

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)



Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
v. 15 n. 53 maio/agosto 2021

CONSELHO EDITORIAL

Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

EDITOR

Prof. Dr. Tássio Franchi

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ASSESSORIA EDITORIAL

Carlos Shigueki Oki
OKI Serviços de Informação e Imagem

TRADUÇÃO

Oriente-se Produções

REVISORES DE LINGUAGEM

Maj Mônica da Silva Boia
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

SERVIÇOS EDITORIAIS

COMUNICA

Diagramação

Gabriel Córdova | COMUNICA
Joaquim Olimpio | COMUNICA

CONSELHO CIENTÍFICO

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Universidade de Brasília
Brasília, DF, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España.

Prof. Dr. Daniel Zirker

University of Waikato
Hamilton, New Zealand.

Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues

Universidade Salgado de Oliveira
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Frank McCann (*in memoriam*)

University of New Hampshire
Durham, NH, United States of America.

Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil.

Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Franca, SP, Brasil.

Gen Bda Juraci Ferreira Galdino

Instituto Militar de Engenharia
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

Universidade Federal de Pernambuco
Recife, PE, Brasil.

Prof. Dr. Octavio Amorim Neto

Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, SP, Brasil.

Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho

King's College London
London, United Kingdom.

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Universidade de São Paulo
São Paulo, SP, Brasil.

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

v. 15 n. 53 maio/agosto 2021
Rio de Janeiro

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 15	n. 53	p. 127-252	maio/ago. 2021
---------------------	----------------	-------	-------	------------	----------------

SOBRE

A Coleção Meira Mattos é uma publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

ENDEREÇO E CONTATO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.
CEP: 22290-270.
Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895
e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

PROPRIEDADE INTELECTUAL

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Tikinet Edição

IMPRESSÃO

Triunfal Gráfica e Editora

DESIGN GRÁFICO DA CAPA

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

TIRAGEM

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL

<<http://ebvistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-
v. : il. ; 28 cm.

Quadrimestral.

Publicada dos n. 1-14 com o título Padece-me, dos n. 15-23 com os títulos Padece-me e Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (on-line). — ISSN 2316-4833 (impresso)

1. DEFESA. 2. CIÊNCIAS MILITARES. I. Escola de Comando Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

SUMÁRIO

EDITORIAL

A história militar brasileira de luto v

Tássio Franchi, Sandro Teixeira Moita

ARTIGOS

Encomendas tecnológicas em processos de obtenção de sistemas complexos de defesa 127

Wankley Lima de Oliveira, Janaina Rodrigues Marcos Dantas de Sousa Oliveira, Jorge Marques de Campos Júnior, Patrícia de Oliveira Matos

O papel trinitário do Exército Brasileiro: bases de uma força "multitarefa" 147

Oscar Medeiros Filho, Marcelo de Jesus Santa Bárbara

Proposição de um index para a diplomacia esportiva no contexto militar 167

Delon Philbert Willis, Angela Nogueira Neves

A articulação entre diplomacia e poder militar nas grandes estratégias do Barão do Rio Branco e Amorim 185

Walter Maurício Costa de Miranda, Alexandre Rocha Violante, Marcelo Mello Valença

Estados Unidos, China e a transição de poder no século XXI 207

Eduardo Migowski

O tema como quadro: uma oportunidade de sinergia entre Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas 223

Luiz Eduardo Maciel Lopes

RESENHAS DE LIVROS

The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats

Rafael Gonçalves Mota 245



A história militar brasileira de luto

Tássio Franchi 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Sandro Teixeira Moita 

Exército Brasileiro.
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
sandrotm@gmail.com

É com pesar que abrimos este editorial informando o falecimento de um membro ilustre do Conselho Científico da Coleção Meira Mattos, o doutor **Francis (Frank) Daniel McCann Junior (1938-2021), falecido em 2 de março de 2021.**

Frank McCann, como era popularmente conhecido no Brasil, nasceu em Bloomington, Indiana, EUA, em 15 de dezembro de 1938, faleceu em 2 de março de 2021. Formou-se em História na Universidade de Niagara (1960), fez o mestrado na Universidade de Kent (1962) e o doutorado pela universidade de Indiana (1967).

Nos Estados Unidos lecionou na Universidade de Wisconsin, na Universidade de River Falls e na Academia Militar dos Estados Unidos em West Point, antes de chegar Universidade de New Hampshire (UNH), onde ficou de 1972 a 2007, sendo ali o porto seguro de onde escreveu diversas de suas obras mais conhecidas. No Brasil, atuou como professor visitante na Universidade de Brasília e na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Sua relação com o país começou em 1965, quando obteve uma bolsa Fulbright para estudar as relações Brasil-Estados Unidos. Vindo a morar no país com a família (a esposa Diane e as filhas Teresa Bernadette e Katherine Diane) e regressando diversas vezes para pesquisar e confraternizar com amigos feitos ao longo das décadas. Frank McCann também recebeu formal e informalmente diversos pesquisadores brasileiros nos EUA, auxiliando em suas pesquisas. Por seus estudos o Itamaraty conferiu a ele o título de Comendador na Ordem do Rio Branco (1987) e o Exército Brasileiro a Medalha do Pacificador (1995).

O brasilianista, de 82 anos, deixou uma extensa obra composta de livros, capítulos, artigos, resenhas e outros. Suas pesquisas dedicadas ao estudo das Forças Armadas brasileiras renderam livros como: *A Aliança Brasileira Americana, 1937-1945*; *Soldados do Pátria: uma História do Exército Brasileiro, 1889-1937*; e *O Brasil e os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial*. Quando do lançamento deste último livro, McCann promoveu uma palestra na ECEME. Oportunidade na qual também ministrou um minicurso sobre como métodos e técnicas de pesquisa, para os alunos civis e militares do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares. A facilidade no trato, disponibilidade e amabilidade cativaram os alunos na ocasião.

A escrita da história é feita por homens com profundo comprometimento com seus temas e objetos de pesquisas. Homens que dedicam uma vida a compreender os outros indivíduos, suas instituições e dinâmicas. Frank McCann foi um destes homens que partiu deixando um legado enorme que ainda será lido por gerações de americanos, brasileiros e outros estudiosos. A Coleção Meira Mattos reconhece o grande pesquisador que McCann era, com relevantes contribuições no campo das Ciências Militares, e agradece pelo privilégio de ter sido integrante do Conselho Científico da revista.

Encomendas tecnológicas em processos de obtenção de sistemas complexos de defesa

Public procurement of innovation for obtaining complex defense systems

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o modelo de compras públicas por Encomendas Tecnológicas (E TEC) aplicadas à obtenção de sistemas complexos de defesa, as oportunidades geradas a partir desse tipo de contratação, bem como a segurança jurídica em seu emprego. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, à luz da literatura que aborda o processo de obtenção de produtos de defesa no Brasil, uma vez que as E TEC poderiam beneficiar a base industrial de defesa nacional no desenvolvimento de soluções tecnológicas capazes de substituir opções fornecidas no mercado internacional, as quais, historicamente, são alvo restrições e embargos por parte dos países detentores do controle de tecnologias sensíveis. O estudo demonstra que apesar das possibilidades de emprego das E TEC, disponibilizadas pela legislação brasileira, poucos processos de obtenção de sistemas de defesa foram realizados por meio desse mecanismo de compras públicas, durante o período contemplado pela pesquisa. O estudo permitiu, ainda, concluir que em função da complexidade desse processo, a plena utilização das E TEC só será possível por meio da elaboração de uma regulamentação interna ao Ministério da Defesa, aprovada pelos órgãos de controle e com o devido detalhamento a ser seguido durante a contratação de um produto de defesa (PRODE).

Palavras-chave: Encomendas Tecnológicas. E TEC. Obtenção. Sistemas Complexos de Defesa.

Abstract: This paper aims to analyze the Public Procurement of Innovation (PPI) model applied to obtain complex defense systems, the opportunities generated from this type of contracting, as well as the legal security in their employment. The research was developed through bibliographic and documentary review, in the light of the literature that addresses the process of obtaining defense products in Brazil, since PPI could benefit the national defense industrial base in the development of technological solutions capable of replacing options provided in the international market, which historically have been subject to restrictions and embargoes by countries that have control over sensitive technologies. The study demonstrated that despite the possibility provided by the legislation, few processes for defense systems acquisitions have been carried out through PPI, until now. The research allowed to conclude that due to the complexity of a process of complex defense systems acquisitions, the full use of PPI will only be possible through the elaboration of an internal regulation to the Ministry of Defense, approved by the Audit Institutions, with the details of the process to be followed when contracting a product through an PPI.

Keywords: Public Procurement of Innovation. PPI. Acquisition. Complex Defense Systems.

Wankley Lima de Oliveira 

Força Aérea Brasileira.
Primeiro Esquadrão do Oitavo Grupo
de Aviação (1o/8o GAV)
Natal, RN, Brasil
wankleylima@gmail.com

**Janaina Rodrigues Marcos Dantas
de Sousa Oliveira** 

Força Aérea Brasileira.
Estado-Maior da Aeronáutica.
Brasília, DF, Brasil.
contatojanamarcos@gmail.com

Jorge Marques de Campos Júnior 

Força Aérea Brasileira. Estado-Maior da
Aeronáutica.
Brasília, DF, Brasil.
marquesjmcj@fab.mil.br

Patrícia de Oliveira Matos 

Força Aérea Brasileira. Universidade da
Força Aérea (UNIFA).
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
pomatos@hotmail.com

Recebido: 29 out. 2020

Aprovado: 18 dez. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introdução

A obtenção de Produtos de Defesa (PRODE) é uma atividade de grande complexidade por incluir tecnologias de ponta, elevadas quantidades de recursos financeiros e por se desenvolver, via de regra, em um ambiente de incertezas tecnológicas, restrições de exportação, cerceamento tecnológico e imprevisibilidade orçamentária. Quando a obtenção está relacionada a Sistemas Complexos de Defesa, os quais em sua grande maioria são também Produtos Estratégicos de Defesa (PED)¹, as decisões envolvidas tornam-se ainda mais complexas, uma vez que podem causar reflexos em outras expressões do Poder Nacional.

O termo sistema, de acordo com Blanchard e Blyler (2016), é uma combinação complexa de recursos (humanos, materiais, equipamentos, hardware, software, instalações, dados, informações, serviços etc.) integrados de maneira a atender a um requisito operacional especificado. Ainda de acordo com esses autores, um sistema é concebido para desempenhar uma função específica, ou uma série de funções, com o objetivo de resolver uma necessidade identificada. Essa concepção encontra respaldo nos conceitos defendidos por Bertalanffy (1977), considerado o criador da Teoria Geral dos Sistemas (TGS), que os descrevem como um conjunto de unidades em inter-relações mútuas.

Em relação a um sistema complexo, Mitchell (2009) esclarece que se trata de um sistema com um grande número de agentes interacionados que exibem comportamentos não triviais e auto-organizados. A autora considera ainda que tais sistemas envolvem processamentos sofisticados de informações e adaptação via aprendizado ou evolução. Complementando essa definição, Oliveira (2009) acrescenta que os sistemas complexos são produtos desenvolvidos a fim de atender demandas específicas e, para tanto, requerem uma elevada capacidade de integração de conhecimentos e competências (OLIVEIRA, 2009).

Um sistema de defesa, por sua vez, é considerado complexo quando possui, entre suas características, ciclo de produção longo, elevado custo unitário, interfaces complexas e alta intensidade de engenharia (HOBDA, 1998). São exemplos de sistemas complexos de defesa as aeronaves militares, os submarinos, veículos blindados de combate, mísseis, satélites e seus subsistemas, entre outros.

Em relação ao processo de obtenção de produtos de defesa, verifica-se, segundo o Ministério da Defesa, que a *obtenção* é a sistemática para se obter um PRODE, de maneira conjunta ou não, baseada em capacidades militares e que esteja relacionada aos interesses estratégicos nacionais (BRASIL, 2018a).

No Brasil, a obtenção de produtos de defesa é feita por meio de contratações², cujas normas estão consolidadas na Lei nº 8.666/93 e em suas alterações posteriores. Essa lei busca assegurar ao setor público a competição justa entre os licitantes, a imparcialidade no julgamento e a garantia da seleção das propostas mais vantajosas para os bens e serviços demandados pelos

1 Produto Estratégico de Defesa é “todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional” (BRASIL, 2018a, p. 1).

2 Pela especificidade, as contratações para obtenção de Produtos de Defesa podem ocorrer, também, por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade. Entre os motivos que justificam a dispensa de licitação estão os Acordos Internacionais, os casos relacionados à Segurança Nacional (Decreto nº 2.225, 1997) e os produtos ligados à pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 1993).

órgãos governamentais. No entanto, algumas particularidades das obtenções de produtos de defesa, como a inexistência de soluções no mercado interno, a necessidade de desenvolvimento tecnológico e a presença de risco tecnológico, demandam um trato mais específico por parte da legislação nacional (Departamento de Indústria de Defesa, 2011).

Nesse contexto de dificuldades diversas, não somente o setor de defesa, como todos os demais setores públicos, envolvidos com a aquisição de equipamentos de elevado conteúdo tecnológico, necessitaram de mudanças na legislação para viabilizar novas modalidades de obtenção, sobretudo as que envolvem pesquisa e desenvolvimento de produtos. É nesse cenário que surge a opção da Encomenda Tecnológica.

A Encomenda Tecnológica (ETEC) é um modelo de compra pública em que um órgão ou uma entidade da administração pública poderá contratar um serviço de pesquisa, desenvolvimento ou uma inovação para a solução de problemas técnicos específicos (BRASIL, 2018b). Essa opção é estabelecida por meio de um vínculo contratual que tem por característica a existência de desenvolvimento e risco tecnológico. O processo de desenvolvimento pode ser realizado por uma empresa isoladamente ou por um consórcio de empresas.

A citada modalidade de compras públicas representa, portanto, a consolidação de uma série de adaptações na legislação que trata sobre tecnologia, inovação e incentivos fiscais, tornando necessária a análise de suas possibilidades e do aparato legal necessário para sua efetivação. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar o modelo de compras públicas por Encomendas Tecnológicas (ETEC) aplicadas à obtenção de sistemas complexos de defesa, as oportunidades geradas a partir desse tipo de contratação, bem como a segurança jurídica em seu emprego.

Para viabilizar a consecução desse objetivo, a metodologia empregada se constituiu de uma pesquisa exploratória documental nas principais legislações que regem o tema, tais como o Novo Marco Regulatório Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Decreto nº. 5.798/2006, chamado de Lei do Bem, a Lei no 10.973/2004, que prevê o uso das ETEC, a Diretriz do Comando da Aeronáutica que versa sobre o Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica (DCA 400-6), entre outras. Foram também levantados documentos públicos da Agência Espacial Brasileira (AEB), como notas técnicas e estudos preliminares, no sentido de identificar as principais práticas desenvolvidas pela Agência em processos de obtenção realizados por meio de ETEC. Além da pesquisa documental, foi realizada uma revisão bibliográfica relacionada à inovação tecnológica para identificar o emprego de ETEC em contratos públicos do setor de defesa nacional, além de uma abordagem sobre os sistemas complexos de defesa, as particularidades aplicáveis à obtenção no setor de defesa, e os possíveis embargos aos quais esse setor é submetido.

O presente artigo está dividido em cinco seções. Após esta introdução, na segunda seção são apresentadas as modificações ocorridas nas leis voltadas para a inovação tecnológica, com destaque para os aspectos legais e as possibilidades proporcionadas pelas ETEC. Na terceira seção, abordam-se sistemas complexos de defesa já obtidos no Brasil por meio de ETEC, bem como os principais obstáculos à adoção dessa modalidade de contratação pelas Forças Singulares. Na quarta seção apresenta-se uma iniciativa de ETEC realizada pela Agência Espacial Brasileira (AEB), relacionada à de encomenda de um sistema de navegação, cujos resultados podem contribuir com o aprendizado sobre o tema, principalmente para o emprego em processos de com-

praz realizadas pelas Forças Armadas brasileiras. Por fim, na última seção, estão sintetizadas as conclusões obtidas a partir da análise das encomendas tecnológicas do setor de defesa.

2 Inovação e encomendas tecnológicas: aspectos legais e oportunidades

Segundo Dosi (1988), a inovação refere-se à procura, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos de produção e novas formas de organização. Já para Longo e Moreira (2013, p. 9), a inovação resulta de um “processo que envolve interações entre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento experimental, tecnologia industrial básica, engenharia e outras atividades que ocorrem dentro, fora e entre empresas”. Segundo os autores, o processo de inovação depende de diversos fatores, como políticas públicas, arcabouço regulatório formal e práticas usuais das organizações, dos fornecedores e, em um aspecto mais amplo, da sociedade em geral.

Nesse mesmo sentido, Freeman (1995) observa que o processo de inovação é permanente e irreversível, sobretudo no ambiente da firma, uma vez que a ausência de inovação pode implicar no seu desaparecimento. Apesar disto, o autor ressalta também a importância de se pensar a inovação como parte de um *sistema nacional de inovação*, vinculado à política científica, tecnológica e industrial.

Conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação tecnológica é um conjunto de diligências científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais, incluindo o investimento em novos conhecimentos, que se destinam a levar à realização de produtos e processos tecnologicamente novos e ou significativamente melhorados (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2002, 2002). Em um conceito mais restritivo, o Decreto nº. 5.798/2006, que regulamentou a chamada Lei do Bem, define inovação tecnológica como:

A concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique em melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado (AGBI, 2020).

Portanto, a inovação tecnológica está relacionada à concepção de um novo produto ou processo ainda não conhecidos, cujas características sejam diferentes daquelas existentes em determinada instituição. Está relacionada também à agregação de novas funcionalidades, sendo necessário que as características dos produtos inovadores sejam substancialmente aprimoradas ou que impliquem em melhorias incrementais, devendo gerar, portanto, vantagens e benefícios para a instituição (AGBI, 2020).

Também no Manual de Oslo aponta-se a inovação como a implementação de um produto, processo, métodos organizacionais, ou de negócios, novos ou significativamente melhorados. As atividades de inovação seriam, portanto, as etapas científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais que levam ao incremento desses produtos ou processos (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005).

Apesar de ser uma conceituação de fácil entendimento, a aplicação do conceito à realidade das empresas pode ser mais complexa. Quando considerado o setor produtor de bens e serviços para a Defesa Nacional, essa complexidade tende a ser ainda maior. Azevedo (2018), que divide as inovações entre tecnológicas e não tecnológicas, define a inovação no setor de Defesa como a implementação de um produto (bem ou serviço), ou de um processo, método de marketing ou organizacional, novos ou significativamente melhorados, capazes de alterar a organização, preparo e emprego do Poder Militar.

Ainda com relação à inovação no setor de defesa, o Estado brasileiro modificou a legislação que trata o assunto, com o intuito de fomentar o desenvolvimento tecnológico nacional e incentivar a Base Industrial de Defesa (BID). Essa participação do Estado deve-se também à necessidade de tornar os produtos nacionais, obtidos por meio de investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), mais competitivos em um mercado cada vez mais acirrado.

No Brasil, a política de incentivos fiscais começou em 1994, com o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI)³, cujo objetivo foi estimular o setor privado na área de pesquisa e inovação, de forma a possibilitar a criação de novos processos e produtos ou aprimorar as suas características, com o intuito de aumentar o nível de competitividade das empresas brasileiras, por meio de incentivos fiscais destinados à capacitação tecnológica da indústria (FORMIGONI et al., 2009).

Apesar da relevância do PDTI, o surgimento de novas demandas do mercado exigiu do Estado a aprovação de outras legislações no sentido de aperfeiçoar o incentivo à capacidade nacional de promover inovações tecnológicas e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), conforme pode ser observado na Figura 1.

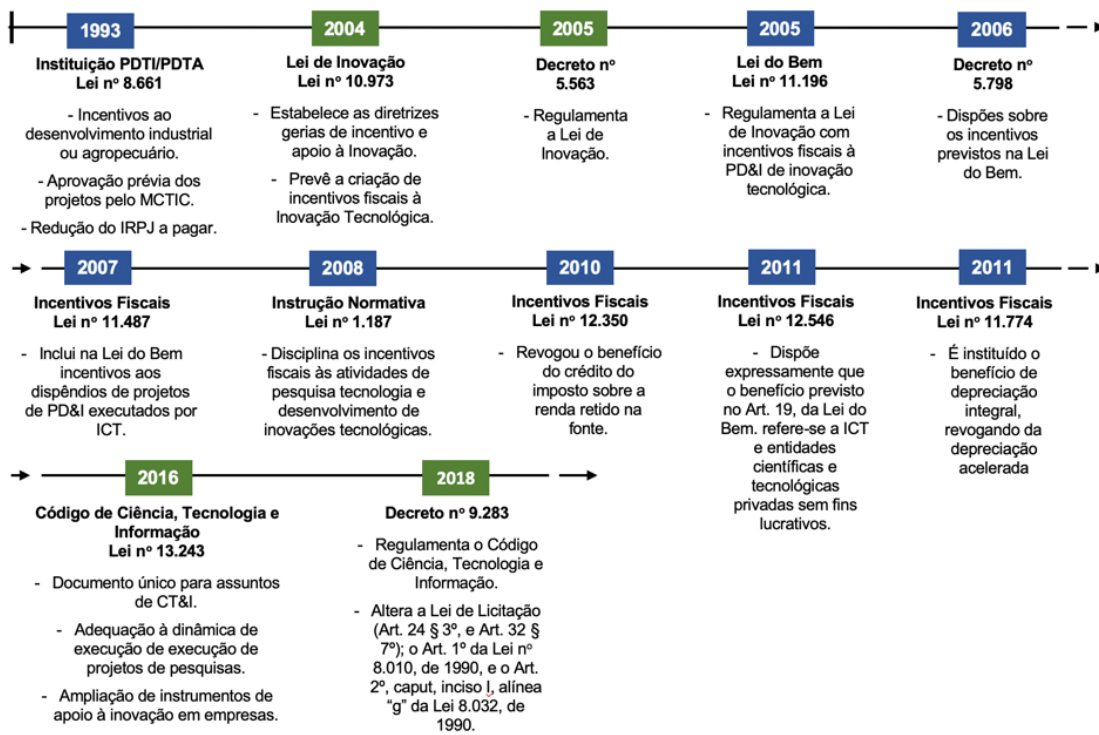
A despeito da importância das legislações mencionadas, cabe destacar a relevância do Novo Marco Regulatório Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação⁴. Essa legislação altera regras importantes e visa a facilitar a criação de um ambiente de inovação mais dinâmico no Brasil. A mencionada lei busca favorecer o ambiente de inovação por meio da promoção das atividades científicas e tecnológicas, considerando-as estratégicas para o desenvolvimento econômico e social; pela promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas; pelo estímulo à atividade de inovação nas empresas e nas Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT); e pela simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação (SEBRAE, 2020).

Para o setor de defesa, que trabalha com sistemas complexos os quais operam na fronteira da tecnologia existente, esse Novo Marco Regulatório poderá trazer avanços pela inclusão de medidas para estímulo à inovação nas empresas, como as Encomendas Tecnológicas (ETEC).

3 O PDTI foi instituído pela Lei nº 8.661, de 02 de junho de 1993, a qual dispõe sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária, e dá outras providências.

4 A Lei nº 13.243, de 2016, dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e foi regulamentada pelo Decreto nº 9.283, de 2018.

Figura 1 - Legislação voltada à inovação tecnológica



Fonte: Adaptado de ABGI (2018).

2.1 Encomenda tecnológica e a segurança jurídica do processo

Em função das dificuldades relacionadas ao acesso às tecnologias sensíveis, sobretudo as voltadas para os setores espacial e de defesa, uma alternativa viável para países como o Brasil é o desenvolvimento autóctone de soluções tecnológicas⁵ por meio de pesquisa nacional, de forma a contornar a sua atual dependência tecnológica (ANDRADE; SANTOS, 2018).

Segundo Longo e Moreira (2018), tecnologia sensível é aquela que dá origem a produtos sensíveis e/ou de uso dual, como por exemplo, as tecnologias espacial e nuclear. Segundo os autores, as tecnologias sensíveis são controladas por um país, ou um grupo de países, que consideram que “não se deva dar acesso a outros países, durante certo tempo, hipoteticamente por razões de segurança”.

Nesse cenário, apesar da ETEC ser uma possibilidade disponibilizada para a busca de soluções de problemas tecnológicos que envolvem interesses nacionais, algumas ações devem ser tomadas pelos órgãos contratantes para garantir a segurança jurídica do processo.

Um dos grandes problemas enfrentados em processos de obtenção de produtos de defesa por meio de desenvolvimento é obedecer ao mesmo rito, previsto para as demais compras governamentais, estabelecido na Lei nº 8.666/93 (Departamento de Defesa de Indústria, 2011). Essa legisla-

⁵ Solução tecnológica é a aplicação de uma tecnologia ou know-how orientado a satisfazer as necessidades de criação/modificação/melhoria de um produto ou processo de empresas ou instituições (ALBUQUERQUE et al., 2015, p. 250).

ção demanda, na fase inicial do processo, uma sequência de atos que não contemplam alguns fatores diretamente relacionados à obtenção de produtos de defesa, como a existência de risco tecnológico.

Nesse contexto, os órgãos públicos encontram uma grande dificuldade em obter o produto adequado às suas necessidades e cumprir todos os procedimentos previstos na legislação em vigor. Esses procedimentos, apesar de demandarem tempo, recurso humanos e materiais, são necessários para garantir a segurança jurídica em um processo de obtenção por meio de uma ETEC.

Sobre esse assunto, a Lei de Licitações e Contratos da administração pública exige que o contratante descreva os requisitos técnicos-operacionais do objeto a ser adquirido de modo que os interessados tenham plenas condições de identificar a natureza do problema técnico existente, bem como tenham uma visão global do produto, do serviço ou do processo inovador passível de obtenção. A dificuldade dessa atividade reside na descrição das especificações técnicas do objeto a ser desenvolvido, devido à complexidade da atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação ou por envolver soluções inovadoras não disponíveis no mercado.

Em suma, o órgão contratante deverá descrever as necessidades técnico-operacionais de tal forma que permita aos interessados a identificação da natureza do problema técnico. Na prática, quanto mais complexo for o sistema ser encomendado, mais difícil torna-se a descrição dos requisitos e maior será o risco tecnológico envolvido.

A existência de risco tecnológico, é uma das principais características das ETEC. Trata-se da possibilidade de insucesso no desenvolvimento de uma solução, decorrente de processo cujo o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico restrito à época em que se decide pela aquisição de um produto.

Visando à licitude dos procedimentos, as consultas, as respostas dos potenciais contratados e todos os demais atos relacionados às ETEC deverão ser anexados ao processo de contratação, excetuando-se os casos em que informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo (BRASIL, 2018b).

Ainda no que concerne à manutenção da trilha da licitude, a legislação estabelece que o órgão ou a entidade da administração pública contratante poderá criar, por meio de ato de sua autoridade máxima, um comitê técnico de especialistas para assessorar a instituição na definição do objeto da encomenda, na escolha do futuro contratado, no monitoramento da execução contratual e nas demais funções previstas no Decreto no 9283/2018. Trata-se, portanto, de um estudo de viabilidade a ser realizado por intermédio de um grupo de especialistas em vários assuntos. Esse estudo, previsto em algumas legislações⁶ voltadas para a aquisição de produtos de defesa, consiste de um minucioso exame do planejamento realizado até o momento, com vistas a verificar a consistência de sua estrutura, sua coerência com os objetivos pretendidos e a confiabilidade dos dados apurados (BRASIL, 2007).

Outro fator de segurança jurídica para o processo é a determinação dos parâmetros mínimos aceitáveis para o recebimento do produto, do serviço ou do processo relacionado à encomenda. Em suma, trata-se de uma definição precisa dos requisitos técnicos, logísticos e industriais necessários para a ETEC em questão.

⁶ A Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA 400-6) versa sobre o Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica que compreende desde a fase de concepção do produto até a fase de descarte (BRASIL, 2007).

A celebração do contrato de ETEC exige também que o órgão contratante obtenha o produto com as condições mais vantajosas de contratação. A legislação exige a realização de uma negociação transparente, com a documentação pertinente anexada aos autos do processo de contratação, com exceção das eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo. Ademais, a escolha do contratado será orientada para a maior probabilidade de alcance do resultado pretendido pelo contratante, e não necessariamente para o menor preço ou custo. Nesse caso, a administração pública poderá utilizar, como fatores de escolha, a competência técnica, a capacidade de gestão, as experiências anteriores, a qualidade do projeto apresentado e outros critérios significativos de avaliação do contratado (MONTEIRO, 2020).

Um fator adicional para a garantia jurídica do processo é a necessidade de aprovação prévia do projeto específico elaborado pelo contratado. Esse projeto deve conter o cronograma físico-financeiro, a observância aos objetivos a serem atingidos pela ETEC, os requisitos que permitam a aplicação dos métodos e dos meios indispensáveis à verificação do andamento do projeto em cada etapa, além de outros elementos estabelecidos pelo contratante. A análise prévia em comento pode ser realizada pelo comitê técnico de especialistas estabelecido pelo órgão contratante.

2.2 As oportunidades geradas pela encomenda tecnológica

A principal oportunidade gerada pela ETEC é facilitar a interação entre o demandante e o fornecedor, uma vez que há a possibilidade de dispensa de licitação. Contudo, para viabilizar essa interação, é necessário um contrato entre as partes que estabeleça o objeto, o cronograma físico-financeiro e as normas sobre a propriedade intelectual (BRASIL, 2018b).

A ETEC permite também que os órgãos e as entidades da administração pública possam contratar diretamente uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), pública ou privada, ou ainda, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa, desde que possuam reconhecida capacitação tecnológica no setor.

O objetivo da ETEC é, portanto, a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (BRASIL, 2018b).

Tendo em vista as dificuldades que envolvem o desenvolvimento de sistemas complexos de defesa, a legislação passou a considerar a existência de risco tecnológico no decorrer do processo. Segundo o decreto regulatório⁷, os riscos tecnológicos estão relacionados à “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação” (BRASIL, 2018b, p. 2).

Para os casos de contratações cujo objeto envolva risco tecnológico, a Encomenda Tecnológica admite que o produto obtido pela contratação possa ser diferente do almejado, em função da incerteza tecnológica existente. Ademais, esse novo dispositivo legal possibilita a descontinuidade do contrato por inviabilidade técnica ou econômica durante o seu desenvolvimento.

⁷ O Decreto nº 9.283, de 2018, estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Outra possibilidade gerada pela ETEC é a inclusão dos custos das atividades que precedem à introdução da solução, do produto, do serviço ou do processo inovador no mercado. Dessa forma, a fabricação de protótipos; o escalonamento, como planta piloto para prova de conceito, testes e demonstração; e a construção da primeira planta em escala comercial, quando houver interesse da administração pública no fornecimento desses itens, podem fazer parte do objeto do contrato.

O Novo Marco Regulatório em comento repercute diretamente entre as entidades da Administração Pública que promovem atividades de pesquisa e desenvolvimento e realizam contratos com base no Art. 24 da Lei nº 8.666/93, uma vez que essa nova legislação afasta a necessidade de realizar licitação para contratar bens, insumos, serviços e obras nos casos em que o objeto do contrato esteja vinculado a projetos de pesquisa e devidamente aprovados pela Administração, o que representa uma segurança jurídica para os atores envolvidos.

Em nota técnica publicada pela Agência Espacial Brasileira (AEB) (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020c), torna-se claro que a ETEC somente se aplica nos casos em que ocorra a inexistência de soluções disponíveis no mercado, para o problema o qual o Estado visa solucionar, por intermédio da contratação (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020a). Essa consideração é importante porque a ETEC torna-se uma opção a ser utilizada somente em casos bem específicos. Trata-se, portanto, de uma exceção entre os instrumentos de contratação disponibilizados pela legislação brasileira, uma vez que pressupõe a assunção de uma parcela significativa dos riscos tecnológicos por parte do Estado.

Cabe destacar que, quando se busca a obtenção de soluções tecnológicas, ainda que existam opções disponíveis no mercado, deve-se considerar a possibilidade de restrições e embargos por parte dos países proprietários da tecnologia. No setor espacial e de defesa pode ser citado, como exemplo, o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), do qual o Brasil é signatário e que afetou o desenvolvimento de veículos lançadores de satélites nacionais (LONGO; MOREIRA, 2018). Tais embargos podem significar atrasos e, em situações mais extremas, até o encerramento das atividades relacionadas (SANTOS, 1996).

No entanto, dada a importância da ETEC para encomendas que envolvam riscos tecnológicos, a necessidade de mecanismos de controle ocasiona dificuldades na aplicação da legislação em tela, o que na prática torna a utilização da modalidade ETEC uma opção pouco praticada pelos órgãos públicos brasileiros.

3 Obtenção de sistemas complexos de defesa e encomendas tecnológicas

A possibilidade de realizar compras públicas no Brasil por meio de Encomenda Tecnológica existe desde a promulgação da Lei nº 10.973/2004⁸. Essa possibilidade favorece a obtenção de produtos complexos de defesa por vários fatores, entre eles, a opção de desenvolver uma solução tecnológica ainda não disponível no mercado.

No entanto, apesar das opções disponibilizadas pela ETEC, poucos processos de obtenção de produtos de defesa foram desenvolvidos pelas Forças Armadas (FA), por meio desse dispo-

8 As ETEC são previstas no art. 20 da Lei no 10.973/2004, com redação dada pela Lei no 13.243/16 e regulamentação dada pelo Decreto no 9.283/2018. Segundo o inciso XXXI do art. 24 da Lei no 8.666/1993, as ETEC são dispensadas do processo de licitação (RAUEN, 2019, p. 7).

sitivo, até o presente momento. Segundo Barbosa e Rauen (2019), somente em cinco ocasiões, as FA realizaram processos de obtenção utilizando-se desse dispositivo legal, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Encomendas Tecnológicas desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras

Data	Contratante	Fornecedor	Objeto	Valor do Contrato (R\$ correntes)
06/12/10	Centro Tecnológico do Exército	Orbisat	Serviços técnicos especializados para a atualização tecnológica de cinco radares de defesa antiaérea de baixa altura (Sistema de Acompanhamento de Alvos Aéreos Baseado em Emissão de Radiofrequência – SABER M60)	2.973.000,00
21/08/14	Fundação de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação do Exército Brasileiro	CPqD	Serviços técnicos especializados relacionados aos serviços de modelagem P&D de um módulo de forma de onda para uso na faixa de frequência de <i>high frequency</i> (HF)	4.580.000,00
04/11/14	Exército Brasileiro	Hidromec	Contratação de serviço para desenvolvimento da Plataforma de Integração do Projeto Rádio Definido por Software de Defesa (RDS-Defesa), versão veicular	2.399.895,00
07/12/18	Marinha do Brasil	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares	Desenvolvimento de tecnologias para aceleração de prótons a laser para aplicações nucleares	14.860.000,00
20/09/19	Exército Brasileiro	Opto	Serviço de P&D do monóculo de imagem térmica OLHAR	2.879.204,45

Fonte: Adaptado de Barbosa e Rauen (2019).

