Forças Armadas, que compreendem o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

emprego legal das Forças Armadas em tarefas de extrema importância para garantir a presença do Estado e a assistência aos brasileiros nos mais longínquos rincões do Brasil. Todo nosso aplauso a essas iniciativas, pois estão relacionadas a situações em que o segmento militar de nossa sociedade é, muitas vezes, o primeiro a se fazer presente, quando não o único. Nesse sentido, observa o LBDN que se constituem “em atuação histórica das Forças Armadas brasileiras, cientes de que a contribuição com o desenvolvimento nacional robustece a integração e a preservação da coesão e unidades nacionais, fortalecendo a Soberania Nacional”.

Façamos mais alguns comentários sobre essas atividades desenvolvidas por nossas Forças Armadas. Algumas delas são de caráter permanente, e constam do “Subportfólio Cooperação com o Desenvolvimento nacional” do Setor de Defesa.

4.6.1. Atribuições Subsidiárias

As atribuições subsidiárias das Forças Armadas são ações não-militares que complementam as atividades de outros órgãos, quando estes não têm os meios necessários para atender a uma determinada demanda. Previstas nos arts. 16 e 16-A, da Lei Complementar nº 97, de 1999, e podem ser gerais ou particulares.

4.6.1.1. Atribuições Subsidiárias Gerais

O *Glossário das Forças Armadas*¹³, publicado pelo Ministério da Defesa, define as “Atribuições Subsidiárias Gerais” como o “emprego das Forças Armadas, de natureza não-militar, estabelecido em instrumentos legais que dizem respeito à cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil”. Integram as referidas atribuições a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social, o

¹³ Brasil. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas*, 5ª edição, 2015. Aprovado pela Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

atendimento às solicitações de diversas naturezas de órgãos governamentais, e a participação em planos e programas públicos, completa o *Glossário*.

Entre as atribuições subsidiárias gerais estão a atuação na faixa de fronteira, as ações cívico-sociais (ACISO), o apoio às comunidades indígenas, e o combate a pandemias e endemias. Há, também, a Assistência Hospitalar na Amazônia e no Pantanal (ASSHOP), as evacuações aeromédicas, o transporte de órgãos, tecidos e equipes (TOTEQ), e a cooperação com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Merecem destaque o “Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável – Carro-Pipa”, que há muito deixou de ser emergencial, pois subsiste há décadas, somente tendo sido interrompido no governo passado, graças à conclusão das obras de transposição do Rio São Francisco, o PROANTAR, e as iniciativas no âmbito do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

Referência de elevada importância entre as ações subsidiárias, o Programa Calha Norte (PCN), que, a partir de janeiro de 2025, repetimos, deixará o Ministério da Defesa e passará à esfera do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Assinalamos aqui nossa grande preocupação com o fato de o PCN, depois de tantos anos, sair da esfera do Ministério da Defesa. De toda maneira, entendemos que deve ser colocada, a título de esclarecimento, que decisão do atual Governo estabeleceu essa peculiar mudança.

4.6.1.2. Atribuições Subsidiárias Particulares

“Atribuições Subsidiárias Particulares”, segundo o *Glossário das Forças Armadas*¹⁴, “constituem uma contribuição das Forças Armadas, de natureza não-militar, vinculadas com suas atividades finalísticas, levadas a efeito por razões de economia, inexistência de capacidades constituídas no

¹⁴ Brasil. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas*, 5ª edição, 2015. Aprovado pela Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

País, fora do âmbito militar, e pela natureza estratégica das atribuições em apreço”. E acrescenta asseverando que “algumas destas atribuições são realizadas em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo País”.

O LBDN distribui essas atribuições particulares entre as três Forças e o Ministério da Defesa. Assim, dentre aquelas conduzidas pela Marinha do Brasil estão o provimento da segurança da navegação, a prevenção da poluição ambiental, atividades de auxílios à navegação, e, também, a atuação no Serviço de Busca e Salvamento (SAR), e a participação na Representação Brasileira na Organização Marítima Internacional (RPB-IMO).

