

PRIORIZAÇÃO, CAPACIDADES MILITARES E DEFESA NO BRASIL: uma análise à luz da guerra russo-ucraniana

Augusto W. M. Teixeira Júnior¹

Resumo: A literatura emergente sobre lições da guerra da Ucrânia se dedica em geral à apreciação de plataformas, sistemas de armas e seu emprego. Distinto dessa tendência, o presente artigo defende que para o Brasil, a principal lição a se extrair da guerra russo-ucraniana está na relevância da priorização para a construção de capacidades militares necessárias na multipolaridade. O artigo analisa o Portfólio de Projetos Estratégicos Defesa (PPED, 2020-2031), confrontando-os com o contexto orçamentário. Em suas conclusões, argumenta que para o Brasil, a guerra russo-ucraniana deve ser percebida como uma conjuntura crítica em que a priorização de projetos estratégicos é vital no contexto de uma geopolítica multipolar.

Palavras-Chave: Defesa Nacional, Projetos Estratégicos, Priorização.

PRIORITIZATION, MILITARY CAPABILITIES AND DEFENSE IN BRAZIL: an analysis in light of the Russian-Ukrainian war

Abstract: The emerging literature on lessons from the war in Ukraine is generally dedicated to the assessment of platforms, weapon systems and their employment. Distinct from this trend, this article argues that for Brazil, the main lesson to be drawn from the Russian-Ukrainian war lies in the relevance of prioritization for building military capabilities needed in a multipolar environment. The paper analyzes the Defense Strategic Projects Portfolio (PPED, 2020-2031), confronting them with the budgetary context. In its conclusions, it argues that for Brazil, the Russian-Ukrainian war should be perceived as a critical juncture in which the prioritization of strategic projects is vital in the context of a multipolar geopolitics.

Keywords: National Defense, Strategic Projects, Prioritization.

PRIORIZACIÓN, CAPACIDADES MILITARES Y DEFENSA EN BRASIL: un análisis a la luz de la guerra ruso-ucraniana

Resumen: La literatura emergente sobre las lecciones de la guerra en Ucrania se dedica generalmente a la apreciación de las plataformas, los sistemas de armas y su empleo. Distinto de esta tendencia, el presente artículo sostiene que, para Brasil, la principal lección a extraer de la guerra ruso-ucraniana reside en la relevancia de la priorización para la construcción de las capacidades militares necesarias en la multipolaridad. El artículo analiza la Portafolio de Proyectos Estratégicos de Defensa (PPED, 2020-2031), confrontándolos con el contexto presupuestario. En sus conclusiones, argumenta que, para Brasil, la guerra ruso-ucraniana debe ser percibida como una coyuntura crítica en la que la priorización de los proyectos estratégicos es vital en el contexto de una geopolítica multipolar.

Palabras clave: Defensa Nacional, Proyectos Estratégicos, Priorización.

¹ Doutor em Ciência Política (UFPE), com Estágio Pós-Doutoral em Ciências Militares (IMM-ECEME). Professor de Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB. Bolsista Produtividade em Pesquisa Nível PQ-2 (Chamada CNPq Nº 4/2021). Pesquisador do projeto Mísseis e Foguetes na Defesa Nacional: O Sistema Astros Como Elemento de Transformação Militar, PROCAD-DEFESA 2019.

Introdução

Uma das funções essenciais do estudo da história para a geopolítica e a estratégia está em extrair do passado lições que iluminem como agir no presente, mas que também sejam úteis para moldar o futuro. Entretanto, como demonstra Fuller Jr. (2002), não apenas o significado das lições militares é controverso, como não necessariamente a guerra do futuro é um desdobramento daquela do passado. Mesmo com as suas limitações metodológicas e riscos normativos, o estudo da guerra é uma inesgotável fonte de ensinamentos para a geopolítica e os estudos estratégicos (CLAUSEWITZ, 1984). Nesse diapasão, a guerra russo-ucraniana iniciada em sua fase convencional em 24 de fevereiro de 2022², não obstante ainda em curso, tem proporcionado lições emergentes tanto nos campos da política e da geopolítica (WALT, 2023; DINIZ, 2022) como para o estudo da estratégia e tática (BARRY, 2023; ZABRODSKYI et al. 2022; FERREIRA, 2022; FILHO e GABRIEL, 2022).