Da análise da Tabela 1, é possível depreender que, apesar das possibilidades fornecidas pelas ETEC, as FA brasileiras pouco utilizaram esse recurso. Sobre essa situação, Barbosa e Rauen (2019) citam que é evidente o fato de que as ETEC são subutilizadas no conjunto de estratégias de desenvolvimento tecnológico nacional. Nesse sentido, quando se analisa a obtenção de produtos complexos de defesa, a mesma conclusão pode ser obtida.

Também é possível observar que não houve participação do Comando da Aeronáutica em nenhum processo de obtenção por intermédio de ETEC, apesar da existência de projetos, no âmbito desse Comando, diretamente voltados para o desenvolvimento de soluções tecnológicas. Apesar de ter sido assinado em 2009, o contrato de desenvolvimento da aeronave cargueira

KC-390 (Projeto KC-X)⁹ é um exemplo de obtenção de produtos de defesa que poderia ter sido contemplado por intermédio de uma ETEC.

Em projetos complexos como o KC-X, a utilização das ETEC seria uma garantia de que possíveis problemas, no desenvolvimento da solução contratada, não ocasionassem conflitos entre contratados e contratantes. No caso do KC-X, por ter sido um projeto contratado por meio de uma dispensa de licitação, ocorreu o risco de não serem produzidos os protótipos de acordo com as regras contratuais, em função dos riscos tecnológicos existentes em uma atividade complexa como o desenvolvimento de uma aeronave.

A ETEC possibilita a utilização de variáveis formas de remuneração para uso nas contratações: preço fixo, preço fixo mais remuneração variável de incentivo, reembolso de custos sem remuneração adicional, reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo e reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo (BRASIL, 2018b). Essas opções de remuneração permitem que o risco tecnológico existente possa ser compartilhado entre as empresas e a administração pública, bem como possibilita amenizar a dificuldade de se estimar um preço para uma solução ainda em fase de desenvolvimento.

Assim, em relação ao Projeto KC-X, é importante destacar que esse empreendimento utilizou a forma de contratação (ou de renumeração da empresa contratada) por preço fixo, por meio do qual todos os riscos ficam sob a responsabilidade da empresa contratada.

Sobre essa forma de contratação por preço fixo, apesar de parecer vantajoso para o contratante, na prática, as empresas contratadas tendem a incluir toda a incerteza do projeto no preço definido em contrato, o que encarece o projeto (BARBOSA; RAUEN, 2019). Nesse sentido, o desenvolvimento dos dois protótipos da aeronave cargueira KC-390 teve um custo estimado de 5,9 bilhões de reais. Esse custo pelo desenvolvimento das duas unidades do cargueiro é, visivelmente, bem elevado quando comparado ao valor das 28 aeronaves previstas para o Projeto KC-390, que custará em torno de 16,2 bilhões de reais (BRASIL, 2020).

Além disso, de acordo com Barbosa e Rauen (2019), o instrumento legal escolhido para o desenvolvimento do KC-X trouxe riscos consideráveis para a empresa Embraer, uma vez que os contratos de inexigibilidade de licitação não preveem a existência de riscos tecnológicos.

Cabe destacar que a despeito da existência da modalidade ETEC para a obtenção de produtos complexos de defesa, possivelmente o pouco conhecimento e experiência do corpo jurídico do governo federal e das Forças Armadas sobre a aplicação da citada legislação (vide a baixa utilização verificada na Tabela 1), bem como a dificuldade em enquadrar o objeto de determinadas aquisições na modalidade ETEC, fazem com que esse dispositivo não seja aplicado em sua plenitude.

A dificuldade em enquadrar um produto de defesa em uma ETEC é fator relevante para a definição, ou não, do uso dessa modalidade no processo de aquisição. Nesse aspecto, as incertezas referentes ao risco tecnológico, via de regra, não são os únicos fatores relevantes na definição da empresa contratante. Em muitos casos, os problemas relacionados a embargos internacionais, por exemplo, podem ter uma grande importância quando se trata de produtos

⁹ O Projeto KC-X visou o desenvolvimento de dois protótipos de uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo para complementar e eventualmente substituir as aeronaves C/KC-130 da Força Aérea Brasileira na realização das missões de transporte aéreo logístico, SAR (Busca e Resgate) e reabastecimento em voo, dentre outras. De maneira mais ampla, o Projeto também visou promover a capacitação tecnológica da Aeronáutica e da indústria aeroespacial brasileira e aumentar a capacidade operacional da Força Aérea Brasileira, por intermédio do desenvolvimento e posterior aquisição das aeronaves KC-390 (BRASIL, 2018).

complexos de defesa, em função da importância estratégica que esses itens têm para a soberania nacional (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020b).

Sobre esse tipo de impasse, o Ministério da Saúde, que é atualmente um dos principais utilizadores da modalidade ETEC, percebeu a necessidade de atuar de forma conjunta a outras instituições¹⁰ para resolver possíveis dificuldades de entendimento e aplicação das ETEC na solução de problemas relacionados ao Ministério (BRASIL, 2017). Nesse sentido, a promulgação do Decreto no 9.245¹¹, de 20 de dezembro de 2017, foi um passo importante no trato de questões complexas voltadas para a obtenção de soluções indispensáveis à área da Saúde.

Se for realizado um paralelo entre o Ministério da Saúde e as soluções buscadas pelas Forças Armadas, pode-se observar que a área de defesa necessita evoluir no sentido de definir procedimentos e estabelecer processos mais precisos e padronizados sobre o tema, de forma a facilitar o trabalho dos profissionais diretamente envolvidos com as atividades de obtenção de sistemas complexos de defesa.

Conforme Rauen (2014), uma coordenação central permite não somente eficiência e segurança jurídica, como também facilita a análise dos processos relacionados às encomendas tecnológicas. Desta forma, a elaboração de uma legislação interna ao Ministério da Defesa (MD), voltada para a padronização de alguns procedimentos relacionados à modalidade ETEC, poderia ser uma medida facilitadora em relação ao enquadramento de determinados produtos de defesa nessa modalidade. Essa nova legislação poderá ocasionar celeridade no processo e maior segurança jurídica para os órgãos envolvidos nos processos de aquisição.

Nesse mesmo sentido, a criação de um sistema de obtenção de produtos de defesa mais integrado e robusto, sob a coordenação do MD, conforme assevera Longo e Moreira (2013), pode ser uma opção fundamental para o uso eficiente e efetivo dos recursos financeiros disponíveis, por meio de encomendas tecnológicas consistentes e exequíveis.

Contudo, apenas como um exemplo que corrobora a segurança jurídica de processos relacionados à obtenção de sistemas de defesa, cabe destacar que o Comando da Aeronáutica (COMAER) já criou, em outras ocasiões, normas específicas voltadas para facilitar o entendimento de legislações relacionadas a compras públicas. Um desses casos foi a criação da Portaria no 921/GC3¹², de 2 de setembro de 2004, que atribui competência e define procedimentos para comissões internas do COMAER emitirem pareceres técnicos voltados para justificar a dispensa de licitação em compra de materiais e equipamentos motivados pela necessidade de se manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios aéreos e terrestres.

10 Órgãos que compõem o chamado o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), como Casa Civil, MRE, Ministério da Fazenda, entre outros.

11 O Decreto no 9.245, de 2017, institui a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde, regulamenta o uso do poder de compra do Estado em contratações e aquisições que envolvam produtos e serviços estratégicos para o Sistema Único de Saúde no âmbito do Complexo Industrial da Saúde e dispõe sobre o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde e o Fórum Permanente de Articulação com a Sociedade Civil.

12 A Portaria no 921/GC3, de 2004, dispõe sobre Comissão Interna com a competência para examinar e emitir parecer sobre dispensa de licitação para as compras de materiais e equipamentos utilizados pelo Comando da Aeronáutica, excetuados os materiais de uso pessoal e administrativo, motivada pela necessidade de se manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios aéreos e terrestres.

4 O caso da encomenda tecnológica desenvolvida pela aeb

A Agência Espacial Brasileira (AEB) iniciou um projeto inédito na instituição, de aquisição de uma solução tecnológica com base em uma ETEC. Esse projeto refere-se à contratação do desenvolvimento de um Sistema de Navegação Inercial (INS). O ineditismo dessa iniciativa da AEB deve-se, sobretudo, à parceria realizada com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com representantes da Advocacia-Geral da União (AGU), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Segundo a AEB, a dificuldade em obtenção de sistemas de navegação inercial normalmente tem sido um entrave às atividades brasileiras de pesquisa e desenvolvimento. Isto ocorre em função dos embargos impostos pelos fornecedores internacionais aos produtos relacionados às aplicações espaciais e de defesa. Entre esses embargos, estão os regimes de controle de transferência de bens e de tecnologias sensíveis estabelecidos pelos países que dominam esse conhecimento, como o já citado *Missile Technology Control Regime* (MCTR)¹³ liderados pelos integrantes do G7.

Além dos embargos, outros riscos inerentes a essa atividade também são comuns, entre eles, a restrição no número de itens fornecidos, a venda de equipamentos obsoletos tecnologicamente, especificações funcionais insuficientes para a missão desejada, fornecimento de itens não customizados à aplicação pretendida, entre outros (BRASIL, 2020).

Diante do cenário apresentado, a AEB identificou a ETEC como um instrumento que possui potencial para ser utilizado em contratação de soluções para o setor espacial (BRASIL, 2020). Ainda de acordo com essa Agência, por se tratar de uma iniciativa inédita e pela carência de experiências práticas no setor espacial, houve a necessidade da participação do Tribunal de Contas da União (TCU) que acompanha a elaboração dessa encomenda tecnológica de forma a mapear e mitigar os riscos encontrados, com o intuito de garantir a correta execução da legislação e garantir a conformidade do processo. Cabe destacar que, por se tratar de uma atividade nova, a quebra de paradigma existe tanto para os órgãos contratantes, quanto para os órgãos de controle (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020a).

Conforme citado anteriormente, a AEB escolheu como objeto da primeira ETEC um subsistema de navegação. Segundo essa Agência, esse tipo de subsistema de navegação é usualmente representado por um Sistema Inercial (INS)¹⁴ em funcionamento paralelo a um componente de posicionamento por GNSS (*Global Navigation Satellite System*), conforme pode ser observado na Tabela 2. No entanto, a complexidade do sistema está relacionada ao fato de que sistemas INS podem ter seu processamento de posição influenciado pelo erro inerente de sensores, dentre outros. Por esse motivo, alguns problemas podem surgir; por exemplo, a integração no tempo pode propagar um erro de posicionamento durante sua trajetória.

13 O MCTR é um regime que funciona informalmente e os países membros comprometem-se a desenvolver uma sistemática de exportação que iniba, ou mesmo elimine, a possibilidade de transferência de itens sensíveis a países que tenha intenções de desenvolver mísseis (SANTOS, 1995).

14 O INS compõe uma técnica de navegação em que medições tridimensionais de aceleração linear e angular são utilizadas para seguir a posição, orientação e velocidade de um objeto relativo ao um ponto de partida. Um INS detecta mudanças em posição geográfica, em sua velocidade (direção e magnitude), e em sua orientação (rotação em torno de um eixo), a partir de aceleração linear e de velocidade angular aplicada ao veículo. Desta forma, é imune a influências externas por não exigir referências externas após sua inicialização (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020).

Tabela 2 – Componentes e parâmetros básicos do sistema inercial

Componentes Internos	Parâmetros de Interface
Um comutador de bordo (OBC1) e respectivo software para processamento de sinais emitidos pelos sensores inerciais	Massa total inferior a 5 quilos
Um comutador de bordo (OBC2) e respectivo software para processamento de dados de posicionamento e integração para definição de trajetória, com correção por GNSS	Dimensões necessárias para embarcar como carga útil no foguete VSB-30 e em versões modificadas, ou em foguetes de treinamento FTB e FTI
Um receptor GNSS	Telemetria própria
Uma Unidade de Medida Móvel (IMU) composta por sensores inerciais (acelerômetros e giroscópios)	Fonte de energia e rede elétrica própria
Telemetria adaptada a um sistema de recepção em solo	-

Fonte: Adaptado de Agência Espacial Brasileira (2020a).

A importância da ETEC surge pelo fato de a obtenção mencionada envolver riscos consideráveis, uma vez que o objeto do contrato é um produto que se encontra no limiar da tecnologia existente. Por esse motivo, de acordo com a AEB, para minimizar a ocorrência de problemas no decorrer das fases da encomenda, todas as especificações técnicas e parâmetros de funcionamento serão revisados e detalhados por uma comissão técnica de especialistas.

Apesar de os projetos da área espacial utilizarem, como métrica de desenvolvimento tecnológico, o *Technology Readiness Level* (TRL) mínimo 2, como ocorreram com o projeto SISNAV¹⁵, o Sistema de Navegação Inercial contemplado pela encomenda tecnológica terá seus produtos entregáveis divididos em cinco fases, sendo que a primeira fase iniciará com índice de maturidade tecnologia 3, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Fases do Sistema de Navegação Inercial.

Fase	Technology Readiness Level (TRL)	Produto Entregável
Fase 1	TRL 3	Projeto de Engenharia
Fase 2	TRL 4	Teste em laboratório de componentes e interfaces
Fase 2	TRL 5	Integração e validação em ambiente relevante
Fase 4	TRL 6 e 7	Verificação e demonstração integrada de protótipo
Fase 5	TRL 8 e 9	Protótipo completo para qualificação em voo

Fonte: Adaptado de AEB (2020a).

15 SISNAV é um sistema de navegação inercial desenvolvido pelo Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE) para veículos lançadores e suborbitais (BRASIL, 2020).

A adoção do TRL 3 para a primeira fase da ETEC desenvolvida pela AEB é uma medida mitigadora no sentido de aumentar as chances de sucesso da encomenda em tela, considerando-se que o TRL 3 consiste em obter resultados analíticos/experimentais documentados de forma a validar provas de conceito (MANKINS, 1995).

A ETEC desenvolvida pela AEB apresenta semelhanças aos projetos de P&D realizados no âmbito das Forças Armadas brasileiras em relação ao objeto dos contratos, como é o caso do desenvolvimento da aeronave KC-390 (Projeto KC-X), entre outros projetos voltados para a aquisição de produtos complexos de defesa. No entanto, no caso do KC-390, em função de vários fatores, entres eles a inexistência de legislação específica do COMAER para a realização de encomendas tecnológicas, no momento da concepção do projeto em questão, o Comando da Aeronáutica apoiou-se em dois dispositivos legais, a dispensa e a inexigibilidade de licitação¹⁶ (RIBEIRO, 2017).

5 Considerações finais

Neste artigo foi analisado o modelo de compras públicas por Encomendas Tecnológicas (ETEC) aplicadas à obtenção de sistemas complexos de defesa, as oportunidades geradas a partir desse tipo de contratação, bem como a segurança jurídica em seu emprego.

Observa-se que a despeito do espaço temporal existente entre a publicação do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e a sua regulamentação, os órgãos públicos brasileiros ainda não apresentaram significativa aderência à citada legislação para a obtenção de sistemas de defesa. Essa falta de aderência possivelmente está relacionada ao desconhecimento dos detalhes da legislação e ao receio de cometer erros na interpretação das normas vigentes, o que poderia implicar em prejuízos ao erário público e implicações jurídicas para os agentes da administração.

Desta forma, para que os órgãos públicos possam utilizar todas as possibilidades disponibilizadas pela legislação existente, faz-se necessária a adoção de medidas capazes de facilitar o entendimento das normas em vigor, por parte dos agentes públicos, de forma a proporcionar maior segurança jurídica nos processos de obtenção de sistemas complexos de defesa.

Cabe ressaltar que esse tipo de obtenção se destaca pela elevada soma de recursos financeiros envolvidos, pela importância dos sistemas de defesa para o país, pela complexidade dos processos e pela incerteza no sucesso da atividade, sobretudo quando a obtenção envolve o desenvolvimento de produtos de defesa. Por essas particularidades, os processos de contratação de sistemas complexos de defesa exigem tratamentos específicos, de forma a permitir opções viáveis à administração pública e possibilitar o atendimento de demandas da sociedade de forma mais eficiente.