Já as atribuições particulares a cabo do Exército Brasileiro compreendem obras e serviços da engenharia militar, como a construção de estradas e a execução das obras de parte da transposição do Rio São Francisco, e a segurança na Faixa de Fronteira, “em coordenação com as outras Forças Singulares e órgãos governamentais, na prevenção e na repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais”. Ainda sobre a atuação na fronteira, a Força Terrestre participa em operações para coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegal. Citam-se, além disso, a atribuição do Exército na fiscalização de produtos controlados, e seu papel na proteção do meio ambiente nos vários biomas brasileiros.

Cabem à Força Aérea Brasileira as atribuições relacionadas ao controle integrado do espaço aéreo brasileiro, ao Correio Aéreo Nacional (CAN), ao Poder Espacial e ao acesso ao espaço, bem como aquelas de proteção ao meio ambiente. Citamos o papel da FAB na investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, e sua atuação em operações de repatriação, dentre as quais as mais recentes foram aquelas no âmbito da “Operação Raízes do Cedro”, que tem repatriado brasileiros do Líbano. De



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

fato, até 5 de novembro de 2024, a FAB já havia realizado 10 voos de repatriação, com mais de 2 mil brasileiros repatriados¹⁵.

Junto com as operações de repatriação, a FAB tem atribuições subsidiárias particulares relacionadas ao Serviço de Busca e Salvamento (SAR). A esse respeito, observamos que o Sistema de Busca e Salvamento Aeronáutico (SISSAR), concebido em 1997, e cujo objetivo é aprimorar as atividades relacionadas à prestação do serviço pela Aeronáutica “no espaço aéreo sob responsabilidade do Brasil, no tocante ao resgate e ao retorno com segurança de sobreviventes de acidentes aeronáuticos e marítimos”, é marcado pela excelência reconhecida pelos pares da comunidade internacional.

Sob a égide do Ministério da Defesa e, portanto, com a participação de militares das três Forças Armadas e de civis da Pasta, estão as atribuições relacionadas à promoção da cidadania. São iniciativas promotoras da “profissionalização para parcela da sociedade brasileira, de maneira articulada com outros programas e projetos da área social, para criar oportunidades individuais, com ênfase a pessoas em situação de vulnerabilidade”, assevera o LBDN.

Entre as atribuições subsidiárias sob a coordenação ou direção do Ministério da Defesa destacam-se os já citados Programa Forças no Esporte (PROFESP), Projeto João do Pulo (PJP), Projeto Soldado Cidadão (PSC), Projeto Rondon, e Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR).

As atribuições subsidiárias, reiteramos, sejam elas gerais ou particulares, são, indiscutivelmente, iniciativas que aproximam da sociedade

¹⁵ “FAB supera 2.000 repatriados e envia suprimentos ao Líbano”, matéria publicada pela *Agência Força Aérea* e disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/43404/OPERA%C3%87%C3%83O%20RA%C3%8DZES%20DO%20CEDRO%20-%20FAB%20supera%202.000%20repatriados%20e%20envia%20suprimentos%20ao%20L%C3%ADbano> (acesso em 06/11/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

as Forças Armadas e outras instituições estatais. Nesse sentido, tocam diretamente a vida das pessoas e evidenciam que Defesa não deve ser um assunto exclusivamente militar.

4.7. “Estudos de Defesa Nacional”

Com o título de “Estudos de Defesa Nacional”, o Capítulo 6 assinala que o “Setor de Defesa, visando contribuir para o processo de construção do conhecimento sobre Defesa Nacional e colaborar para que o tema ocupe posição de destaque na sociedade brasileira, desenvolve programas, projetos e atividades que visam aumentar a percepção de importantes setores estratégicos, principalmente do meio acadêmico, sobre a relevância da Defesa Nacional para o País”. Nesse sentido, o Objetivo Nacional de Defesa VI (*ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional*) assevera ser necessário “aumentar a participação de importantes setores da sociedade brasileira nas discussões afetas ao tema, proporcionando condições para a geração de uma sólida cultura de Defesa”.

O LBDN acrescenta que o Planejamento Estratégico do Setor de Defesa (PESD 2020-2031)¹⁶ – na versão encaminhada ao Congresso Nacional está escrito “Planejamento Institucional” – possui, como parte da Política Setorial de Defesa, o objetivo nº 9, qual seja, “*Estimular o Desenvolvimento de Estudos de Defesa*”. Com isso, busca-se a promoção de “estudos e debates sobre temas ligados à Defesa Nacional no Setor de Defesa e na sociedade brasileira, particularmente no meio acadêmico, bem como a sua inserção no sistema educacional do País, com o propósito de ampliar o conhecimento de assunto que afeta a existência da nação como ente soberano e respeitado na comunidade internacional”.