Objeto de notável interesse de países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a supracitada guerra também pode proporcionar importantes pontos de flexão, quiçá lições, para países periféricos como o Brasil. É nesta direção que o presente artigo se inclina. Consideramos que tão relevante quanto a busca por extrair as lições certas da Guerra da Ucrânia³ nos níveis estratégico e tático, está a necessidade de compreender como este conflito sinaliza uma mudança profunda na geopolítica contemporânea, alicerçadas na emergência de uma multipolaridade, para o qual o setor de Defesa do Brasil não está preparado. Segundo este pressuposto, as principais lições para o Brasil estariam no nível político-estratégico.

O argumento central do artigo afirma que demandas setoriais, a exemplo dos pedidos de aumento no gasto de Defesa ou pela maior previsibilidade orçamentária (BRASIL, 2023a), embora legítimas, não são condições suficientes para tornar a Defesa brasileira mais capaz, na acepção de ter a habilidade de performar missões ou produzir efeitos desejados (TALIAFERRO

² Embora a invasão à Ucrânia ou “Operação Militar Especial” tenha se iniciado em 24 de fevereiro de 2022, é possível considerar que a supracitada guerra teve início ainda em 2014, com a Anexação da Crimeia e o início da guerra civil no Donbass, sobre esta perspectiva, ver Diniz (2022).

³ A exemplo do I Seminário Internacional de Doutrina Militar Terrestre 2023, evento internacional organizado pelo Comando de Operações Terrestres do Exército (COTER) com representantes de forças armadas de nações amigas para discutir as implicações – dentro e fora do campo de batalha – da guerra russo-ucraniana.

et al., 2019). Em continuação do argumento, entende-se que sem medidas gerenciais de priorização, o aumento do orçamento ou a previsibilidade orçamentária apenas contribuirão para sustentar a crônica incapacidade de priorizar, deficiência esta cristalizada no planejamento e gestão de Defesa no Brasil, com graves consequências para a construção de capacidades. A síntese do argumento considera que as falhas na priorização são em si um efeito de falhas na governança de defesa, impulsionados pela ausência de condução política da defesa e do paroquialismo interforças (SILVA e TEIXEIRA JÚNIOR, 2022).

O argumento central será demonstrado e desenvolvido através da seguinte estrutura: após esta Introdução o texto lança luz sobre algumas das principais lições emergentes do conflito russo-ucraniano como reflexos de uma geopolítica multipolar. Este panorama é contraposto com a exposição do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED, 2020-2031) como demonstrativo da falha na priorização. Após apresentar o PPED, contrapomos o planejamento, em diálogo com a dinâmica dos Gastos de Defesa no Brasil no período 2010-2020. Por fim, apresentamos as principais considerações e sugestões para enfrentar o problema levantado e o horizonte para pesquisas futuras.

1. Lições da Guerra Russo-Ucraniana para Uma Geopolítica Multipolar

A geopolítica contemporânea, em particular ao mirar as grandes potências, ostenta uma sensação de *déjà vu*, como se estivéssemos de volta ao século XIX. A Guerra russo-ucraniana consiste em um potencial ponto de inflexão na ordem internacional, em particular no que concerne a consolidação da distribuição de poder de um momento unipolar para uma configuração multipolar (MEARSHEIMER, 2001). Nesse contexto, a ação de força da Rússia contra a Ucrânia ocorre em um contexto mais amplo, de retorno da competição entre grandes potências e da intensificação do uso da força militar como instrumento da política dos Estados. Em suma, a guerra russo-ucraniana, embora um evento paradigmático em si, é também um sintoma das mudanças tectônicas que desenham as linhas da geopolítica contemporânea (WALT, 2023; DINIZ, 2022). Mudanças neste nível na política internacional mormente produzem severas reverberações que transcendem o espaço imediato em

disputa. Nesse sentido, a guerra da Ucrânia se insere em mais um episódio não apenas da reorganização do antigo espaço soviético, como também da intensificação da luta entre potências pelo estabelecimento (defesa ou conquista) de áreas ou zonas de influência. Vista como um evento paradigmático, o supracitado conflito manifesta-se como um empreendimento político cuja gramática é a guerra (CLAUSEWITZ, 1984).