Os casos comentados neste trabalho exemplificam dois processos de obtenção de sistemas complexos que seguiram caminhos diferentes: o Projeto KC-390 e o Sistema de Navegação Inercial (INS). Embora sejam considerados sistemas de destacada importância para a soberania nacional, e projetos de P&D bem-sucedidos, verifica-se que o dispositivo legal utilizado como base no processo de obtenção do INS, a Encomenda Tecnológica, é mais adequado para contratações cujo objeto

¹⁶ Dispensa de licitação (Art. 24) e Inexigibilidade de licitação (Art. 25), ambos da Lei no 8.666/1993.

envolve risco tecnológico, sobretudo em função das incertezas existentes e pela segurança jurídica fornecida aos gestores envolvidos.

Em relação ao instrumento utilizado pela AEB, foi possível verificar a possibilidade de se contornar a dificuldade para se utilizar a ETEC, enquanto a legislação ainda não está totalmente consolidada como instrumento de contratações de soluções tecnológicas para problemas reais das Organizações Públicas. Foi possível também identificar que a falta de experiência da AEB suscitou a necessidade da participação de um órgão de controle (TCU) em todas as fases do processo, assim como de outros órgãos da administração pública, como a AGU, o MCTI e o IPEA, no intuito de construir o conhecimento necessário para a utilização da ETEC de forma adequada e com a segurança jurídica necessária para os agentes da administração.

A exemplo da AEB, sugere-se que o Ministério da Defesa elabore uma legislação interna voltada para a padronização de procedimentos relacionados à ETEC e para o enquadramento de determinados produtos de defesa nessa modalidade de contratação. Essa nova legislação poderá ocasionar celeridade no processo e maior segurança jurídica para os órgãos envolvidos nos processos de aquisição. Ademais, uma coordenação central possivelmente permitirá não somente maior eficiência, como poderá facilitar a análise dos processos relacionados às encomendas tecnológicas.

Referências

- ABGI. **Lei do Bem**: os incentivos fiscais à inovação tecnológica. [S.l.]. 2020. Disponível em: <https://brasil.abgi-group.com/lei-do-bem>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Encomenda Tecnológica (ETEC)**. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/pt-br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. Estudos Preliminares. **Processo nº 01350.000025/2020-58**. Brasília, 2020c. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/pt-br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec/documentos>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. Nota Técnica. **Processo nº 01350.000025/2020-58. Encomenda Tecnológica sobre sistema de navegação inercial**. Brasília, 2020d. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec/documentos>. Acesso em: 23 dez. 2020.
- ALBUQUERQUE, B. et al. Novas práticas para o fomento da inovação na economia brasileira: o BNDES Soluções Tecnológicas. In: ABDE/BID (orgs.). **Prêmio Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE-BID)** - Coletânea de Trabalhos. Rio de Janeiro: ABDE Editorial, p. 241-262, 2015. Disponível em: https://abde.org.br/wp-content/uploads/2018/06/PREMIO-ABDE-BID-2015_PDF-COMPLETO.pdf. Acesso em: 01 jan. 2021.
- ANDRADE, A. D. P.; SANTOS, C. S. A. **Políticas públicas de defesa**: uma análise sobre a Lei nº 12.598/2012 e as empresas estratégicas de defesa. [S.l.], 2018. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535683049_ARQUIVO_artigoppallaneclarice.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.
- AZEVEDO, C. E. The elements of analysis of the culture of innovation in the Defense sector and its three-dimensional model. **Coleção Meira Mattos**: Revista das Ciências Militares, [S.l.], v. 12, n. 45, p. 145-167, 2018.
- BARBOSA, C. M. M.; RAUEN, A. T. **Encomendas Tecnológicas no Brasil**: Guia Geral de Boas Práticas. Ipea: Brasília, 2019.
- BERTALANFFY, L. **Teoria Geral dos Sistemas**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.
- BLANCHARD, B. S.; BLYLER, J. E. **System Engineering Management**. 5. ed. New Jersey: Wiley, 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666const.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 129/GC4**, de 5 de março de 2007. Boletim do Comando da Aeronáutica, Brasília, n. 47, 9 mar. 2007.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Sistema de Navegação e Controle**. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.iae.cta.br/index.php/todos-os-projetos/projetos-aeronautica/sistema-de-navegacao-e-control>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 15/MD**, de 4 de abril de 2018. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, n. 65, 5 abr. 2018a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.283**, de 7 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, 7 fev. 2018b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.243**, de 11 de janeiro de 2016. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, 12 jan. 2016.

Departamento de Indústria de Defesa. **Análise COMDEFESA: por uma Política de Aquisição de Material de Defesa**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2629/ANALISE-COMDEFESA---Por-uma-Politica-de-Aquisicao-de-Material-de-Defesa>. Acesso em: 23 dez. 2020.

DOSI, G. The nature of the innovative process. In: DOSI, G. et al (orgs). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

FORMIGONI, H. et al. **A influência do PDTI e da Lei do Bem na geração de riqueza das companhias abertas brasileiras não financeiras**. [S.l.], 2009. Disponível em: <https://anaisbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1053>. Acesso em: 23 dez. 2020.

FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Journal of Economics**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

HOBDAY, M. Product complexity, innovation and industrial organization. **CoPS Publication**, Falmer, n. 52, 1998.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W.S. Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-304, jul./dez. 2013.

LONGO, W P.; MOREIRA, W.S. O acesso a tecnologias sensíveis. **Tensões Mundiais**, [S.l.], v. 5, n. 9, p. 73-122, 2018. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/669>. Acesso em: 23 dez. 2020.

MANKINS, J. C. **Technology Readiness Levels**: a white paper. Office of Space Access and Technology: NASA, [S.l.], 1995. Disponível em: https://aiaa.kavi.com/apps/group_public/download.php/2212/TRLs_MankinsPaper_1995.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

MITCHELL, M. **Complexity**: a guided tour. New York: Oxford University Press, 2009.

MONTEIRO, V. **O que aprendi lendo a legislação sobre contrato de encomenda tecnológica**. [S.l.], 2020. Disponível em: <http://ga.basegroup.com.br/o-que-aprendi-lendo-a-legislacao-sobre-contrato-de-encomenda-tecnologica>. Acesso em: 23 dez. 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Frascati**: metodologia proposta para definição da pesquisa e desenvolvimento experimental. [S.l.], 2002. Disponível em: http://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/14/Manual_de_Frascati.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. [S.l.], 3. ed., 2005. Disponível em: <https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

OLIVEIRA, L. G. O desenvolvimento de projetos de sistemas complexos na indústria aeronáutica: o caso de gestão integrada aplicada ao programa Embraer 170. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.19-33, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 23 dez. 2020.

RAUEN, A. T. Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições. **Radar**, [S.l.], n. 36, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/radar/temas/regulacao/450-radar-n-36-encomendas-tecnologicas-nos-estados-unidos-possibilidades-do-regulamento-federal-de-aquisicoes>. Acesso em: 23 dez. 2020.

RIBEIRO, C. G. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso KC-390. In: RAUEN, A. T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 236-288. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8953>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SANTOS, R. Desenvolvimento de tecnologia de ponta: embargos tecnológicos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.l.], n. 32, p. 115-126, dez. 1996. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/729>. Acesso em 23: dez. 2020.

SEBRAE. **O Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-novo-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao,8603f03e7f484610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 23: dez. 2020.



O papel trinitário do Exército Brasileiro: bases de uma força “multitarefa”

The Trinitarian role of the Brazilian Army: bases of a “multitasking” force

Resumo: No Brasil, o Exército tem sido recorrentemente empregado pelo Governo Federal para exercer atividades que, por sua natureza, seriam tradicionalmente realizadas por outras agências do Estado. Contudo, mesmo isso sendo reconhecidamente um problema, ao desviar a Força de suas funções precípua, não há sinais de mudanças. Por isso, o artigo objetivou discutir as peculiaridades de atuação do Exército Brasileiro (EB), destacando como as funções tradicionalmente desempenhadas pelos militares vão muito além do preparo para a guerra. Do ponto de vista metodológico, adotou-se uma perspectiva teórica baseada no conceito de cultura estratégica e nas condicionantes geopolíticas do território brasileiro, procedeu-se a uma revisão bibliográfica e realizou-se a consulta a documentos de defesa e manuais militares que ajudaram a entender o processo de construção do perfil multitarefa. Como resultado, propõe-se um modelo trinitário de atuação do EB representativo de uma cultura estratégica propriamente brasileira, que relaciona a participação do Exército ao processo de construção do Estado nacional.

Palavras-chave: Exército Brasileiro. Defesa. Segurança territorial. Ações subsidiárias.

Abstract: In Brazil, the Army has been recurrently employed by the Federal Government to carry out activities that, by its nature, would have traditionally been carried out by other State agencies. However, even though this is admittedly a national problem, there are no signs of change. For this reason, the article aimed to discuss the peculiarities of the Army's activities in Brazil, highlighting how the functions traditionally performed by the military go far beyond preparing for war. From a methodological perspective, a perspective was adopted based on the concept of strategic culture and the geopolitical conditions of the Brazilian territory, a bibliographic review and consultation of defense documents and military manuals were carried out, which helped to understand the process of building the multitasking profile. As a result, a Trinitarian model of EB performance is proposed, representing a strategic Brazilian culture, which relates the participation of the Army to the process of building the national state.

Keywords: Brazilian Army. Defense. Territorial security. Subsidiary actions.

Oscar Medeiros Filho 

Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército.

Brasília, DF, Brasil.

oscarfilho.medeiros@eb.mil.br

Marcelo de Jesus Santa Bárbara 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

marcelojsb@id.uff.br

Recebido: 09 set. 2020

Aprovado: 10 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo discutir as peculiaridades da atuação do Exército no Brasil destacando como as funções tradicionalmente desempenhadas pelos militares brasileiros vão muito além do preparo para a guerra.

Para tanto, os autores propõem um modelo trinitário de atuação do EB considerando: a) sua finalidade precípua (preparar-se para a guerra); b) sua função de segurança territorial (atuação como força de segurança, especialmente nas fronteiras); e c) sua participação histórica como espécie de “bastião da nacionalidade” e “escola de civismo”.

A questão central que orienta o artigo é a seguinte: por que, no Brasil, o Exército tem sido recorrentemente empregado pelo Governo Federal para exercer atividades que, por sua natureza, seriam tradicionalmente realizadas por outras agências do Estado? Por que, mesmo isso sendo reconhecidamente um problema ao desviar a Força de suas funções precípua, não há sinais de mudanças?

Sob uma abordagem que integra fatores ideacionais (cultura estratégica) e materiais (condicionantes geopolíticos), o artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira discutirá a existência de uma cultura estratégica propriamente brasileira, que se relaciona a participação do EB no processo de construção do Estado nacional, bem como as influências dos fatores materiais nas formulações geopolíticas elaboradas por militares do Exército; decorrente disso, a segunda seção apresentará elementos da formação do *ethos* militar do Exército, dando alguns contornos para a estratégia da presença. Na terceira seção discutiremos o tema central deste artigo: o *papel trinitário* do EB.

2 Elementos de uma cultura estratégica brasileira e condicionantes geopolíticos do território

A origem do conceito de cultura estratégica remonta ao final dos anos 1970¹ em trabalhos que buscam entender as questões de segurança internacional a partir de uma abordagem culturalista (REIS, 2013), ou seja, que considera relevante compreender aspectos ideacionais para além da escolha puramente racional no uso da força militar. Johnston (1995) se refere a cultura estratégica como um sistema integrado de símbolos (argumentos, metáforas, etc.) que atuam de forma a estabelecer preferências estratégicas duradouras por meio de formulação do emprego eficaz das forças armadas no cenário internacional.

A cultura estratégica seria constituída por elementos ideacionais de longa duração – mas não imutável – como tradição, percepções e preferências. Nesse sentido, a geografia e a história de um país constituem os fatores mais importantes na formação da sua cultura estratégica (DOESER, 2016). Pode-se definir cultura estratégica como o ambiente ideacional que condiciona o comportamento dos atores na tomada de decisão sobre as opções estratégicas consideradas mais apropriadas e eficazes (DOESER, 2016; LANTIS, 2002).

1 O conceito “cultura estratégica” foi cunhado pela primeira vez em 1977, por Jack L. Snyder, em “The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options”. Nessa obra, Snyder define o conceito como a “sum total of ideals, conditional emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of the national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other with regard to nuclear strategy” (JOHNSTON, 1995, p. 36).

Esse meio representaria um sistema de ideias e objetos, um “*mindset*” a disposição dos formuladores de políticas públicas. Destacam-se nesse caso as tradições, os valores e crenças que são interpretadas como a “vontade nacional” pela elite decisória no poder. Desse modo, as condições geográficas e históricas oferecem as possibilidades para que as elites decisórias construam uma determinada agenda política, o que acaba por gerar um “estilo nacional”.

Dessa forma, o conceito de cultura estratégica serviria de base para se entender como condições políticas domésticas e constrangimentos externos podem influenciar tanto o comportamento diplomático, militar e econômico dos Estados no sistema internacional, como a maneira pela qual eles organizam a ocupação do espaço nacional, estabelecendo pontos de contato entre as agendas de segurança, defesa e desenvolvimento.

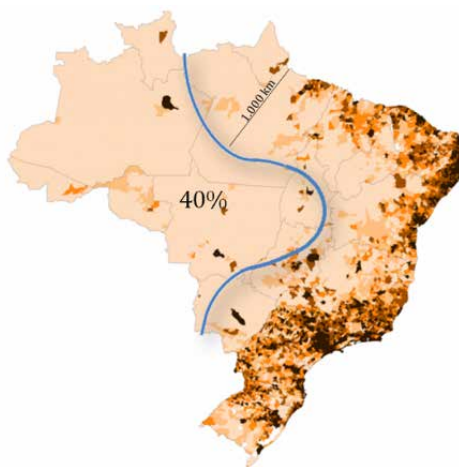
Isso significa dizer que há sempre um contexto cultural que condiciona as percepções e as preferências básicas que inevitavelmente influenciam previamente as opções estratégicas (REIS, 2013), impactando a tomada de decisão e o “fazer militar”.

Logo, ao reconhecermos que cultura não é algo dado, solidificado, mas está em permanente processo de construção e reconstrução, parece-nos adequado discutir a forma como os militares no Brasil – atores estatais com considerável grau de autonomia – moldaram e foram sendo moldados por uma cultura estratégica genuinamente nacional.

Em busca dos elementos que comporiam uma cultura estratégica brasileira, faz-se necessário, inicialmente, situar o Brasil em seu contexto geopolítico.

O Brasil é um país de dimensões continentais com aproximadamente dezessete mil quilômetros de fronteira com nove países sul-americanos e um departamento ultramarino francês. Soma-se a isso um litoral de aproximadamente sete mil quilômetros onde, em um raio de até duzentos quilômetros distantes da costa, concentra-se aproximadamente 50% de toda a população nacional. Ressalte-se, também, que 40% de todo o território nacional dista a mais de mil quilômetros do litoral (figura 1), o que, em si, constitui-se obstáculo à própria ocupação do espaço central, apesar de todo o esforço nacional de busca pela ocupação do “Oeste”.

Figura 1 – Concentração demográfica brasileira



Fonte: Adaptado pelos autores a partir do Mapa “Contagem da População” (IBGE, 2007).

Com efeito, o pensamento geopolítico de autores como Travassos, Golbery, Meira Mattos já enfatizava a importância de se estabelecerem vínculos econômicos entre o litoral, as áreas interiores e as áreas de intercâmbio fronteiriço do Brasil com o seu entorno. A questão do desenvolvimento, portanto, deveria ser associada a uma agenda de cooperação com os países limítrofes tanto da Bacia Amazônica como do Cone-Sul.

Desse modo, as formulações geopolíticas dos militares tradicionalmente versam sobre a necessidade do Estado de se fazer presente no espaço geográfico de dimensões continentais. É essa condição que tem sido fundamental para se compreender a postura estratégica do Exército no contexto brasileiro. Cabendo frisar que essa condição, na perspectiva aqui apresentada, pode ser enfocada à medida que o Brasil é entendido enquanto parte indissociável de uma América do Sul igualmente formada por países em desenvolvimento.

Nesse sentido, não há como se desconsiderar as características que envolvem o nosso entorno estratégico. O Brasil está inserido em uma região com a baixa incidência de guerras interestatais², fatores históricos-militares e os desafios enfrentados por países em desenvolvimento, contribuíram, do ponto de vista da cultura estratégica, para a construção de um “olhar para dentro”. Decorre desse olhar, um plano interno privilegiado e, conseqüentemente, um emprego militar associado a políticas públicas como as de segurança e desenvolvimento.

Destarte, a reflexão geopolítica produzida no Brasil ao longo do século XX constitui exemplo típico dessa situação: de um lado, foi concebida especialmente por oficiais do Exército; de outro lado, os aspectos mais relevantes dizem respeito a questões, como: ocupação de imensos espaços vazios, projeto de integração e desenvolvimento do País e um projeto de construção e consolidação de uma identidade nacional coesa. Em suma, trata de integração, desenvolvimento e segurança, tendo no debate sobre os desafios internos um espaço privilegiado no processo. Um interessante exemplo disso diz respeito à presença do Exército Brasileiro na faixa de fronteira como parte do processo de consolidação dos limites do Estado nacional. Nesse sentido, merece destaque a criação de colônias militares, em meados do século XIX, que tinha como finalidade povoar (vivificar) as fronteiras, na esperança de que essas viessem a se transformar em núcleos de povoamento até chegarem ao ponto de se emanciparem (BRASIL, 1959). Por suas características geopolíticas e dimensões continentais, a ideia de defesa no Brasil nasce imbricada com a noção de desenvolvimento. Nesse sentido, vivificar a fronteira expressava, nas palavras do general Meira Mattos, a mescla entre “a arma de defesa e a enxada da fixação econômica do homem à terra”³ (MATTOS, 2011).