¹⁶ Brasil. Ministério da Defesa. *Planejamento Estratégico Setorial 2020 – 2031*. Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/lai/institucional/diagra_planejamentoa_estrategicoa_17a_04a_2020.pdf (acesso em 15/10/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A relação com a academia é, portanto, fundamental. O debate acadêmico sobre Defesa Nacional precisa ser estimulado, gerando-se massa crítica de qualidade para refletir, discutir e contribuir com propostas e soluções para as grandes questões de Defesa. Recursos devem ser aportados a programas de pesquisa e desenvolvimento das universidades e de outras instituições de ensino. Essa é uma prática recente no Brasil, mas que em países desenvolvidos remonta a décadas. Precisa ser conduzida de maneira efetiva no País.

Sobre a relação entre academia e o Setor de Defesa, e apesar do que prescrevem a Política, a Estratégia e o Livro Branco, cabe-nos aqui questionar o porquê da extinção do já tradicional Instituto Pandiá Calógeras (IPC), que até 2021 era a instância do Ministério da Defesa de interlocução direta com o meio acadêmico. O IPC realizava um papel importante também como órgão de assessoramento direto do Ministro de Estado nas relações com a sociedade civil, e com a academia em particular. Nossa sugestão é que se repense o restabelecimento desse órgão, cujas funções muito diferiam daquelas da Escola Superior de Guerra e da Secretaria de Pessoal, Saúde, Desporto e Projetos Sociais (SEPESD).

4.8. Orçamento de Defesa

O último capítulo do LBDN, o Capítulo 7, trata do “Orçamento de Defesa”, assunto de extrema relevância e que passa, necessariamente, pelo Poder Legislativo. São apresentadas, assim, as peculiaridades do orçamento da área que ilustram a evolução das despesas inerentes à Defesa Nacional. É feita, ademais, breve comparação dos investimentos em Defesa do Brasil em relação ao sistema internacional, priorizando o entorno estratégico.

Uma primeira preocupação é com a forma sucinta com que são apresentadas as considerações sobre o orçamento de Defesa. Entendemos que, diante da relevância da matéria, deveriam constar informações mais detalhadas acerca desse assunto específico, até porque envolve,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

necessariamente, a aprovação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo. Essa é, portanto, mais uma sugestão de ajuste.

Destacamos, nas considerações iniciais do Capítulo 7, a assertiva de que, na relação entre desenvolvimento e Defesa, mostra-se “imperioso que o aparato de Defesa esteja de acordo com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte”. Por isso, são traçadas políticas integradas e feitos investimentos estratégicos com o objetivo de se criar “as bases para solidificar uma sociedade moderna, segura e convicta de seu papel em defesa da soberania e dos interesses nacionais”. Nesse sentido, estamos de pleno acordo no disposto no LBDN: o Setor de Defesa “requer uma alocação orçamentária adequada e uma gestão eficiente que possibilitem a construção e o fortalecimento de capacidades militares de defesa que propiciem o efetivo cumprimento da missão institucional das Forças Armadas”. Sem isso, perde-se a efetiva e o País fica vulnerável.

Nossa concordância plena com a observação segundo a qual o “instrumento militar deve dispor de capacidades militares necessárias à vigilância, ao monitoramento, ao controle e à defesa das águas jurisdicionais brasileiras; das fronteiras terrestres e do espaço aéreo sob jurisdição nacional e ter condições de defender os interesses nacionais, contribuindo para o fortalecimento da soberania nacional e para a dissuasão”. Isso requer, por óbvio, a alocação adequada de recursos orçamentários ao Setor de Defesa e sua gestão eficiente. Devem ser buscados investimentos em iniciativas para a modernização e a transformação das Forças Armadas, considerando-se, igualmente, o desenvolvimento e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa nacional. Tudo isso perpassa o Congresso Nacional, e aqui deve ser discutido. Afinal, estamos a nos referir a recursos importantes para nossa defesa e para a preservação de nossa soberania.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Conforme o “Portal da Transparência”¹⁷ do Governo federal, em 13 de novembro de 2024, o orçamento atualizado do Ministério da Defesa era de **R\$ 127,89 bilhões**, dos quais **R\$ 121,67 bilhões** correspondiam a **despesas empenhadas** e **R\$ 91,76 bilhões a despesas pagas** (vide Tabela 2). Esse valor equivale a 2,2% dos gastos públicos.