O evento em tela é prolífico em termos de possíveis lições, não apenas para as potências envolvidas no conflito armado – direta e indiretamente – mas também para potências periféricas como o Brasil, o qual têm buscado protagonismo no sentido de costurar um potencial acordo de paz ou cessar fogo (BRASIL, 2023b). Embora o cerne da atenção internacional esteja voltado à guerra russo-ucraniana, aos sistemas de armas e plataformas utilizados e a como esses alteram o campo de batalha (BARRY, 2023; ZABRODSKYI et. al. 2022; FERREIRA, 2022; FILHO e GABRIEL, 2022), para o Brasil, considera-se que as lições de escopo político e estratégico são ainda mais urgentes. Assim, o artigo argumenta que para o Brasil, a principal lição a se extrair da guerra russo-ucraniana está na relevância da priorização para a construção de capacidades militares necessárias na multipolaridade.

A guerra na Ucrânia deixa claro que guerras convencionais de alta intensidade são ainda possíveis. Em uma quadra do capitalismo pautada pela crise da globalização, a demonstração empírica da centralidade da capacidade produtiva e da logística para a sustentação do esforço de guerra reforça o entendimento do poder militar como expressão do poder nacional. Considerações como essas são tão relevantes para a comunidade euro-atlântica como para o Brasil. Walt (2023) considera como falha de países da Europa Ocidental a minimização da probabilidade de guerra por anos, impactando na baixa preparação e prontidão em caso de conflito armado. Na perspectiva brasileira, o longo hiato no emprego do poder militar convencional – como na Guerra do Paraguai e Segunda Guerra Mundial – parece cristalizar uma noção de que o tempo está a nosso favor. Uma evidência que corrobora essa percepção é o longo tempo de maturação dos projetos estratégicos.

Sem um Ministério da Defesa apto a realizar a condução (política) da Defesa e a criar condições para uma ponte estratégica, o desenvolvimento e aquisições de meios materiais perde relevância na consecução dos objetivos

políticos que ensejam esse esforço. Nesse sentido, a priorização é em si uma ação política, fruto de uma tomada de decisão a qual permite conectar política e estratégia sob o signo das lideranças políticas civis. Como demonstrado por Walt (2023), não é redundante afirmar que no nível político-estratégico líderes importam. A qualidade de liderança é tão relevante para a tomada de decisão em consonância com os interesses nacionais, como o é no processo de conexão entre objetivos (políticos), meios e formas de os atingir. Nesse quesito, o afastamento das elites políticas civis da área de Defesa no Brasil (LIMA, SILVA e RUDZIT, 2020) não apenas reforça o paroquialismo interforças – deletério para a construção de capacidades militares – como obstaculiza a construção de uma ponte estratégica entre os *ends, ways and means* (GRAY, 1999). Com isto em mente, devemos analisar como o Brasil estrutura o seu portfólio de projetos estratégicos de defesa e como o problema da priorização compromete não só a sua credibilidade, mas a própria construção de capacidades militares.

O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (2020-2031) e o Problema da Priorização

Não obstante a Defesa no Brasil dispute o orçamento com outros Ministérios, frequentemente argumentando em favor de uma maior participação no PIB (BRASIL, 2023a), o presente trabalho parte da premissa de que mais importante do que quanto se gasta é como se gasta. O orçamento público consiste em um produto que é reflexo das disputas distributivas entre grupos organizados, dentro e fora dos governos (SILVA e TEIXEIRA JÚNIOR, 2022). Como recurso escasso, a sua distribuição e alocação permite inferir prioridades dos grupos que controlam parcelas do orçamento, dentre os quais a Defesa e as Forças Armadas no Brasil (SHURKIN, 2013).