Por conseguinte, essas breves considerações sobre a concepção geopolítica castrense podem ser associadas à literatura sobre segurança internacional, abrindo espaço para um

2 Para Medeiros Filho (2014), cinco fatores podem ser apontados como possíveis causas do padrão anômalo da América do Sul no sistema internacional ao longo do último século. O primeiro diz respeito à localização periférica da região em relação aos grandes conflitos mundiais. O segundo fator, oriundo do primeiro, refere-se ao poder bélico relativamente pequeno dos países da região. O terceiro fator corresponde à presença hegemônica dos Estados Unidos como elemento de estabilidade regional. O quarto fator se refere à prioridade dada aos problemas domésticos – (inimigo interno) em detrimento dos interesses externos. Por fim, sob uma perspectiva liberal, pode-se destacar o papel das normas nas relações internacionais.

3 Ainda nos dias atuais, o Exército dispõe, só no Comando Militar da Amazônia, 24 Pelotões Especiais de Fronteira (PEF). Sob o lema “Vida, Combate e Trabalho”, os PEF realizam atividades militares, como adestramento, vigilância de pontos e reconhecimento de áreas, além de inúmeras tarefas específicas nas faixas de fronteira, tais como: apoio a órgãos públicos, assistência de saúde às populações nativas, dentre outras. Em consonância ao lema dos pelotões, os militares que lá vão servir são incentivados a levarem suas famílias, permanecendo lá por até dois anos.

debate que carece ainda de maior aprofundamento nos estudos estratégicos sobre as peculiaridades de defesa em países em desenvolvimento como o Brasil. Por exemplo, Mohamed Ayoob (1995) considera que, para além das questões de defesa *stricto sensu*, os países em desenvolvimento incluem na sua agenda de segurança um conjunto de desafios relacionados ao processo de formação desses próprios Estados (*state building*).

Segundo Ayoob (1995), diferentemente do modelo clássico de segurança internacional, as questões de segurança/insegurança em países em desenvolvimento são definidas em relação às vulnerabilidades que ameaçam ou têm o potencial de ameaçar as próprias estruturas do Estado. Dessa forma, acrescenta-se que a visão realista e conservadora dos militares se integra às principais preocupações das elites dirigentes e diz respeito a questões ligadas às estruturas do Estado e ao regime de governo, envolvendo desafios relacionados à legitimidade de instituições e regimes e à carência de coesão social (AYOOB, 1995).

Ao assumir aqui elementos de uma perspectiva pós-colonialista, geralmente voltada a desafios de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, não se pretende assumir, em hipótese nenhuma, que países da região se enquadrariam na definição de *failed states* (estados falidos), como aqueles que atingiram o nível crítico de degradação do controle estatal sobre o território, mas que enfrentam desafios de certa forma já superados em países desenvolvidos oriundos de um processo que podemos denominar de “*national state building*”. Assim, pode-se dizer que as fragilidades estatais observadas em países da região estão relacionadas ao próprio modelo de desenvolvimento, marcado por carências socioeconômicas e institucionais, e que geram desafios como o de manutenção da ordem e da aplicação do império da lei em porções de seus próprios territórios. Nossa hipótese seria de que tais desafios que acabariam por levar suas Forças Armadas ao desempenho de papéis pouco ortodoxos na região.

Nesse sentido, merecem destaque as palavras do General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, Comandante do Exército Brasileiro, durante a Audiência Pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no dia 05/07/2017. Segundo ele, “[...] ao mesmo tempo em que temos que ser um Exército com aquelas características às quais me referi, um Exército moderno, com capacidade de projeção externa, nós temos que continuar sendo um Exército de colonização. Essa é a realidade” (BRASIL, 2017, n.p.).

Em síntese, a percepção que parece ter se consolidado entre os militares brasileiros é a de que o Brasil seria um Estado ainda em processo de formação e que o envolvimento dos militares em atividades de apoio ao desenvolvimento nacional constituiria fator necessário de segurança. Do ponto de vista da ideia dessa condição, desenvolvimento, segurança e integração do território seriam elementos vistos como indissociáveis, como será exposto na próxima seção sobre os elementos da cultura estratégica nacional.

3 Vulnerabilidades nacionais, *ethos* militar e estratégia da presença

As demandas de controle territorial advindas da condição histórica de ex-colônias e da percepção compartilhada de Estados ainda em processo de formação parecem ter impacto relevante na cultura estratégica brasileira. Tal condição “geohistórica” é fator fundamental que acaba

por dar relevância a dimensões internas, como a estratégia da presença, o controle de regiões periféricas e a vigilância das fronteiras. Marques (2007), por exemplo, destaca como um dos principais traços da cultura estratégica dos militares brasileiros a importância dada à estratégia da presença, entendida como fator fundamental para a integração nacional e integridade territorial do Brasil.

Com efeito, diante de tais desafios, os militares se veem imbuídos da missão “republicana” de contribuir para o desenvolvimento nacional que envolve a consolidação da soberania interna e a integridade territorial do Estado. Trata-se de um elemento ideacional orgânico à sua cultura institucional e que tem por base o sentimento de incompletude do Estado Nacional – ainda em processo de consolidação (MEDEIROS FILHO, 2020).

Sob tal contexto, ao longo do último século, o EB buscou apresentar-se à sociedade como uma espécie de “síntese ativa da modernização”, sempre prestes a emprestar seu grau de profissionalismo como suporte de enfrentamento às fragilidades observadas na esfera pública. Como tal, os militares tendem, a fazer de sua instituição o modelo da organização política, do seu “ethos”, o modo de pensar visto como mais adequado ao desenvolvimento nacional (FERREIRA, 2004).

Logo, a partir desse ponto, faz-se necessário discutir alguns elementos que compõem o *ethos* do EB. Para tanto, deve-se ressaltar a forma como o profissionalismo militar europeu foi emulado na América do Sul, especialmente entre 1890 e 1940, o que desempenhou um papel fundamental na formação do *ethos* militar do Exército, sintetizado nas influências alemã e francesa (NUNN, 1983). A “tropicalização” das doutrinas europeias a partir das raízes, valores e tradições da Força forneceu traços para a formação da identidade cultural de um Exército vocacionado para atuar no espaço interno, notabilizando-se por estabelecer um modelo que tem o fito de dar contribuições às questões cívico-sociais no País.

Essa percepção do Brasil como um Estado claudicante e de “incompletude nacional” aparece de forma recorrente ao longo do processo de construção republicana, não sendo exclusividade dos militares. Gilberto Freyre, por exemplo, sugeriu, durante a conferência “Nação e Exército”, realizada na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, em 1948, que: “[...] a verdade, porém, é que o país onde o Exército seja a única, ou quase única, força organizada necessita de urgente organização ou reorganização do conjunto de atividades sociais e de cultura para ser verdadeiramente nação. Nação desorganizada não é Nação: é apenas paisagem” (FREYRE, 2019, p. 28).

Freyre descreve uma sociedade que, percebendo em seu incipiente Estado a carência de instituições verdadeiramente nacionais, apoia-se – por conviência – no Exército para o cumprimento de responsabilidades e obrigações nitidamente civis. No trecho a seguir, Freyre ilustra, de forma irônica, essa realidade:

Por que o Exército não resolve o problema da falta de carne? Ou da falta de leite? Ou o da exploração dos peixes e legumes? Ou o dos muitos suicídios? Ou o dos muitos assassinatos? Ou o do tráfego no Rio de Janeiro [...] Breve se perguntará: por que o Exército não torna mais concorridas as missas em nossas igrejas? [...] A continuar essa tendência breve os padres no Brasil, cruzarão os braços para que os militares ensinem os meninos o sinal-da-cruz. Os professores cruzarão os braços para que os militares ensinem aos meninos geografia do Brasil, história do Brasil; corografia do Brasil; para que os militares se encarreguem da instrução moral e cívica dos pequenos (FREYRE, 2019, p. 26).

Naquele contexto, à medida que a modernização se tornava um projeto não realizado de fato pela sociedade nacional, frágil e desorganizada politicamente (CARVALHO, 2006; FAORO, 2007), o EB parecia uma “Força organizada no meio de muita desorganização que nos perturba e aflige” (FREYRE, 2019, p. 27). Segundo Faoro, a constante tutela das Forças Armadas, em especial do Exército, em uma “República inacabada” representa um Estado em processo de modernização que trouxe consigo as tensões e contradições de formações institucionais ainda não consolidadas.

Notadamente, esses desafios históricos não são exclusividades do Brasil, mas refletem uma percepção política presente em países da região ao longo do século XX segundo a qual os exércitos nacionais constituiriam uma espécie de “baluarte da República”, sem os quais os países estariam condenados à instabilidade. O trecho a seguir, extraído da obra do general argentino Benjamin Rattenbach no início dos anos 1970 parece resumir bem a forma dessa percepção: “Nos países latino-americanos, a instabilidade política não se deve à frequente intervenção dos militares, mas ao contrário, eles interferem na política interna justamente por causa dessa instabilidade” (RATTENBACH, 1972, p. 117, tradução nossa)⁴.

Portanto, tendo como pano de fundo a imagem de um Estado ainda em processo de consolidação, a ideia de desenvolvimento e defesa nacional seriam elementos indissociáveis, e o envolvimento castrense em atividades de não-guerra e de apoio ao desenvolvimento nacional constituiria fator fundamental da própria identidade da instituição.

Para além do “braço forte” da guerra, os militares dedicam grande esforço, em ações subsidiárias de apoio ao Estado, denominado pelos próprios militares de “mão amiga”. Trata-se de ações relacionadas ao processo de construção e consolidação do Estado e de superação das instabilidades nacionais, para as quais o EB tem buscado emprestar seu modelo de organização permanente e estável que, na maioria dos casos, escapam o escopo da guerra, como veremos a seguir.

4 Um exército, várias funções

A questão central aqui discutida e que está no título deste artigo diz respeito ao caráter “multitarefa” desempenhado pelo EB. Em outras palavras, busca-se a compreensão de como a trajetória histórica e as condicionantes que compuseram o cenário regional e o contexto doméstico, acabam por contribuir para a permanência da peculiaridade do modelo de Forças Armadas adotado no Brasil. Essa questão se torna ainda mais interessante quando se percebe que o próprio Exército tem conduzido um processo de autotransformação⁵. Ou seja, há nas instâncias decisórias da instituição a percepção da necessidade de adequação do modelo de força às novas demandas impostas no início do século XXI.

O grande desafio que se apresenta é atender às demandas desejáveis em um processo de transformação militar que, em tese, exigiriam forças mais enxutas, centralizadas, modulares e dotadas de siste-

4 Original: [...] En los países latinoamericanos, la inestabilidad política no se debe a la intervención frecuente de los militares, sino al revés, estos interfieren en la política interna precisamente a causa de esa inestabilidad [...].

5 O documento de Concepção de Transformação do Exército, aprovado por meio da Portaria nº 1.253, de 05 de dezembro de 2013, considerava “que a desejada transformação seria “o resultado de um conjunto de inovações [...] provocando uma nova concepção de organização, de articulação, de preparo e de emprego”. E concluía: “[...] pretende-se, com o processo de transformação, conduzir o Exército ao patamar de força armada de país desenvolvido e ator global, capaz de se fazer presente, com a prontidão necessária, em qualquer área de

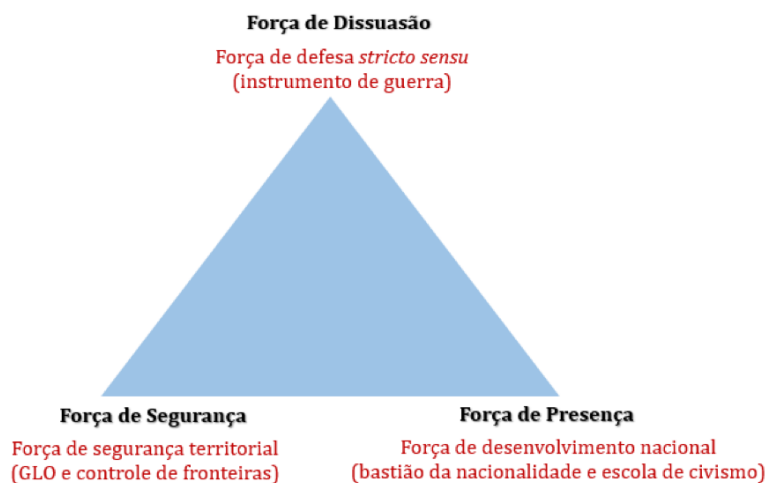
mas com elevado nível tecnológico, e, ao mesmo tempo, manter a presença necessária ao cumprimento das diversas missões impostas pela nação, reforçando os vínculos de lealdade entre o cidadão e o Estado.

Uma dessas missões diz respeito à formação anual de efetivos de novos recrutas que, para além da preparação para a guerra, contribuem com a construção, no seio da sociedade, de uma mentalidade de defesa, conforme a ideia de nivelamento republicano que consta recentemente elaborados: “[...] o Serviço Militar Obrigatório é a garantia de participação dos cidadãos como instrumento da mobilização para afirmar a unidade nacional e contribuir para o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira” (BRASIL, 2020, n.p.).

Em países em desenvolvimento, as vulnerabilidades nacionais associadas às fragilidades estatais demandam a participação maior das Forças Armadas nos diversos problemas nacionais que, em virtude de sua capacidade organizacional e logística, acaba se impondo como instrumento “adequado” para o cumprimento de tarefas dessa natureza em áreas de fronteira, ou distantes dos grandes centros urbanos. No caso específico do Brasil, demandas das mais variadas, especialmente ligadas à defesa civil e à segurança pública ensejando a participação maior das Forças Armadas em virtude de sua capacidade logística e capilaridade no território.

Discutiremos a partir de agora a questão central de nosso artigo: o papel trinitário do Exército Brasileiro. Diferentemente dos modelos de força em países desenvolvidos, o EB possui (mesmo que isso não esteja explicitamente categorizado nos documentos de defesa) duas outras funções “estatais” para além da **defesa *stricto sensu*** (preparar-se para a guerra): a) **força de segurança territorial** (pela incapacidade de nossas polícias de atender demandas intermediárias e de natureza nacional e internacional, como controle de fronteiras); e b) **força de presença** (bastião da nacionalidade e escola de civismo), conforme o esquema proposto a seguir na figura 2.

Figura 2 – Modelo trinitário de atuação do EB



Fonte: Os autores (2020).

interesse estratégico do Brasil”.

Com efeito, caberia ao Exército o preparo da Força Terrestre (F Ter) para cumprir sua missão constitucional da defesa da Pátria e da garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Além disso, a Força Terrestre deve cumprir as atribuições subsidiárias gerais previstas na legislação complementar, que são: cooperar com o desenvolvimento nacional e com a defesa Civil, bem como apoiar a política externa do País e participar de operações internacionais de paz e de ajuda humanitária. Destaca-se que o manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102) indica que os elementos da Força Terrestre podem realizar três operações básicas: ofensiva, defensiva e de cooperação e coordenação com agências.

Assim, o Estado requer que o EB tenha como atribuições subsidiárias particulares o fato de atuar, por intermédio de ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, realizando, entre outras, ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito. Ao mesmo tempo, cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão a delitos, no território nacional, com apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e de cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais na execução de obras e serviços de engenharia.

A seguir, descreveremos cada um dos papéis que compõem a trindade de atuação do Exército Brasileiro. Iniciaremos por aquela que constitui a função precípua de qualquer força armada: o preparo para a guerra, ou seja, a possibilidade de emprego contra ameaças externas em uma situação de conflito armado.

4.1 O Exército como “força armada stricto sensu”: dissuasão e transformação militar

Ao final da primeira década deste século, grande parte dos exércitos nacionais passou por processos de transformação militar. Trata-se de um fato que busca, ao mesmo tempo, a transformação e a racionalização, em um mundo em que a guerra é progressivamente mais complexa e na qual a tecnologia desempenha papel cada vez mais relevante. Como consequência, tem-se observado mudanças estruturais na organização e no emprego das Forças Armadas.

Grosso modo, a ideia de modernização militar tem origem nos anos 1970, a partir da discussão sobre a Evolução em Assuntos Militares (EAM) e Revolução de Assuntos Militares (RAM). Na América do Sul, um documento basilar desse processo foi a publicação, em 2007, do artigo “Três Pilares de uma Transformação Militar” de autoria do brigadeiro chileno Jaime Covarrubias. O autor buscou entender as mudanças militares a partir de três níveis, que se diferenciam pela profundidade com que essas mudanças são realizadas: adaptação, modernização e transformação.

Para Covarrubias (2007), a transformação não se refere apenas à obtenção de novas tecnologias (o que seria modernização), mas envolvem reformas profundas e mudanças de orientação na doutrina e na estrutura das forças. Transformar, em síntese, significaria alterar as concepções da Força, projetando-a para o futuro. Dessa forma, o processo de transformação do Exército é parte de um marco histórico relacionado à evolução do pensamento de segurança e defesa no Brasil. Em 2009, o Comandante do Exército entregou a estratégia “Braço Forte” ao Ministério da Defesa (MD), baseando-se em quatro grandes programas: Amazônia Protegida, Sentinela da Pátria, Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro do Futuro.