TABELA 2 ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA - 2024		
1.	Orçamento Atualizado	R\$ 127,89 bilhões
2.	Despesas Empenhadas	R\$ 121,67 bilhões
3.	Despesas Pagas	R\$ 91,76 bilhões

Fonte: Portal da Transparência

4.8.1. Princípios do Orçamento de Defesa

O LBDN observa que a alocação de recursos para o setor na Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser norteadada por três princípios: (1) o da estabilidade, que prescreve que “os recursos alocados para a Defesa não devem sofrer oscilações bruscas, para que os projetos de Defesa sejam mantidos ao longo do tempo”; (2) o da regularidade, segundo o qual “o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma programada e regular, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos conforme planejados”; e (3) o da previsibilidade, de modo a conferir “segurança ao planejamento de médio e longo prazos, garantindo que projetos iniciados não sofram solução de continuidade, com consequentes danos ao erário”.

Inobstante, o que o LBDN não cita, entretanto, é a intensidade como esses princípios são muitas vezes colocados de lado em razão de

¹⁷ Portal da Transparência, disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/52000-ministerio-da-defesa> (acesso em 13/11/2024).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

políticas fiscais confusas e ineficientes, com os contingenciamentos e com outros problemas da execução fiscal. Um grande desafio, a nosso ver, é priorizar os investimentos nas despesas primárias discricionárias.

4.8.2. Execução do Orçamento de Defesa

No que concerne à execução do Orçamento de Defesa, peço licença às Senhoras e aos Senhores Parlamentares para trazer esclarecimentos sobre os conceitos orçamentários sobre os quais trataremos nos próximos parágrafos. Ainda que ciente de que Suas Excelências os conhecem bem, nossa opção foi por explicá-los brevemente para que se tornem inteligíveis aos demais leitores do presente Relatório e que porventura não estejam familiarizados com os termos aqui empregados. É uma preocupação, portanto, didática.

Preliminarmente, lembramos que, no processo orçamentário brasileiro, devem ser consideradas três normas fundamentais, previstas no art. 165 da Constituição Federal: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto o PPA constitui instrumento de planejamento de curto prazo do Governo Federal, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para aquelas relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos, a LDO é o documento que orienta a elaboração da LOA, dispondo sobre as prioridades e metas do Governo para cada exercício financeiro. Já a LOA é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais constantes do Plano Plurianual, buscando fixar a programação das despesas para um determinado exercício financeiro, considerando o cenário fiscal vigente no País. Nesses termos o LBDN explica os dispositivos apresentados.

Ao tratarmos das despesas do Orçamento Geral da União, podemos classificá-las como obrigatórias e discricionárias, e, também, primárias e financeiras. Vejamos, didaticamente, a classificação:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

- **despesas de natureza obrigatória:** aquelas cuja execução o ente público não tem a discricionariedade para suspender. Exemplos são o pagamento de pessoal e encargos sociais, as sentenças judiciais, os benefícios previdenciários.
- **despesas de natureza discricionária:** também denominadas “despesas não-obrigatórias”, correspondem àquelas realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários, a critério dos gestores públicos. As despesas de investimento e custeio encontram-se nesse grupo.
- **despesas primárias:** conjunto de gastos que possibilitam entregas governamentais à sociedade. Compreendem gastos com saúde, educação, construção de rodovias, e aqueles necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). Podem ser classificadas como despesas obrigatórias ou despesas discricionárias.
- **despesas financeiras ou não-primárias:** oriundas de operações financeiras do governo, como as de amortização de dívidas, pagamento de juros (juros passivos) e concessão de empréstimos.

Nos últimos 10 anos, as despesas primárias do Ministério da Defesa, assinala o LBDN, representaram, em média, 97,8% do total e as financeiras 2,2%.