Distinto de avaliar a já amplamente conhecida estrutura de gastos de Defesa do Brasil, caracterizada por um desproporcional gasto com pessoal quando comparado aos recursos destinados ao custeio e investimento; o artigo lança luz sobre o problema da priorização a partir do estudo do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED). Ao compreender que o problema ou falha de priorização coloca em risco a construção de capacidades militares,

concebemos que a sua resolução é uma condição antecedente para o bom funcionamento da Defesa Nacional em suas dimensões de planejamento e gestão. Esta necessidade se torna ainda mais premente no contexto de retorno da competição geopolítica entre grandes potências, com notáveis repercussões para potências periféricas como o Brasil.

Entretanto, o que entendemos por capacidade e porque ela é tão fundamental? Aqui entendemos por capacidades (*capability*) “como a habilidade de realizar ações para atingir os objetivos/efeitos desejados” (NATO, 2016). Uma capacidade militar não é uma função dos recursos orçamentários destinados a si, tal como não é necessariamente materializada em equipamentos ou pessoal. Como demonstra Taliaferro et al. (2019), “Uma *capability* militar é uma função de quão balanceados estão seus componentes/fatores (pessoal, equipamento, treinamento etc.), dentro de uma organização/unidade militar”. Nesse sentido, como afirma Shurkin (2013), compreender como países gastam ou investem o seu orçamento de defesa nos permite escrutinar sobre como concebem a sua estrutura de força, o quanto de prontidão é necessária e quais capacidades valorizam.

No Brasil capacidades são representadas pelo acrônimo DOPEMAI, a saber: Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento e Infraestrutura. Uma forma de avaliarmos como o Ministério da Defesa pensa a construção de suas capacidades é analisar o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD), mas mais especificamente o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) (BRASIL, 2022). Conforme define o Ministério da Defesa,

O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa 2020–2031 (PPED 2020–2031) documenta as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED) – programas e projetos – de alta relevância para o Setor de Defesa (SD) que potencializam e impulsionam o alcance de um ou mais Objetivos Setoriais de Defesa (OSD) que integram o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa 2020–2031 (PESD 2020– 2031). (BRASIL, 2022, p. 4).

Como ilustra o Quadro 1, subdivididos em três subportfólios⁴, o PPED 2020 – 2031 é atualmente composto por 23 Iniciativas Estratégicas de Defesa

⁴ São eles: “DEFESA NACIONAL, COOPERAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO NACIONAL e MEIO AMBIENTE, OCEANOS E MARES.” (BRASIL, 2022, p. 6).

alinhados com o programa 6012 do PPA/MD, adicionadas a estas outras iniciativas de interesse da Defesa (BRASIL, 2022, p. 5).

Quadro 1 – Composição do PPED

SUBPORTFÓLIO DEFESA NACIONAL
<i>a. Marinha do Brasil</i>
Programa Nuclear da Marinha – PNM;
Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB;
Programa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul – SisGAAz;
Programa de Desenvolvimento de Navios-Patrolha – PRONAPA;
Programa Nuclear da Marinha – PNM.
<i>b. Exército Brasileiro</i>
Programa Defesa Cibernética na Defesa Nacional – PDCDN;
Programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON;
Programa Estratégico ASTROS;
Programa Estratégico Forças Blindadas.
<i>c. Força Aérea Brasileira</i>
Programa Estratégico de Sistemas Espaciais – PESE;
Programa SISDABRA;
Programa KC-390;
Programa F-39.
<i>d. Ministério da Defesa</i>
Programa Estratégico de Comando e Controle de Defesa;
Projeto HX-BR;
Projeto TH-X;
Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional.
SUBPORTFÓLIO COOPERAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO NACIONAL
Programa Forças no Esporte – PROFESP/ Projeto João do Pulo – PJP;
Projeto Rondon;
Programa Calha Norte – PCN;
Projeto Soldado-Cidadão – PSC;

Projeto Amazônia SAR;
Projeto SipamHidro.
SUBPORTFÓLIO MEIO AMBIENTE, OCEANOS E MARES
Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR.