No caso brasileiro, esse processo ganhou força a partir da publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. É preciso entender bem o contexto geopolítico em que isso aconteceu. De um lado, após quase duas décadas do fim da Guerra Fria, o mundo começava a experimentar sinais do retorno da geopolítica clássica, iniciada após os ataques às “torres gêmeas”, em 2001, e a crise financeira internacional, em 2007. De outro lado, o Brasil ensaiava seus primeiros passos em direção à liderança regional e ações mais protônicas de âmbito global. No âmbito da Defesa, discutia-se a necessidade do Brasil de constituir uma força condizente com sua estatura geopolítica, criando uma retaguarda necessária para fazer frente a reações ao protagonismo brasileiro.

Como apresentado na segunda seção deste artigo, o fato do País possuir dimensões continentais e fazer fronteira com dez países lhe impõe a necessidade de possuir Forças Armadas estruturadas, equipadas, treinadas, adestradas, com poder de fogo, alcance e letalidade que lhe possibilitem respaldo às suas decisões soberanas nos foros internacionais. Era essa a mensagem fundamental constante da END 2008.

Desse modo, Lima e Medeiros Filho (2019), afirmam que a END foi o principal motor de algumas inflexões, orientando o Exército a organizar-se por dois princípios fundamentais: a *flexibilidade* e a *elasticidade*. A primeira indica a capacidade de empregar a força com o mínimo de rigidez preestabelecida, enquanto a segunda indica a capacidade de ampliar rapidamente o dimensionamento das forças quando as circunstâncias o exigirem. Os autores observam que, mais recentemente, outros três conceitos foram incorporados às políticas de defesa, sendo eles: a *adaptabilidade*, a *modularidade* e a *sustentabilidade* (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2019).

Em 2012 o EB instituiu “Projeto de Força do Exército Brasileiro” (PROFORÇA), com a incumbência de estabelecer, de forma integrada, as bases para a Transformação do Exército Brasileiro, considerando três marcos temporais: 2015, 2022 e 2030. Com base nos chamados “Vetores de Transformação” (Ciência & Tecnologia, Doutrina, Educação & Cultura, Engenharia, Gestão, Logística, Orçamento & Finanças, Preparo & Emprego e Recursos Humanos). Do Proforça resultou a “Concepção de Transformação do Exército 2013-2022”.

Em termos operacionais, o que se buscava era reestruturar a força, adequando-a ao contexto do século XXI e contribuindo para gerar uma capacidade dissuasória crível. Para tanto, vários projetos foram desenhados, dentre os quais destacamos, pelo significado que representam para a guerra do futuro, o Astros 2020, a Defesa Cibernética e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON).

O Projeto Estratégico ASTROS 2020 visa a dotar a F Ter de meios capazes de prestar um apoio de fogo de longo alcance, com elevada precisão e letalidade. O Projeto envolve o desenvolvimento de dois novos armamentos: o foguete guiado, utilizando-se a concepção do atual foguete SS-40, da família de foguetes do sistema ASTROS II, em uso pelo Exército Brasileiro, e o míssil tático de cruzador com alcance de 300 km; além de unidades especializadas na Guarnição de Formosa (GO).

A Defesa Cibernética visa a capacitar o EB para o combate em uma nova dimensão da guerra: a do ciberespaço. Cabe ressaltar que foi a partir da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que foi revisada em 2012, que houve uma divisão de responsabilidades entre as três Forças Armadas brasileiras, cabendo a cada uma delas um setor estratégico de Defesa, a saber: nuclear (Marinha), espacial (Força Aérea) e cibernético (EB). Doravante, a cibernética se inseriu em um movimento importante de inovação tecnológica no Exército. Cabe destacar que, naquele con-

texto, o processo de transformação passava a entender que a doutrina militar vigente se assentava em concepções ultrapassadas de um exército da era industrial. Dessa forma, o Exército precisava ser transformado em uma instituição da “Era da Informação”, o que deveria ser assentado sobre ferramentas da tecnologia da informação (TI).

Assim, em 2010 foi criado o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber). Apesar de funcionar dentro do Quartel-General do Exército, o CDCiber contava com militares das diferentes forças. Em 2014 o CDCiber passou a compor a estrutura do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) que, em 2018, começou a operar nas instalações do Forte Rondon, onde já funciona o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército.

Destarte, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) é composto por um conjunto integrado de recursos tecnológicos, tais como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência que, aliados a obras de infraestrutura, vão reduzir vulnerabilidades na região fronteira. Desse modo, o Sisfron pretende fortalecer a capacidade de ação do EB na faixa de fronteira, uma área de 16.886 quilômetros de extensão, permitindo o atendimento das capacidades de monitoramento, mobilidade e presença, presentes na Estratégia Nacional de Defesa.

Em relação a esse último programa, apesar de estar aqui situado no campo da “Força de defesa stricto sensu”, observa-se, pela natureza da ameaça enfrentada, que o sistema de vigilância tem se mostrado mais uma ferramenta de enfrentamento de ameaças securitárias (problemas “na” fronteira) que de ameaças geopolíticas problemas “de” fronteira”. Alsina Junior (2018), por exemplo, sugere ser a preocupação com aspectos ligados à criminalidade transnacional e à porosidade das fronteiras diante do narcotráfico o motivo principal que teria levado o EB a conceber o Sisfron, de modo que estaria mais subordinado à dimensão da segurança do que a de defesa stricto sensu.

Deve-se ressaltar que o debate sobre a transformação do EB tem origem em um contexto de projeção internacional do Brasil que sugeriam novas capacidades militares que elevassem o patamar dissuasório brasileiro a outro nível, do regional para o extrarregional. Tal processo constituiu-se em uma oportunidade ímpar de avanço na discussão da missão precípua das forças armadas, ou seja, o preparo para a guerra. O momento é importante para retomar-se a discussão sobre tensões geradas entre a vocação interna.

4.2 O Exército como força de segurança territorial: exercendo o papel de força intermediária

O Exército chega ao século XXI e a estratégia da presença, nas formulações internas, ainda se impõe em um país continental. Foi desse modo que as capacidades necessárias ao EB de 2030 foram elencadas no documento “Processo de Transformação do Exército” apresentado pelo Estado-Maior do Exército (EME). Cabe frisar, que apesar do intuito de transformar, ainda permanecia uma percepção cultural chave na Força: “ajudar a concluir a ocupação e a integração à nação brasileira de praticamente a metade do território nacional correspondente à Amazônia” (BRASIL, 2010, p. 26).

Textualmente o documento do EME sinaliza três tarefas históricas para o Exército, todas geopolíticas. Em primeiro lugar, a citada necessidade de ocupar os “espaços vazios” na Amazônia. A segunda, relacionada ao entorno sul-americano e a condição de ter dezessete mil quilômetros de fronteira com dez países da região. Por fim, a necessidade de projetar poder internacionalmente com

consistência capaz de assegurar os interesses nacionais, inclusive de ser capaz de influir na pacificação e estabilização interna de vizinhos sul-americanos em situação de crise.

Contudo, é o plano doméstico e suas implicações para a articulação das políticas públicas, a função que mais envolve e absorve o Exército. Os formuladores geopolíticos do Exército indicam, como foi observado na primeira seção, que os militares atuam, historicamente, na ocupação de “espaços vazios” que porventura existam no território nacional e em suas extensões com a finalidade de cumprir sua destinação constitucional e ações subsidiárias e, por conseguinte, na contenção de eventuais crises urbanas e afins na densa problemática da segurança pública no Brasil.

Conforme Lima e Medeiros Filho (2018), entre os anos de 1992 e 2017 somaram-se 132 operações de GLO em situações diversas que envolveram grandes eventos, conferências internacionais, greves policiais e de caminhoneiros, dentro outras, sendo aproximadamente 60 na área de segurança pública. Destaca-se que essa participação representou uma média de 15 operações por ciclo presidencial entre os anos de 1995 e 2017 (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2018).

Cabe frisar que o Brasil é o único país sul-americano que não possui uma força intermediária (*Gendarmeria*, *Carabineros*, Guarda Nacional, Polícia Nacional etc.) permanente. Tal fato acaba por se constituir uma vulnerabilidade ao modelo de segurança nacional na medida em que o País não dispõe de uma força especificamente vocacionada ao combate a ameaças intermediárias, que transponham as fronteiras nacionais, conectando facilmente o ambiente externo ao interno. Idealmente, o cenário suscitaria um debate sobre a criação de uma força intermediária de âmbito nacional diante da carência de recursos humanos ou incapacidade de efetivo das polícias federal, rodoviária, militar ou mesmo pelo caráter ad hoc (episódico) da Força Nacional de Segurança ou “Guarda Nacional”. Tais condições contribuem para que o Exército permaneça atuando como força de segurança territorial, especialmente nas fronteiras.

Alsina Júnior (2018) afirma que a questão central é saber o quanto as Forças Armadas podem ser preparadas para funções constabulares sem arriscar a sua função precípua.

“A fraqueza do Estado produz um duplo efeito: permite a proliferação de dissensões domésticas ao mesmo tempo que torna mais complexo o acúmulo de meios bélicos e organizacionais imprescindíveis à condução de campanhas militares contra inimigos externos” (AISINA JUNIOR, 2018, p. 156).

As missões relacionadas à esfera da segurança diante da criminalidade transnacional e da porosidade fronteiriça estão relacionadas a aspectos como, por exemplo, a modernização do equipamento das tropas, novas medidas de comando e controle e aquisição de VBTP Guarani (AISINA JUNIOR, 2018).

O fato é que tal condição coloca o debate sobre planejamento militar no Brasil diante de um dilema: manter o papel do Exército como guarda territorial, assumindo “ad hoc” funções de natureza policial ou seria mais eficaz investir na “Força de Segurança Nacional” permanente que dispusesse de meios orçamentários, humanos e materiais e capilaridade em todo o território nacional?

4.3 Exército como força de presença e desenvolvimento nacional (bastião da nacionalidade e escola de civismo)

A terceira e mais controversa das funções do EB diz respeito ao envolvimento da Força em atividades de apoio ao desenvolvimento nacional, bem como a sua crença na condição de bastião da

nacionalidade. Como visto na primeira seção, trata-se de uma questão que tem origem na cultura estratégica militar brasileira, que se constitui ligando segurança, integração territorial e desenvolvimento.

A presença do Exército em todo o território nacional é um processo que buscou se legitimar junto com a territorialidade ordenadora do Estado ao longo da história. Para o EB, ações como a de Luiz Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias) na pacificação de rebeliões ocorridas durante o Período Regencial e no início do Segundo Reinado, respaldaria o papel dos militares como aglutinadores do território brasileiro (GONZALES, 2008).

Destarte, a condição de bastião da nacionalidade permanece latente na Instituição e na sociedade, se não como pensamento hegemônico, certamente permeando de modo sutil setores e mentalidades. Gonzales (2008) frisa que, para comprovar tal observação, basta acompanhar as justificativas e as chamadas “ideias-força” constantes da página oficial ou em publicações internas de divulgação da Força Terrestre. Nesse sentido, a autora destaca o trecho do periódico “Noticiário do Exército”, publicado em abril de 2006:

O Exército de hoje é uma síntese de sua trajetória histórica: o mesmo povo em armas comprometido com a integração e o progresso nacionais. O “Braço Forte” que garante a soberania, a lei e a ordem. A “Mão Amiga” na qual a Nação encontra amparo nos momentos difíceis [...] Exército brasileiro: **ontem, hoje e sempre, a mesma missão** (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2006 apud GONZALES, 2008, p. 57, grifo do autor).

Além de trecho do artigo institucional “As origens do Exército Brasileiro”, publicado no próprio site do EB:

Após a Independência, em 1822, a atuação do Exército Brasileiro, internamente, foi decisiva para **derrotar todas as tentativas de fragmentação territorial e social** do País. A **manutenção da unidade nacional**, penosamente legada por nossos antepassados, é decorrente das suas **ações, em particular**, da atuação do **Duque de Caxias**. Desse modo, **ontem, como hoje**, prevaleceu a **necessidade de segurança e integração nacionais**, reflexo da vontade soberana do povo, expressa, como ideal intangível, nas Constituições brasileiras de todos os tempos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007 apud GONZALES, 2008, p. 57, grifo do autor).

A ideia de integração entre segurança e desenvolvimento do território, nas duas citações acima, apareceria como ponto forte de atuação do Exército ao longo da história do Império e da República. Um aspecto revelador dessa postura seria o fato de o Duque de Caxias, “o grande articulador da unidade nacional”, ter sido alçado a patrono da Instituição.

Desse modo, os argumentos das Forças Armadas são de que elas representariam, em algumas regiões, o único significado de brasilidade e da presença do Estado, agindo como principal vetor da coesão e unidade nacionais e que o sentimento de exclusividade, de estar presente, traduziria uma ideia de “onipresença”, de “poderio acima do Estado” (GONZALES, 2008).

Seria essa uma explicação para o fato de o Exército, em determinados contextos, assumir papéis que pertenceriam a outros setores da vida nacional, provocando, “por um lado, uma acom-

dação do poder político, representada pela conveniência e conivência do Estado com esse tipo de ação e, por outro, uma distorção quanto ao papel de cada poder e a sua respectiva responsabilidade pela condução de políticas públicas no País” (GONZALES, 2008).

Outro aspecto relevante da cultura estratégica militar que dá suporte e justifica, ao longo do tempo, a presença nacional do Exército e sua condição de bastião da nacionalidade, é o que denominamos aqui de “Escola de Civismo”.

Gonzales (2008) sugere que a preocupação com a formação moral e cívica do cidadão é um traço marcante na instituição. Para tanto, faz referência às chamadas Escolas de Instrução Militar – criadas em 1998 com o objetivo ser uma alternativa à prestação do serviço militar obrigatório – destacando texto disponível na página oficial do EB e que orienta o funcionamento dessas escolas:

[Escolas de Instrução Militar] deverão constituir polos difusores do civismo, da cidadania e do patriotismo [...]. A educação moral e cívica será objeto de preocupação constante na formação dos efetivos de modo a desenvolver os valores espirituais e morais da nacionalidade, o sentimento das obrigações para com a Pátria e compreensão de instituições básicas que regem a sociedade, tais como família, governo, igreja e as Forças Armadas (EXÉRCITO BRASILEIRO apud GONZALES, 2008, p. 119-120, grifo do autor).

O sentimento de responsabilidade na solução de problemas brasileiros é algo construído progressivamente nos bancos escolares durante a vida castrense. Cabe frisar, por exemplo, que o estudo militar da Geografia e da Geopolítica⁶ busca oferecer ao oficial um método cartesiano⁷ capaz de realizar a avaliação do Poder Nacional ou do Poder de uma determinada região, através da articulação de questões fisiográficas, econômicas, psicossociais, políticas e científico-tecnológicas que impactam no desenvolvimento nacional. Logo, desde a formação na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), passando pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e chegando aos Cursos de Altos Estudos Militares, ministrados na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), “o método” constitui-se uma lente – um olhar particular (“mindset”) – a partir da qual os militares interagem com a realidade e buscam respostas para os complexos problemas nacionais.

Logo, o processo educacional é uma chave conceitual para se entender a relação de responsabilidade/instrumentalidade do militar com o desenvolvimento do Brasil. Tal relação se dá a partir de uma perspectiva onde o oficial é formado nutrindo a crença de que não só é um profissional das armas, mas também parte da vanguarda gestora-decisora da Nação. Dessa forma, mantém-se a ideia de um “poder militar” no Brasil, conforme a perspectiva constante da obra “Fundamentos do Poder Nacional” da Escola Superior de Guerra (2019), como parte de uma síntese complexa que se insere em variadas dimensões – “expressões do poder” – e que contribuem para a segurança e o desenvolvimento nacional.

6 A disciplina de Geografia foi retirada do currículo da AMAN em 2013, sendo substituída pela disciplina de Geopolítica que passou a ser ministrada em 2016.

7 O método do Levantamento Geográfico de Área (LGA) é ensinado ao Cadete e se torna um modus operandi de abordagem ao longo de toda a carreira militar. Vale destacar que o processo de seleção para a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) é com-

Para tanto, o “profissional das armas” busca lidar não somente com questões pragmáticas e, digamos, mais “duras” do poder, mas também ser capaz de aplicar o seu caráter mais persuasivo ou “*soft*”. Para os militares, o envolvimento da Força em atividades de “não-guerra”, que tangenciam as expressões do poder nacional anteriormente mencionadas, os aproximaria da opinião pública, condição considerada fundamental para o aumento do estoque de confiança que a sociedade deposita nas Forças Armadas. Nesse sentido, o EB tem dedicado, nas últimas décadas, atenção especial a temas que dizem respeito à “imagem da Força”, e ao seu relacionamento com a sociedade, de forma geral, e com a mídia, em particular.