4.8.3. Despesas Primárias do Ministério da Defesa

Sobre as despesas primárias obrigatórias do MD (relacionadas à oferta de bens e serviços da área de Defesa, portanto), o Livro Branco assinala que “tiveram declínio a partir do ano de 2014, em parte, pela crise fiscal vivenciada nessa época”. E completa, observando que, não obstante, “no período de 2017 a 2019, apresentaram um crescimento motivado pelo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

aumento das despesas de pessoal e também pela capitalização da EMGEPRON”, a Empresa Gerencial de Projetos Navais, empresa pública brasileira vinculada ao Ministério da Defesa e subordinada diretamente ao Comando da Marinha do Brasil, e que além da gerência de projetos, tem entre suas atribuições a “comercialização de produtos e serviços disponibilizados pelo setor naval da indústria da defesa nacional, incluindo embarcações militares, reparos navais, sistemas de combate embarcados, munição de artilharia, serviços oceanográficos e apoio logístico”¹⁸. A partir do exercício de 2020, voltou a apresentar tendência de queda, o que presumimos ter relação direta com a crise global resultante da pandemia de Covid-19.

2.8.3.1. Despesas Primárias Obrigatórias

O texto do Livro Branco assinala que “as despesas primárias obrigatórias do MD apresentaram crescimento no período de 2017 a 2020, quando atingiram o maior montante (R\$ 119 bilhões) no exercício de 2020”, e que, “a partir de 2021 essa tendência de crescimento foi interrompida, sendo naquele ano 4,2% menor que no ano de 2020 e, em 2023, cerca de 11% inferior ao montante de 2020”.

Já sobre as despesas primárias discricionárias, o LBDN destaca que estas experimentaram “crescimento no período de 2017 a 2019, impulsionado pela capitalização da EMGEPRON”. Entretanto, completa, “apresentaram valores inferiores nos anos posteriores, em decorrência de uma política fiscal mais restritiva adotada pelo governo brasileiro”.

Preocupa-nos, nesse sentido, que “considerando a média das despesas primárias obrigatórias, no horizonte temporal de 2014 a 2023, as despesas de pessoal foram as mais representativas e corresponderam, em média, a 89,4% do total”. Somem-se a estas as despesas com “Benefício”,

¹⁸ Informação disponível no portal da empresa na internet: <https://www.marinha.mil.br/emgepron/pt-br/quem-somos> (acesso em 11/11/2024)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

que o LBDN registra representaram 6,9% e as “Demais Despesas Obrigatórias”, que foram de 3,7%. Produzimos a Tabela 3 com esses dados, para contribuir para seu melhor entendimento.

TABELA 3 DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA MÉDIA ENTRE 2014 E 2023 (%)		
1.	Despesas de pessoal	89,4
2.	Benefícios	6,9
3.	Demais despesas obrigatórias	3,7
4.	Total	100

Fonte: Livro Branco da Defesa Nacional

Portanto, quase 90% das despesas primárias da Pasta de Defesa foram destinadas a pessoal na última década. As demais despesas primárias obrigatórias da União para a Defesa (linha 3 de nossa Tabela) são aquelas inerentes ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), à segurança da navegação, ao controle e fiscalização de produtos controlados pelo Exército Brasileiro, à movimentação e fardamento de militares, bem como às sentenças judiciais.

2.8.3.2. Despesas Primárias Discricionárias

Já as despesas discricionárias, aquelas realizadas a partir da disponibilidade de recursos e da discricionariedade do gestor na priorização de gastos, compreendem as despesas de custeio (destinadas à manutenção de serviços públicos), as despesas de investimento (relativas à aquisição de imóveis, de instalações, equipamentos, dentre outras) e as inversões financeiras (relacionadas à aquisição de imóveis ou bens de capital em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie; dentre outras).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Entre 2014 e 2023, o LBDN assinala que o montante das despesas primárias discricionárias realizadas no período compõem-se “pelos grupos dos investimentos, custeio e capitalizações de empresas estatais, sendo que as principais se referem aos investimentos em projetos estratégicos de defesa; ao custeio e ao funcionamento das organizações militares; e aos aportes de capital na EMGEPRON, realizados nos exercícios de 2017 a 2019”. Assim, as despesas de investimento no período representaram 55% das despesas discricionárias. Também produzimos a Tabela 4 para ilustrar esses dados.