Fonte: Autor, com base em Brasil (2022, p. 6).

A guisa de projetos considerados estratégicos expressa uma contradição em termos, que é uma deficiência congênita no planejamento de Defesa Nacional. Dado o tamanho do orçamento de Defesa e o elevado percentual dedicado a pessoal, como considerar estratégicos uma quantidade significativa de projetos nos níveis setorial (Defesa) e subsetorial (Forças Singulares)? Conforme será demonstrado pela Dinâmica dos Gastos de Defesa a seguir, a falha na priorização afeta a construção de capacidades militares nacionais tão necessárias em uma conjuntura geopolítica caracterizada por tensões da multipolaridade.

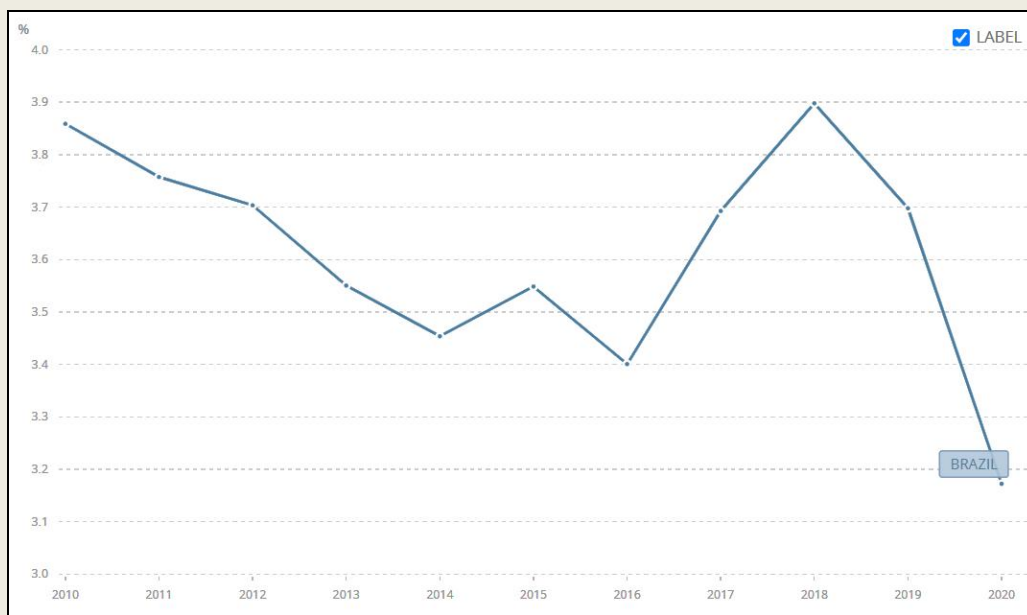
De acordo com o *International Institute for Strategic Studies* (IISS, 2023), não obstante o Brasil possua o maior orçamento de defesa na América Latina, a participação do país na região caiu de 57% em 2010 para 45% em 2022 (IISS, 2023, p. 365). Porém, no contexto regional, o Brasil continua como o principal poder militar, dotado de sofisticada indústria de defesa e projetos de modernização militar nas três forças. A questão é que o seu processo de modernização é afetado por constrangimentos fiscais e orçamentários, impactando no ritmo das aquisições e desenvolvimento. Um aspecto que confere mais empiria a essa apreciação é a relação entre o PESD/PPED e o plano plurianual (PPA). Segundo o Ministério da Defesa,

[...]cabe lembrar que o desenvolvimento das IED [Iniciativas Estratégicas de Defesa] segue a lógica dos PPA do Ministério da Defesa e está alinhado com as prioridades estabelecidas pelo CONSUG/MD, constituindo-se, assim, em importante instrumento para implementação da Estratégia Setorial. (BRASIL, 2022, p. 45).

Somado aos desafios impostos pela crise fiscal recente e a conjuntura orçamentária nacional, na última década os gastos militares no Brasil apresentaram um comportamento oscilante, caracterizado pelo declínio entre 2010-2016, elevação entre 2016-2018, e subsequente queda a partir de 2018.