Com efeito, são vários os exemplos de envolvimento do EB em atividades que não dizem respeito a temas militares. São diversas as situações que a doutrina militar do Exército passa a acomodar. Na perspectiva militar, tais atividades constituem-se em oportunidades para associar a imagem do Exército e seu padrão de qualidade, àquela noção discutida de bastião da nacionalidade e de escola de civismo. Nesse sentido, tem sido observado um movimento de maior integração das Forças Armadas em operações interagências com órgãos de segurança pública, Defesa Civil, Vigilância Sanitária, organizações não-governamentais, Polícia Federal, dentre outros. Pode-se exemplificar com algumas situações recentes como a Operação Acolhida que busca atuar diante da crise humanitária no contexto da migração venezuelana para Roraima.

5 Considerações finais

A condição de país-contidente em desenvolvimento é essencial na resposta à questão proposta no artigo. Assim, futuros debates podem ainda avaliar em que medida a combinação de fatores materiais (geopolíticos) e ideacionais (cultura estratégica) “condenariam” o EB a continuar preso ao tripé apresentado no texto.

Seja como for, dois aspectos chamam a atenção na resposta ao problema proposto na introdução. De um lado a) a função de força intermediária, empregada especialmente nas regiões mais periféricas e fronteiriças; e, de outro lado, b) o significado político do EB como “bastião da nacionalidade”.

Em relação à primeira, pela incapacidade das forças de segurança de atender demandas intermediárias e de natureza nacional e internacional, como controle de fronteiras, o EB tem exercido a função de força de segurança territorial, o que geralmente é realizado em outros países por forças intermediárias. Nesse caso, além de aspectos históricos e institucionais, há que se destacar as características geográficas de um país de dimensões continentais que exigem um esforço hercúleo para a manutenção de sua segurança interna e internacional. A presença histórica de unidades do Exército na região de fronteira, especialmente através dos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF), acaba por representar um elemento de economicidade de emprego (capilaridade, logística).

Em relação ao segundo aspecto, trata-se de um longo processo histórico no qual o Exército tem sido chamado a participar do processo de construção do próprio Estado Nacional o que envolve, muitas vezes, a participação da instituição como instrumento de estabilização.

posta exclusivamente por questões de História e Geografia e tem no “método” seu elemento chave. Para os militares, o método confere um olhar particular sobre a realidade, um “mindset”.

O Exército chega ao século XXI e a estratégia da presença nacional e pacificação de conflitos continua simbioticamente relacionada ao desenvolvimento nacional e à função de escola de civismo. A “precariedade territorial” dos meios materiais e humanos à disposição do Estado, nas áreas interiores e de intercâmbio fronteiro, mantém ativo o papel do Exército na difusão de valores cívicos por meio da conscrição, dos Tiros de Guerra, NPORs e CPORs.

O fato é que temos um desafio peculiar às Forças Armadas no Brasil. A grande questão que se coloca é: como desenhar a Força do futuro: voltada exclusivamente para aquilo que é sua função precípua (guerra) ou continuar atendendo a demandas oriundas de nossas fragilidades estatais? A resposta não é tão óbvia quanto parece, conforme os elementos discutidos no texto. Se não vejamos: Quem de fato se ocuparia das outras duas bases do tripé se as Forças Armadas passassem a se dedicar única e exclusivamente à sua precípua: o preparo para a guerra?

Referências

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AYOOB, M. **The third world security predicament: state-making, regional conflict, and the international system**. London: Lynne Rienner, 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara do Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Audiência pública ordinária - 05/07/2017**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 jul. 2017. Tema: Debater sobre a situação dos projetos estratégicos das Forças Armadas, os programas de cooperação internacional do Brasil na área da defesa e os planos do Exército para o desenvolvimento tecnológico. Convidado: General do Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0868/17>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Exército. **Doutrina militar terrestre: manual de fundamentos**. Brasília, DF: Exército, 2014. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/93/5/REVOGADO-EB20-MF-10.102.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Projeto de Força do Exército Brasileiro (Proforça)**. Brasília: EB, 2012. Disponível em: https://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=b8fd062b-d6c0-431f-a931-1d7ad6facccc&groupId=1094704. Acesso em: 21 mar 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 45.479, de 26 de fevereiro de 1959**. Aprova o Regulamento das Colônias militares de Fronteiras na Amazônia. Brasília, DF: Presidência da República, 1959. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45479-26-fevereiro-1959-384603-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Exército. **O Processo de Transformação do Exército**. 2. ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa [e] Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa. Acesso em: 19 mar. 2021.

CARVALHO, J. M. de. **Forças armadas e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

COVARRUBIAS, J. G. Os três pilares de uma transformação militar. **Military Review (Edição Brasileira)**, Fort Leavenworth, p. 16-24, nov./dez. 2007.

DOESER, F. Finland, Sweden and Operation Unified Protector: the impact of strategic culture. **Comparative Strategy**, [London], v. 35, n. 4, p. 284-297, Nov 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495933.2016.1222842>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FAORO, R. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FERREIRA, O. S. **Forças armadas para quê?**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 2004.

FREYRE, G. **Nação e exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do poder nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2019. Disponível em: <https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINALFINAL.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

GONZALES, S. L. de M. **A territorialidade militar terrestre no Brasil: os tiros de guerra e a estratégia da presença**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-31032009-143246/pt-br.php>. Acesso em: 19 mar. 2020.

IBGE. **Contagem da População 2007**. [S. l.]: IBGE, 2007. Disponível em: <http://censos2007.ibge.gov.br/> Acesso em: 21 mar 2021.

JOHNSTON, A. I. Thinking about Strategic Culture. **International Security**, [S. l.]. v. 19, n. 4, p. 32-64, 1995.

LANTIS, J. S. **Strategic culture and national security**. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2002.

LIMA, R. C.; MEDEIROS FILHO, O. O papel do exército brasileiro no setor de segurança: implicações para a defesa e o emprego das forças armadas. In: ANDRADE, I. de O. *et al.* (org.). **Desafios contemporâneos para o exército brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 95-132. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

LIMA, R. C.; MEDEIROS FILHO, O. Segurança, defesa e o emprego da força no Brasil: trajetórias e desafios políticos. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ABED, 2018. Disponível em: [https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535663680_ARQUIVO_Lima,R.C.eMedeirosFilho,O.\(2018\).TrabalhoENABED.pdf](https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535663680_ARQUIVO_Lima,R.C.eMedeirosFilho,O.(2018).TrabalhoENABED.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

MARQUES, A. A. **Amazônia: pensamento e presença militar**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/publico/TESE_ADRIANA_APARECIDA_MARQUES.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

MATTOS, C. de M. Uma geopolítica Pan-Amazônica. *In*: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 13-205. v. 2.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. *In*: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de (org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e o Atlântico Sul. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 21-42. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

MEDEIROS FILHO, O. Desafios do exército brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. **Coleção Meira Mattos**: revista das ciências militares, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2965/2681>. Acesso em: 20 mar. 2021.

NUNN, F. **Yesterday soldiers**: european military professionalism in South America, 1890-1940. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

RATTENBACH, B. **El sistema social-militar en la sociedad moderna**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1972.

REIS, B. C. Ensaio em torno de uma cultura estratégica portuguesa. **Revista Nação e Defesa**, [Porto], n. 136, p. 9-33, 2013.



Proposição de um *index* para a diplomacia esportiva no contexto militar

Proposition of an index for sports diplomacy in the military context

Resumo: A diplomacia esportiva utiliza esportistas e eventos esportivos para construir uma imagem favorável entre públicos e instituições estrangeiras. O objetivo da pesquisa foi propor um *index* de diplomacia esportiva no contexto do esporte militar. Uma revisão analítica de literatura foi realizada para listar as ferramentas e os indicadores de diplomacia esportiva. Cinco *experts* julgaram a importância e potencial de impacto das ferramentas no contexto esportivo militar. Escalonamento multidimensional foi realizado para definir a retenção das ferramentas. Por fim, foi identificado nos *yearbooks* do *International Military Sports Council* a frequência do uso destas ferramentas nas três últimas edições dos Jogos Mundiais Militares e a análise fatorial confirmatória de mínimos quadrados parciais para modelos formativos foi empregada para geração do algoritmo do *index*. Os resultados apontam que seis ferramentas eram relevantes e a análise fatorial indicou que o *index* atingia os critérios de qualidade exigidos, sendo possível gerar o algoritmo a partir de seus pesos fatoriais ponderados, gerando um modelo para análise de diplomacia esportiva no contexto militar.


Palavras-chave: Diplomacia. Esporte. Militar.

Abstract: Sports diplomacy uses sportsmen and sporting events to build a favorable image between audiences and foreign institutions. The aim of the research was to propose an index of sports diplomacy in the context of military sport. An analytical literature review was conducted to list the tools and indicators of sports diplomacy. Five experts judged the importance and potential impact of the tools in the military sports context. Multidimensional scaling was performed to define tool retention. Finally, it was identified in the International Military Sports Council yearbooks the frequency of use of these tools in the last three editions of the Military World Games and the confirmatory factorial analysis with partial least squares for formative models was employed to generate the index algorithm. The results indicated that six tools were relevant and the factor analysis indicated that the index met the required quality criteria, being possible to generate the algorithm from its weighted factor weights, generating a model for analysis of sports diplomacy in the military context.

Keywords: Diplomacy. Sports. Military.

Delon Philbert Willis 

Guiana Defense Force.
Georgetown, Guyana.
delon_looney@hotmail.com

Angela Nogueira Neves 

Exército Brasileiro.
Escola Educação Física do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
angelanneves@yahoo.com.br

Recebido: 11 nov. 2020

Aprovado: 21 jan. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introdução

Desde tempos indefinidos, "o homem viveu em bandos ou aldeias" mas não até talvez 5000 a.C. as aldeias começaram a se agregar em unidades políticas maiores. Como consequência, o processo de agregação continuou em um ritmo progressivamente mais rápido e levou à formação do primeiro Estado da história (SPRUYT, 2002). Desde então, o Estado se configura como o detentor legítimo do uso da força (WEBER, 2015) e a expansão dos Estados cria uma sociedade de relações entre os mesmos, nas quais, tanto o *hard power* (militar e econômico) quanto o *soft power* são empregados de forma única ou combinada a fim de equilibrar as relações entre os Estados (NYE, 2004).

Enquanto as potências mundiais podem usar os dois tipos de poder na política internacional para equilibrar a balança de poder (*smart power*), às nações periféricas cabe sobretudo o uso do *soft power*, isto é, a habilidade de fazer com que outro faça aquilo que se deseja através de atração, e não por coerção ou pagamento (NYE; WELCH, 2013). Diplomacia, assistência econômica, operações de paz e comunicação são ferramentas para o *soft power* (MARKS; FREEMAN, 2020).

O termo diplomacia tem origem tanto no francês arcaico (*diplomatie*), quanto no grego (*diplóma, matos*) e no latim (*diploma*), tendo entrado em uso não antes da última década do século XVIII (LEIRA, 2016; MARKS; FREEMAN, 2020). A diplomacia é geralmente definida como uma arte que se pratica na condução de negociações entre as nações a fim de implementar políticas e perseguir interesses (LEIRA, 2016; MARKS, 2015)

Na disciplina das relações internacionais, argumenta-se que existem oito formas de diplomacia moderna: (1) política de pacificação, (2) diplomacia *gunboat*, (3) diplomacia dólar, (4) diplomacia pública, (5) diplomacia do povo, (6) diplomacia intermediária, (7) diplomacia econômica e (8) diplomacia digital ou eletrônica (REDEKER, 2008). Embora todas as formas de diplomacia sejam importantes, este artigo se restringe à diplomacia esportiva, que se configura como um tipo de diplomacia pública.

A diplomacia esportiva envolve representação e atividades diplomáticas realizadas por esportistas e/ou confederações esportivas em nome e em conjunto com seus governos (ALLISON; MONNINGTON, 2002). A diplomacia esportiva utiliza atletas, pessoas relacionadas ao esporte – técnicos, dirigentes - e eventos esportivos para informar, engajar e construir uma imagem favorável entre públicos e instituições estrangeiras, que muitas vezes moldam percepções de uma forma mais propícia aos objetivos de política externa do governo (MURRAY, 2018). É uma expressão de *soft power* (DUBINSKY, 2019; NYE, 2008).

Há uma postura de negar de forma explícita ou, pelo menos, se afastar de qualquer associação das instituições e eventos esportivos com política. Afirma-se que "o esporte, assim como a música e a arte transcende a política, [então] estamos preocupados com o esporte, e não com política ou negócios" (BROUNDAGE, 1968, p. 10). Todavia, o que se vê na contemporaneidade é o uso do esporte pelos governos para fins políticos: as Olimpíadas de Berlim em 1936 (GRIX; HOULIHAN, 2014), *the ping pong table* entre Estados Unidos e China (GRIFFIN, 2014), as Olimpíadas de Seul em 1988 (CHO, 2012), as Olimpíadas de inverno de Socchi (KOBIERECKI, 2019), a Copa do Mundo da Alemanha (GRIX; HOULIHAN, 2014), e as Olimpíadas de inverno de PyeongChang (LEE, 2019) são exemplos recentes de sucesso des-

sas práticas. Ademais, nos últimos anos, houve um reconhecimento mais explícito do papel do esporte como ferramenta diplomática internacional. Isso é ilustrado, por exemplo, no desenvolvimento de uma relação estreita entre o Comitê Olímpico Internacional (COI) e a Organização das Nações Unidas (ONU) no uso do esporte para o desenvolvimento e a paz, e a subsequente provisão de "status de observador" para o COI na ONU (HONG, 2010).

Apesar da relação entre o esporte internacional e a diplomacia ser uma área familiar, ela é relativamente pouco explorada quando comparada aos outros tipos de diplomacia, sendo mais estudos necessários nessa área (MURRAY, 2018). Teoricamente, reconhece-se haver duas categorias distintas da diplomacia esportiva. Uma, mais versada à diplomacia tradicional - o diálogo entre Estados - o esporte internacional é intencionalmente empregado pelo funcionário do governo como um instrumento de diplomacia, sendo a forma mais familiar de diplomacia desportiva. Aqui, a diplomacia desportiva está frequentemente associada a governos que empregam desportistas para transmitir uma mensagem diplomática, ou a Estados que usam eventos desportivos - promovendo-os ou participando - para resfriar as tensões em relações diplomáticas ou simplesmente testar o terreno para uma possível mudança de política (ESHERICK et al., 2017; MURRAY, 2012, 2013; MURRAY, PIGMAN, 2014; ROFE, 2018).

De outra forma, a segunda categoria postula que o esporte internacional-como-diplomacia diz respeito à representação diplomática, comunicação e negociação entre atores não-estatais que ocorrem como resultado da competição esportiva internacional em curso - mais versada à diplomacia pública (MURRAY; PIGMAN, 2014). Inclui as atividades diplomáticas que ocorrem para tornar possível a competição esportiva internacional. No ambiente diplomático moderno e plural, atores não-estatais como o COI e a Federação Internacional de Futebol (FIFA), podem praticar este tipo distinto de diplomacia. São estas organizações que negociam com os governos, com os órgãos organizadores regionais e nacionais do esporte, com grandes empresas globais, a mídia global e organizações da sociedade civil global que patrocinam, transmitem e validam a competição (MURRAY, 2018; MURRAY, PIGMAN, 2014).

Os eventos esportivos militares podem ser uma oportunidade de convergência entre diplomacia militar e diplomacia esportiva. A diplomacia militar usa de recursos militares tangíveis e intangíveis para exercer influência de forma não-coercitiva, em diversas atividades - nomeação de adidos, intercâmbio educacional e de treinamento, apoio à ajuda humanitária - como forma de expressão de *soft power* da nação (SILVA, 2015). Essa possibilidade de convergência dá-se pela existência dos Jogos Mundiais Militares promovidos pelo *International Military Sports Council* (CISM), com a participação das Forças Armadas (FFAA) de países da América, Europa, Ásia e África a cada quatro anos. O próprio CISM promove essa visão dupla - diplomacia esportiva e militar - a partir dos motivos por ele apresentados para o apoio das nações à sua missão (INTERNACIONAL MILITARY SPORTS COUNCIL, 2020).

A diplomacia esportiva tem quatro objetivos básicos: construir a paz, unir as nações, estabelecer uma plataforma de diálogo e construir confiança e consenso de interesses entre as nações (ÖZSARI et al., 2018). Esses objetivos podem ser atingidos através das ferramentas da diplomacia esportiva. Não há até o momento, claro na literatura, um consenso sobre quais ferramentas são efetivamente constituintes da diplomacia esportiva - marca nacional, mídia esportiva, vitórias, organização de eventos, lobby são alguns exemplos - e qual o peso que cada uma

tem, na prática da diplomacia esportiva a fim de atender aos objetivos a que se presta (MURRAY, 2017). A presente pesquisa se volta à identificação das ferramentas e ao seu uso no contexto do esporte militar.

O objetivo desta pesquisa é propor um *index* para a diplomacia esportiva no contexto militar, baseado na frequência de uso das mesmas. Sua constituição parte de revisão analítica de literatura, avaliação de peritos e análise das três últimas edições dos Jogos Mundiais Militares. Finalizamos com a proposição de um algoritmo para o cálculo de um escore do *index*, a fim de possibilitar determinar o peso de cada ferramenta e categorizar os países a partir da frequência do uso das ferramentas de diplomacia esportiva no contexto militar.