TABELA 4 DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA MÉDIA ENTRE 2014 E 2023 (%)		
1.	Investimentos (projetos estratégicos)	55
2.	Despesas de custeio	37
3.	Outras	8
4.	Total	100

Fonte: Livro Branco da Defesa Nacional

Sobre as despesas de custeio do Ministério da Defesa, estas “representam 37% do volume das despesas primárias discricionárias e se constituem, predominantemente, daquelas relativas ao funcionamento e à manutenção das organizações militares, ao preparo e ao custeio de ações finalísticas das Forças Armadas”. Na última década (de 2014 a 2023), assinala o LBDN, houve “uma redução nas despesas de custeio da ordem de 30,6%” – a causa dessa diminuição estaria relacionada ao “contexto fiscal restritivo dos últimos anos, aliado à EC nº 95/2016, que impactou mais fortemente as despesas discricionárias”.

As despesas de investimento, por sua vez, destinam-se, essencialmente, aos projetos estratégicos da Pasta. Segundo o LBDN, houve redução de 41,5% no período de 2014 a 2023 nos investimentos. Atribui-se isso aos mesmos motivos do decréscimo das despesas de custeio.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

4.8.4. Despesas Financeiras do Ministério da Defesa

Ao tratar das despesas financeiras, o Capítulo 7 assevera que estas “contemplam o pagamento de juros, amortização da dívida e a contribuição da União para o custeio do Regime de Previdência dos servidores públicos federais”. E completa observando que “o maior volume das despesas financeiras, no período de 2014 a 2023, refere-se ao pagamento da dívida contratual resultante dos financiamentos de projetos, ou seja, despesas da amortização e juros”. Volume menos representativo é de outras despesas financeiras, “a exemplo das contribuições para a previdência dos servidores públicos”.

Entendemos que se deveria aprofundar a temática das despesas financeiras do MD no LBDN. Afinal, entendemos que a sociedade brasileira deve estar mais informada acerca desses montantes e de sua representatividade no orçamento de Pasta de tamanha relevância.

4.8.5. Impacto no Orçamento de Defesa e Perspectivas

Ao tratar dos impactos no orçamento de Defesa e das perspectivas, o LBDN assevera que “os gastos em defesa, sobretudo as despesas de investimento que abarcam os Projetos de Defesa, foram particularmente impactados nos últimos exercícios, dado o cenário e as regras fiscais vigentes”. Com isso, é assinalado que “a insuficiência orçamentária pode levar à necessidade de renegociação de contratos, o que afeta o cronograma físico-financeiro dos projetos, implicando na prorrogação do término, na cobrança de multas, juros e no aumento do seu custo total”. E o alerta é feito:

A depender da magnitude do corte, pode **resultar na descontinuidade do projeto e na possibilidade de demissão de colaboradores**, bem como na **desmobilização das empresas envolvidas vinculadas à Base da Indústria de Defesa**, além do **prejuízo pelo não recebimento do objeto do contrato no prazo devido**. [Grifos nossos]



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em outras palavras, as limitações orçamentárias da Defesa (em um contexto em que cerca de 90% das despesas primárias obrigatórias da Pasta são com pessoal) são bastante preocupantes, e implicam em não cumprimento ou renegociação de contratos de grandes volumes, bem como no atraso na execução de projetos estratégicos. Com isso, o País fica sujeito a críticas e ao descrédito perante a comunidade das nações, o desenvolvimento é prejudicado, a nossa segurança comprometida, e o Brasil apresenta-se tremendamente vulnerável.

Ainda que o Ministério da Defesa assinale que “estudando alternativas normativas que assegurem a continuidade de investimentos no âmbito dos projetos estratégicos no setor, principalmente para viabilizar o cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos na sua Política Nacional de Defesa (PND)”, entendemos que essas mudanças precisam envolver toda a sociedade em um debate amplo sobre o que se quer para a Defesa Nacional do Brasil. E o Parlamento é protagonista nesse processo. Sem isso, continuaremos sucessivamente a nos deparar com um quadro de decadência, cujas consequências são as mais sórdidas. Fica o alerta.