No entanto, a linha geral de tendência dos gastos militares tende ao declínio quando analisado no contexto do percentual do gasto geral do governo. Infere-se assim uma tendência de redução do espaço orçamentário para investimento e custeio, essenciais para construção de capacidades.

Gráfico 1 – Gastos Militares do Brasil (2010-2020) em percentual do gasto geral do governo.



Fonte: World Bank (2022a).

No mesmo período que a métrica anterior, a tendência de declínio foi ainda mais acentuada quando se consideram os gastos militares a partir de dólares correntes. Considerando-se que aquisições de Defesa no mercado internacional, como componentes a sistemas de armas, são realizadas em dólar, percebe-se uma notável redução na disponibilidade real de recursos.

Por sua vez, por mais contraintuitivo que possa parecer, a relativa estabilidade da relação gastos militares no percentual do Produto Interno Bruto no Brasil – aproximadamente 1,4% do PIB (WORLD BANK, 2022) – demonstra não apenas um comportamento inercial dos gastos no Setor Defesa, como também reflete o relativo insulamento burocrático que, não obstante recorrentes contingenciamentos orçamentários, tende a preservar uma porção generosa do orçamento público federal para a Defesa (SILVA e TEIXEIRA JÚNIOR, 2022). No entanto, apesar do gasto inercial, fortemente influenciado por despesas obrigatórias de pessoal, a tendência da capacidade de

financiamento da Defesa para desempenhar suas missões e construir capacidades é declinante. Mais uma vez, como o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa ilustra esse argumento? Vejamos a seguir.

Gráfico 2 – Gastos Militares do Brasil (2010-2020), em Transações Correntes – em bilhões USD.



Fonte: World Bank (2022b).

Se voltamos aos dados do Quadro 1, poderemos perceber que no Subportfólio Defesa Nacional, constatamos que projetos que potencialmente contribuem com novas capacidades militares (TEIXEIRA JÚNIOR e GAMA NETO, 2022; TEIXEIRA JÚNIOR e ROSA, 2021), como SisGAAz, PMN, PROSUB, PDCDN, SISFRON, ASTROS, PESE e KC-390, todos têm como prazo um período que vai entre 2031 e 2039 (BRASIL, 2022). Essa constatação não apenas denota o árduo esforço para adequar o ritmo dos projetos ao fluxo orçamentário, como a construção de capacidades também encontra como óbice a extrema dificuldade em priorizar.

Embora a Defesa profile entre os maiores orçamentos da União, a sua estrutura orçamentária é impeditiva no que tange a um maior afluxo de investimentos essenciais para a construção de capacidades militares. Conforme destacada pela apreciação da evolução dos gastos de defesa na última década por métricas variadas, percebeu-se que as condições de sustentação orçamentária da Defesa para desempenhar as suas missões

precípuas tende a ser cada vez mais reduzida com o tempo. Ao elencar 23 projetos estratégicos considera-se que, na prática, nenhum é efetivamente prioritário.

Embora as capacidades militares não sejam uma função dos equipamentos de defesa disponíveis, o ritmo de evolução tecnológica torna impeditivo o distante horizonte de conclusão dos mais significativos projetos estratégicos de defesa, potencialmente condenando-os à obsolescência quando de sua conclusão. Representativo desse argumento, que denota a ausência do próprio Ministério da Defesa como ente coordenador de uma política *top-down* de Defesa, é o fato de que o Programa Estratégico de Comando e Controle de Defesa (MD) consta com prazo ainda não definido (BRASIL, 2022, p. 32). Considerando-se que a teorização acerca de Guerra Centrada em Redes já consta com mais de 30 anos, observa-se uma importante vulnerabilidade.

Ao retornarmos ao acrônimo DOPEMAI percebe-se outro complicador. Diante do próprio entendimento da Defesa e das Forças, ter as plataformas e os respectivos sistemas de armas entregues às Forças e operacionais, em si, não configura uma capacidade, dado que esta é um produto do somatório de outras condições como doutrina, organizações, entre outras. Ou seja, o cronograma para a finalização dos Projetos Estratégicos não sinaliza quando estes de fato agregarão na construção de capacidades militares (TEIXEIRA JÚNIOR e ROSA, 2021). Isto torna-se ainda mais deletério ao atentarmos para o comportamento dos gastos de defesa no tempo.

Com base na presente reflexão, consideramos que a falha na priorização é um sintoma, um efeito de falhas na governança de defesa caracterizada por dois fatores. Primeiramente, a ausência de condução política da defesa, e em segundo lugar, o paroquialismo interforças. Se retornarmos ao argumento de Shurkin (2013), perceberemos que a falha de priorização verificada no Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa denota uma ausente concepção de estrutura de força conjunta, em adição a falha de coordenação do componente política da defesa na ponte estratégica, resultando em elevado prejuízo à prontidão e a construção de capacidades militares.

Considerações Finais

Divergindo da ênfase tradicional sobre a questão do aumento do orçamento de Defesa ou acerca da priorização e previsibilidade orçamentária, o argumento central do presente artigo buscou demonstrar que apesar de importantes, estas demandas setoriais não são condições suficientes para dotar a Defesa de capacidades coerentes com o ambiente estratégico contemporâneo. Não obstante, a tendência histórica da Defesa em não conseguir priorizar projetos estratégicos à luz de seus condicionantes orçamentários e de tempo, as transformações promovidas no ambiente internacional em decorrência da multipolaridade em formação e seus efeitos na geopolítica – ilustrados aqui pela guerra russo-ucraniana – devem alterar a percepção de urgência a qual mantém a Defesa sob o efeito da inércia, alheio a mudanças, cujo a priorização seria um vetor necessário.

Como síntese, buscou-se demonstrar que a ausência de priorização é um efeito de falhas na governança de defesa, tal como da ausência de condução política da defesa e do paroquialismo interforças. Como consequência do fenômeno da falha de priorização, a Defesa brasileira não logra a construção de relevantes capacidades militares, afetando negativamente a capacidade e credibilidade da postura estratégica nacional. Os efeitos desse fenômeno foram demonstrados ao se lançar luz sobre o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD), com particular atenção para o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED), 2020-2031.

Diante do presente diagnóstico, consideramos que a adoção, no âmbito do Ministério da Defesa, do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) (DAVIS, 2002) possa contribuir para mitigar o problema da priorização, com importantes desdobramentos na construção de capacidades. Como afirma Taliaferro et al. (2019), planejar com base em capacidades permite debater a adequação e lógica das solicitações orçamentárias de defesa, permitindo por sua vez responder se “o recurso público gasto produziu a *capability* esperada?” (SILVA, 2022). No entanto, dado ao escopo deste artigo, não nos foi possível explorar como a adoção do PBC pelas forças singulares poderá potencializar ou reduzir os efeitos desejados do PBC no âmbito da Defesa. O estudo dessa questão consiste em uma indicação de possibilidade de pesquisa para

aprofundamento do tema da priorização tendo como ambiente de análise a geopolítica de um sistema multipolar em formação.

Referências

BARRY, Ben. “Russia’s War in Ukraine: What are the emerging military lessons?”. **Strategic Survey 2022: The Annual Assessment of Geopolitics**. Vol. 2022. London: International Institute for Strategic Study, 2023. p. 31-41.

BRASIL. “Defesa manifesta preocupação com o orçamento das Forças Armadas”. **Câmara dos Deputados**, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 17 de maio 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/defesa-manifesta-preocupacao-com-o-orcamento-das-forcas-armadas>. Acesso em: 19 de jun. 2023.

BRASIL. “Chanceler diz que Brasil defende a paz e a negociação entre Rússia e Ucrânia”. **Câmara dos Deputados**, Relações Exteriores, 24 de maio 2023b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/965163-chanceler-diz-que-brasil-defende-a-paz-e-a-negociacao-entre-russia-e-ucrania>. Acesso em: 19 de jun. 2023.