5. Considerações Adicionais

Defesa deve ser encarada com seriedade, sobretudo nos contextos mundial e regional em que nos encontramos na atualidade. Não se pode descuidar da devida atenção à segurança nacional, à defesa de nosso território e de nossos interesses nacionais, tampouco a nossos objetivos estratégicos. Recorremos à última parte do LBDN para ilustrar a importância de se aplicar recursos em Defesa.

5.1. Orçamentos de Defesa pelo Mundo e Situação do Brasil

Segundo o Livro Branco, que se baseia no anuário do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) sobre o estado da Defesa dos países de todos os continentes, em 2022, o gasto total mundial com o Setor



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

de Defesa foi de 2,21 trilhões de dólares. Também segundo o anuário, na classificação dos 25 (vinte e cinco) países com maiores volumes despendidos nesse setor, o Brasil ocupou a 17ª colocação, com um dispêndio de aproximadamente 20,2 bilhões de dólares. Entretanto, observamos aqui que essa posição se refere ao orçamento de Defesa em termos absolutos, o que, em nosso caso, inclui os quase 90% de despesas primárias obrigatórias do orçamento destinadas a pagamento de pessoal.

De toda maneira, destacamos que, em 2022, 39,6% dos gastos globais em Defesa foram efetuados pelos Estados Unidos da América (esses números, até o final da primeira década deste século chegavam a mais de 50%), seguidos da China, cujo percentual investido representou cerca de 13,2% do total. Os investimentos dos demais países representaram, individualmente, menos de 4% em relação ao valor global.

Na América Latina, o Brasil teve o maior volume de dispêndios com Defesa em 2022 – e sempre considerando a nossa particularidade das despesas de pessoal inseridas no cômputo do orçamento. Entretanto, em relação ao PIB, o valor despendido correspondeu a 1,10%, enquanto a Colômbia investiu 3,10% e Equador 2,16% dos respectivo PIB. Isso ilustra o quão aquém nos encontramos de uma situação minimamente confortável.

Ao concluir o presente Relatório, reiteramos que a situação da Defesa Nacional do Brasil é preocupante. Os três documentos ora analisados não têm caráter normativo, sendo, entretanto, instrumentos norteadores para se pensar e debater Defesa Nacional.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

5.2. Da Apreciação da PND, da END e do LBDN pelo Congresso Nacional

Uma derradeira observação à qual não podemos nos furtar refere-se à forma e ao rito da apreciação da PND, da END e do LBDN pelo Congresso Nacional. Não nos parece ser a CCAI a instância precípua para a referida apreciação. As sucessivas versões foram submetidas a este colegiado sobretudo em razão de uma prática que buscou analogia no disposto sobre a Política Nacional de Inteligência (PNI). Essa analogia, entretanto, mostra-se, a nosso ver, equivocada.

A remessa da PNI ao Parlamento está prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, o qual dispõe que “antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência **será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo** da atividade de inteligência” (grifo nosso). Observemos que a lei é clara ao assinalar que a competência para “exame e sugestões” não é do Congresso Nacional, mas sim de seu “órgão de controle externo”, ou seja da CCAI. Natural, portanto, que seja a CCAI a se pronunciar a respeito da PNI.

Já sobre a PND, a END e o LBDN, a LC nº 97, de 1999 (mesmo ano da Lei nº 9.883, diga-se de passagem), o § 3º do art. 9º é cristalino: “o Poder Executivo encaminhará à **apreciação do Congresso Nacional (...)**” (grifo nosso). Compete, entendemos, ao Congresso Nacional, e não à CCAI “apreciar” esses documentos.

Ora, salvo melhor juízo, as instâncias apropriadas para a apreciação pelo Parlamento da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco da Defesa Nacional, são, a nosso ver, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esses colegiados não somente são mais representativos quanto também têm melhores condições de desenvolver um debate mais aprofundado sobre temática tão estratégica.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Questionamos a celeridade com que documentos tão relevantes foram submetidos à apreciação do Parlamento. Observamos que, para a versão anterior, houve discussão no Congresso Nacional para a qual a sociedade brasileira foi convidada a opinar. Claro que isso provocou uma distensão nos prazos de apreciação, mas não se deve descuidar de assunto de tamanha importância em razão de imperativos cronológicos.

Nossa maior preocupação, porém, diz respeito ao instrumento de apreciação dos documentos. A Lei Complementar nº 97, de 1999, é expressa no termo “apreciação”, e não “aprovação”. Segundo o *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, “apreciar” significa “julgar, avaliar”, definição essa corroborada pelo *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*.

Não há que se falar, portanto, em “aprovação” ou “rejeição” dos documentos encaminhados pelo Senhor Presidente da República. Por tratarmos aqui de políticas públicas (*lato sensu*), não tem o Poder Legislativo competência legal para executá-las, mas sim para examiná-las. Entendemos que as sugestões do Parlamento à PND, à END e ao LBDN devem ser levadas a conhecimento do Plenário do Congresso Nacional sob a forma do presente Relatório, o qual deve ser votado e, uma vez aprovado, encaminhado ao Poder Executivo, que, por sua vez, estará em condições de publicar os três documentos como anexo de um Decreto do Presidente da República.

Feitas essas observações, assinalamos que a apreciação das três versões anteriores, de 2013, 2018 e 2024, deu-se sob a forma de Decreto Legislativo que “aprova o texto dos documentos”, assumindo o Congresso Nacional uma competência que é do Senhor Presidente da República. A título de curiosidade, a aprovação da versão de 2012 ocorreu por meio de um Decreto Legislativo, ao passo que a Política e a Estratégia anteriores haviam sido publicadas sob a forma de anexos de Decretos do Executivo, levando a uma situação esdrúxula de convivência de vários meses entre duas Políticas e duas Estratégias, sem que houvesse clareza sobre as que estavam efetivamente em vigor.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Vemo-nos diante, dessa maneira, de situação inusitada para a qual devemos buscar solução inovadora. A elaboração de um Projeto de Decreto Legislativo “aprovando” a PND, a END e o LBDN, evidencia-se, a nosso ver, incabível.

Para o devido cumprimento do disposto na Lei, entendemos, outrossim, que o mais coerente a ser feito é deliberarmos sobre o presente Relatório nesta Comissão, e remetê-lo à apreciação do Plenário do Congresso Nacional como um documento com a análise da matéria e as observações e sugestões resultantes desse processo. Uma vez aprovado o Relatório pelo Plenário, Mensagem do Senhor Presidente do Congresso Nacional o encaminharia ao Presidente da República.

Conclamo os pares, finalmente, a pensarmos, para a próxima atualização dos documentos norteadores da Defesa Nacional, que nos deve ser encaminhada em 2028, em um rito próprio para a devida apreciação. Esse rito pode ser consubstanciado em uma Resolução do Congresso Nacional. Apresento, junto com o presente Relatório, proposta da referida Resolução.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e **reiteramos, primeiro, que, em nosso entendimento, não cabe ao Congresso Nacional aprovar a PND, a END e o LBDN, mas sim apreciar aos referidos documentos, pois não são peças normas normativas nem orçamentárias.** Constituem, de fato, políticas públicas, e tanto sua elaboração quanto sua execução são atribuições do Poder Executivo. Assim, as políticas públicas em apreço devem ser aprovadas por Decreto do Senhor Presidente da República, norteando as ações da Administração Pública.

Sem prejuízo à aprovação da Mensagem (CN) nº 2, de 2024, ora apreciada neste relatório, apresentaremos, oportunamente, sugestão de proposta de Resolução do Congresso Nacional para regular a matéria, de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

modo a aperfeiçoar o rito de tramitação do assunto quando das próximas atualizações.

Diante do exposto, a fim de aprovar a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, concluímos pela apresentação de Decreto Legislativo, ao qual é anexado o texto deste Relatório.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/24326.98695-55

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2024

(Mensagem (CN) Nº 2, de 2024)

Aprova o Relatório da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência como apreciação, pelo Congresso Nacional, dos textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional atualizados, encaminhados em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Relatório da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência como apreciação, pelo Congresso Nacional, dos textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional atualizados, encaminhados em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

Parágrafo único. O Relatório referido no caput deste artigo, com as sugestões e as recomendações do Congresso Nacional, será enviado ao Senhor Presidente da República.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília:
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –
Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:
Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidiaoamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Senado Federal, em de de 2024

Senador **RODRIGO PACHECO**
Presidente do Senado Federal

Brasília:
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –
Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:
Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br