BRASIL. **Planejamento Estratégico Setorial de Defesa - PESP/ Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa - PPED (2020-2031)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/orgaos-vinculados/conselho-superior-de-governanca-do-ministerio-da-defesa/pped-aprovado-consug-25-07-22.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2023.

DAVIS, Paul K.. **Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation**. Santa Monica: RAND Corporation, 2002.

DINIZ, Eugenio. “Rússia versus Ucrânia em 2022: tentativa de análise e aprendizado”. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 3 (Jul-Set), 2022. Pp. 31–52. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/51>. Acesso em: 19 de jun. 2023.

FERREIRA, Walter da Costa. “Avaliação Estrutural do Grupo Tático de Batalhão do Exército Russo”. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**. vol. 3, n. 31, p. 04–11, nov. 2022.

FILHO, Pedro Barboza de Souza; GABRIEL, Pedro Henrique Luz. “A Artilharia na Guerra Russo – Ucrâniana 2014/2022”. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, vol. 3, n. 31, p. 42–51, nov. 2022. GRAY, Colin S.. **Modern Strategy**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FULLER JR., William C. “What is a Military Lesson?”. 2a ed. In: MAHNKEN, Thomas; MAIOLO, Joseph (Orgs.). **Strategic Studies: a reader**. London: Routledge, 2008. p. 22-39.

IISS, International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2023: the annual assessment of global military capabilities and defence economics**. London: Routledge, 2023.

LIMA, Raphael C.; SILVA, Peterson F.; RUDZIT, Gunther. "No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil". **Defence Studies**, vol. 21, n. 1, p. 84-106, 2020a.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

NATO. "Summary note to Council on the need to improve NATO's capability package process". **International Board of Auditors for NATO**. ANNEX 2 IBA-AR (2016) 05. Disponível em: https://www.nato.int/issues/iban/performance_audits/170201-improve-capability-package-process-eng.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

SILVA, Peterson Ferreira da. **Introdução ao Planejamento Baseado em Capacidades (PBC): Experiências Internacionais de Como Definir Prioridades Interforças**. Curso de Economia e Planejamento de Defesa (CEPD). Escola Superior de Defesa, Brasília, 2022.

SILVA, Peterson Ferreira da; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. "The relationship between defence policy, defence budget and force structure in contemporary Brazil". **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, vol.10, n. 2, p. 47-68, 2022. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/128407/177019>. Acesso em: 19 de jun. 2023.

SHURKIN, Michael. **Setting Priorities in the Age of Austerity: British, French, and German Experiences**. Santa Monica: RAND Corporation, 2013. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR222.html. Acesso em: 20 de jun. 2023.

TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Pritha; CLARKE, Paul; HINKLE, Wade. **Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions – A Guide to Capability-Based Planning (CBP)**. IDA - INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSES, 2019.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; GAMA NETO, R. B.. "The Brazilian army's concept of transformation: technology and military change". **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 9, n. 1, p. 43-67, 2022.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; ROSA, C. E. V.. "Mudança Militar e Estudos Estratégicos". In: TEIXEIRA JÚNIOR; Augusto W. M.; SILVA; Antonio Henrique Lucena. (Orgs.). **Introdução aos Estudos Estratégicos**. 1ed. Curitiba: Intersaberes, 2020, v. 1, p. 255-281.

WALT, Stephen M. "The Top Five Lessons from Year One of Ukraine's War". **Foreign Policy**. February 9, 2023. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2023/02/09/the-top-five-lessons-from-year-one-of-ukraines-war/>. Acesso em: 19 de jun. 2023.

WORLD BANK. Military expenditure (% of general government expenditure), Brazil, 2022a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?end=2020&locations=BR&start=2010&view=chart>. Acesso em: 09 Set. 2022.

WORLD BANK. Military expenditure (current USD), Brazil, 2022b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2020&locations=BR&start=2010&view=chart>. Acesso em: 09 Set. 2022.

ZABRODSKYI, Mykhaylo; WATLING, Jack; DANYLYUK, Oleksandr V; REYNOLDS, Nick. "Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022". **RUSI**: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 30 November 2022. p. 1-43.

Recebido em maio de 2023.

Publicado em julho de 2023.