2 Métodos

Esta é uma pesquisa metodológica, focada em desenvolver uma ferramenta, uma medida (*index* de diplomacia) (MAUCH; BIRCH, 1998). Segue a proposta metodológica de construção de *index* na qual as etapas de busca de evidências na literatura, proposição e confirmação dos itens e validação do *index* por métodos multivariados são descritas como essenciais (ABEYASEKERA, 2005).

2.1 Identificação das ferramentas pertinentes à diplomacia esportiva

Inicialmente, foi feita busca de fontes na base de dados Google Scholar. Por sua abrangência, esta base pública fornece evidências relevantes para o tema, não centrados somente em artigos científicos, mas também em *reports*, do tema em investigação. Foi usado o seguinte *string*: "*sports diplomacy*" "*dimension*" "*tools*" "*indicators*".

O período de busca compreendeu materiais publicados a partir de 2002, no qual já se era considerado o cenário das relações internacionais após os eventos de 11 de setembro de 2001, que provocaram profundas mudanças na forma de expressão de *hard* e *soft power* na dinâmica das relações internacionais. Não se procurou esgotar a literatura, apenas reunir evidências relevantes para a proposição do *index*.

2.2 Critérios de seleção

Ensaio teórico, livros, capítulos de livros, teses e dissertações, notícias de jornal, *reports* e *policy papers* a respeito de diplomacia esportiva foram considerados documentos a serem incluídos. Casos de análises particulares de um evento foram excluídos, assim como textos que discutiam a diplomacia esportiva conceitualmente, e não sua aplicação. Foram lidos artigos em português e inglês.

2.3 Identificação das ferramentas

O material selecionado foi sistematicamente lido para identificar ferramentas de diplomacia esportiva usadas ou teoricamente propostas. A partir dessa leitura, foram listadas

as ferramentas e gerados os indicadores das mesmas, a fim de definir as ações constituintes de cada ferramenta. A lista de ferramentas/definição de indicadores foi finalizada quando não se identificou no material selecionado nenhuma outra ferramenta/indicador distinto dos já descritos, ou seja, pelo critério de saturação.

2.4 Dimensões do *Index*

Na sequência, a lista foi submetida à análise por cinco profissionais considerados *experts* no tema – militares do quadro do Estado-Maior (QEMA) e oficiais Gerais com experiência esportiva militar. Juntamente com os indicadores, foi oferecida a estes profissionais a definição de diplomacia adotada nesse trabalho para orientação teórica do julgamento. Os juízes atribuíram nota de 1 a 10 para verificar a importância (sendo 1 = pouco importante; 10 = muito importante) e o potencial de impacto das ferramentas (sendo 1 = baixo potencial e 10 = alto potencial).

A partir das notas dos juízes, atribuídas à importância e potencial de impacto de cada ferramenta, foi efetuado um escalonamento multidimensional (ALSCAL) a fim de determinar suas dissimilaridades em um mapa perceptual. É aceitável modelo com coeficiente de determinação (RSQ) superior a 0,60 e estresse inferior a 2,5 (HAIR et al., 2009). Uma percepção de valor foi atribuída a cada ferramenta, variando de acordo com sua posição dimensional no mapa perceptual (Figura 1). Ferramentas com valores baixos foram eliminadas.

Figura 1 – Interpretação do mapa perceptivo para decisão



Fonte: Adaptado de Abeyasekera (2005).

2.5 Algoritmo (Escore) do *Index*

Para a criação de um escore do *index* a partir da realidade do esporte militar foram analisados os dados das três últimas edições dos Jogos Mundiais Militares promovidos pelo CISM. Foram usados os *yearbooks* dos anos de 2011, 2015 e 2019 (anos dos Jogos Mundiais Militares de verão). Nessas fontes, foram coletadas informações do uso de cada ferramenta remanescentes no *index*, após a análise anterior.

Os *yearbooks* foram sistematicamente lidos, tendo como material orientador da leitura a lista de todos os países associados ao CISM e os indicadores das ferramentas de diplomacia no contexto militar. Para a identificação da frequência do uso de cada ferramenta, foi realizada uma leitura específica de cada *yearbooks*, a fim de evitar perda de informações e/ou confusão entre os indicadores. Analisando o conteúdo dos *yearbooks*, foram identificadas ações que refletem o uso das ferramentas – através da similaridade com os indicadores que as definem. Para cada ação identificada foi atribuído um ponto de frequência.

O *index* de diplomacia, em termos estatísticos, se constitui em um modelo formativo, no qual cada ferramenta colabora para formar um conceito geral. Por essa característica, foi conduzida uma análise fatorial confirmatória de mínimos quadrados parciais. Como se trata de um modelo formativo, pesos fatoriais (ω ; *outer weights*) são os indicadores de “contribuição” da ferramenta ao *index*. Para serem importantes, pesos fatoriais devem ser significantes e, preferencialmente mas não necessariamente, $\omega > 0,50$ (HAIR et al., 2009). Foi investigada a multi-colinearidade das ferramentas, medida pelo fator de inflação da variância (VIF) como critério de retenção no modelo, considerando com aceitável VIF < 10 (HAIR et al., 2009). Para avaliação do ajuste do modelo (e em última instância, a pertinência das ferramentas), foi usado o indicador de Cohen (f^2 ; valores de 0,02, 0,15 e 0,35 são considerados pequenos, médios e grandes) (COHEN, 1988) para avaliar como cada ferramenta é “útil” para o ajuste do *index*. O indicador Stone-Geisser ($Q^2 > 0$; valores de 0,02, 0,15 e 0,35 são considerados pequenos, médios e grandes) avaliou a precisão do modelo (*index*) ajustado (COHEN, 1988).

A partir desses dados, se criou o algoritmo, que pode ser usado para classificação da frequência do uso das ferramentas de diplomacia esportiva no contexto militar. O mesmo foi escrito a partir dos pesos fatoriais (ω) ponderados das ferramentas, seguindo o padrão (MARÔCO, 2014):

$$\text{Index diplomacia esportiva}_{\text{país}} = \omega_{\text{ponderado}_1} * (\text{frequência do uso da ferramenta}_1) + \omega_{\text{ponderado}_2} * (\text{frequência do uso da ferramenta}_2) + \dots + \omega_{\text{ponderado}_n} * (\text{frequência do uso da ferramenta}_n)$$

A ponderação é feita pela seguinte fórmula: $\omega_{\text{ponderado}} = \omega_n / \sum \omega$

Para todos os testes inferenciais, foi adotado nível de significância de 5%, e os softwares SPSS 22 e PLS-PM 3.2.2 foram usados nas análises.

3 Resultados

3.1 Identificação das ferramentas

A partir das obras levantadas em nossa revisão analítica da literatura, foi possível identificar quatorze fontes de referência (BLACK, PEACOCK, 2013; GRIX, 2018; GRIX, HOULIHAN,

2014; EUROPEAN COMISSION, 2018; GRASSROOTS...,2018a; HAUT et al., 2018; HEERE et al., 2012; MURRAY, 2013; 2018; NYGÅRD, GATES, 2013; ÖZSARI et al., 2018; TRUNKOS, HEERE, 2017; USHKOVSKA, PETRUSHEVSKA, 2015; ZINTZ, PARRISH, 2019) pertinentes ao tema desta pesquisa, que descreviam diretamente ou indicavam ou definiam ferramentas a serem usadas na diplomacia esportiva. Pudemos reconhecer e definir a partir da leitura dessas obras oito ferramentas: (1) Ser nação ativa nos eventos esportivos de grande porte; (2) Promover uma Marca Nacional; (3) Uso de Mídia e Tecnologia; (4) Nomeação de Embaixador do Esporte; (5) *Lobby*; (6) Estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional; (7) Estabelecimento de Parcerias Não Governamentais; (8) Criação e/ou Participação em Redes Multissetoriais. A descrição dos indicadores destas ferramentas pode ser vista no Quadro 1.

Quadro 1 – Ferramentas e indicadores de diplomacia esportiva

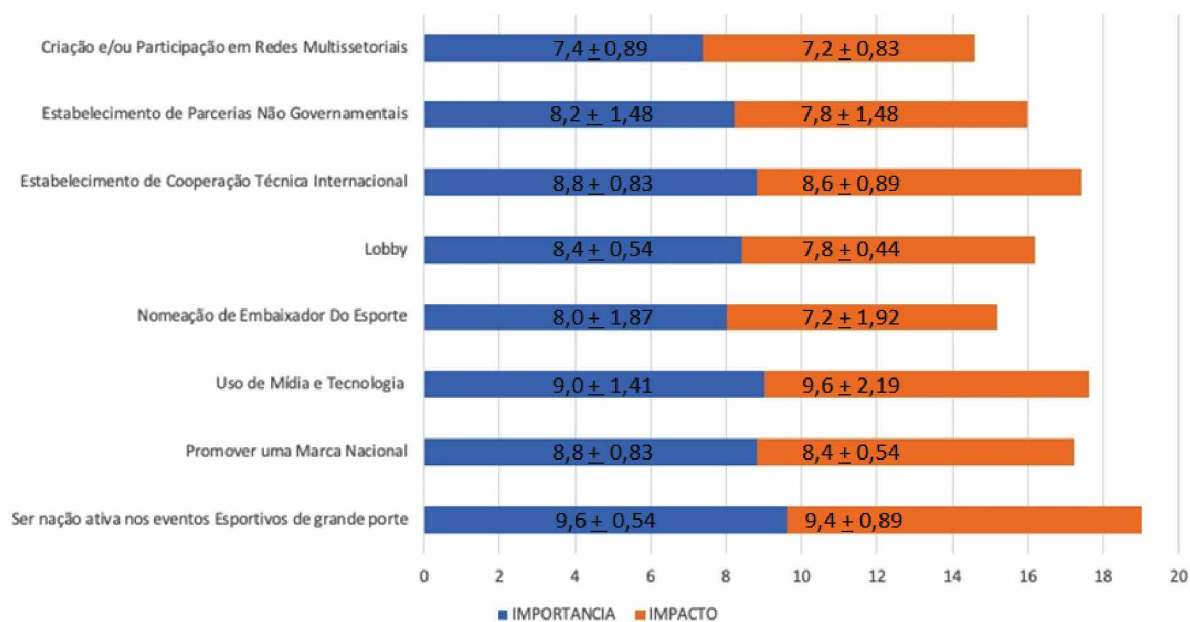
Ferramentas	Indicadores
Ser nação ativa nos eventos Esportivos de grande porte	<p>a. Receber e realizar megajogos (Jogos Olímpicos ou Copa do Mundo da FIFA) para aumentar prestígio internacional e projetar soft power.</p> <p>b. Projetar a imagem do país com a divulgação de recordes e medalhas (tanto de esportes isolados quanto do quadro de medalhas), sendo de especial importância para os países que não estão promovendo o evento.</p> <p>c. Os Estados podem combinar os dois métodos mencionados acima.</p>
Promover uma Marca Nacional	<p>a. O esporte pode ser usado como instrumento para promover o reconhecimento internacional, a boa reputação e imagem do país. Não apenas as vitórias fazem parte disso, mas os programas de promoção esportiva, de desenvolvimento de tecnologia e materiais usados.</p>
Uso de Mídia e Tecnologia	<p>a. Uso das ferramentas midiáticas para promoção dos valores culturais e sociais dos países na arena internacional.</p> <p>b. Promove destaque às instituições comerciais e instituições estatais e organizações de mídia internacionais.</p> <p>c. Promove a identificação do país com algumas áreas esportivas em que são bem-sucedidos.</p>
Nomeação de Embaixador Do Esporte	<p>a. Serve de modelo para a juventude mundial.</p> <p>b. Visto como representante da diplomacia pública de seu país.</p> <p>c. Funciona como mediador no desenvolvimento da compreensão mútua por meio de uma variedade de programas conjuntos entre países.</p>
<i>Lobby</i>	<p>a. Influenciar pessoas que são ativas na tomada de decisões, com o propósito de fazer um contribuição significativa para as relações interestatais.</p> <p>b. As atividades de lobby mais usuais no contexto esportivo são: influenciar em quais países, cidades e mesmo locais onde jogos esportivos relevantes acontecerão.</p>
Estabelecimento de Parcerias Não Governamentais	<p>a. Transferência ou compartilhamento de práticas bem-sucedidas por meio de parcerias não-governamentais.</p>

Ferramentas	Indicadores
Estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional	a. Transferência ou compartilhamento de práticas bem-sucedidas através da Cooperação Técnica internacional.
Criação e/ou Participação em Redes Multissetoriais	a. O intercâmbio de práticas bem-sucedidas e / ou advocacia

Fonte: Os autores (2020).

Para verificar a relevância dos instrumentos de diplomacia esportiva, a lista de indicadores foi submetida aos cinco peritos, sendo os mesmos: ex-comandante do Centro de Capacitação Física do Exército; três (03) oficiais QEMA, graduados no curso de instrutor de Educação Física da Escola de Educação Física do Exército e representantes do Brasil no CISM; e o presidente do CISM da Guiana Inglesa.

Figura 2 – Média das avaliações das ferramentas de diplomacia esportiva, quanto ao seu potencial de impacto e importância no esporte militar



Fonte: Os autores (2020).

Na Figura 2 pode-se observar a média das notas e o desvio padrão de cada ferramenta, tanto para a avaliação de sua importância no contexto esportivo militar quanto para o potencial de impacto.

A fim de determinar as dimensões do *index*, foi realizada a análise de escalonamento multidimensional (ALSCAL). O melhor ajuste do modelo (Stress = 0,03; RSQ = 0,99) foi

obtido a partir do cálculo das distâncias euclidianas ao quadrado entre as variáveis, para nível de medida ordinal, com modelo de distância euclidiana, sem normalização das variáveis (Tabela 1).

Tabela 1 – Ajustes dos diferentes modelos

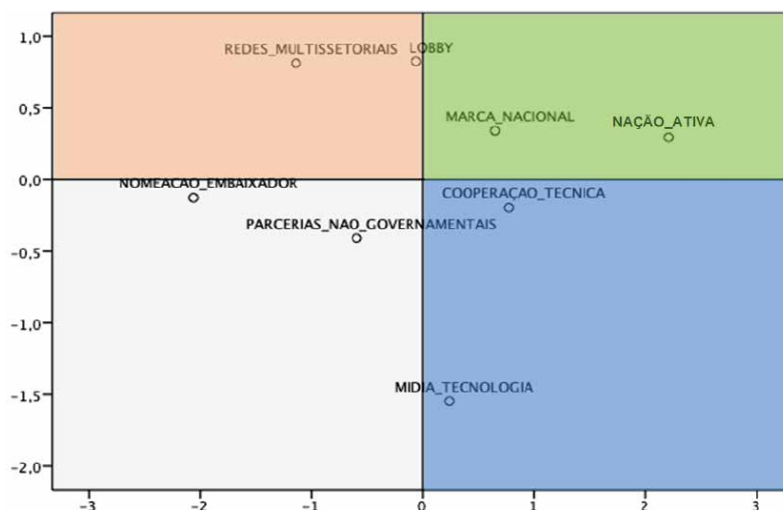
Intervalo	Normalização	Stress	RSQ
Euclidiana ao quadrado	Sem normalização	0,03	0,99
Euclidiana ao quadrado	Escore Z	0,04	0,99
Chebychev	Sem normalização	0,07	0,96
Chebychev	Escore Z	0,10	0,93
Bloco	Sem normalização	0,04	0,98
Bloco	Escore Z	0,05	0,98

Fonte: Os autores (2020).

Nota: RSQ = coeficiente de determinação.

O mapa perceptual indica que promover uma marca nacional através do esporte e promover/participar de eventos de grande porte tendem a ser as ferramentas de maior relevância e importância (Figura 3).

Figura 3 – Mapa perceptual das ferramentas de diplomacia esportiva no contexto militar



Fonte: Os autores (2020).

Por outro lado, a nomeação de um embaixador esportivo no contexto do esporte militar e estabelecer parcerias não governamentais foram considerados ferramentas de baixa relevância e baixa importância. Segundo a diretriz de interpretação adotada para o mapa perceptivo (ABEYASEKERA, 2005), essas ferramentas devem então ser eliminadas do *index*.

3.2 Algoritmo do index

Os dados brutos a respeito do uso de ferramenta por cada nação, pode ser obtido juntos aos autores na íntegra. A título de destaque, apenas Brasil, Bélgica e França foram os países que usaram todas as ferramentas elencadas nos 3 Jogos Mundiais Militares analisados.

Modelo de mensuração

Inicialmente, foi testado se as ferramentas que poderiam vir a compor o *index* não eram multicolineares. Todas as ferramentas ficaram abaixo do valor aceitável (VIF <10) (HAIR et al., 2009), permitindo que o *index* fosse constituído pelas seis ferramentas remanescentes da análise anterior. Os pesos fatoriais foram então calculados para cada ferramenta (Tabela 2).

Tabela 2 – Pesos fatoriais e Colinearidade para cada ferramenta do *index*

Ferramenta	ω	p	VIF
(1) Ser nação ativa nos eventos esportivos de grande porte	0,52	<0,001	1,85
(2) Promover uma Marca Nacional o	0,22	<0,001	2,85
(3) <i>Lobby</i>	0,25	<0,001	4,13
(4) Uso de Mídia e Tecnologia	0,26	<0,001	9,17
(5) Estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional	0,24	<0,001	5,37
(6) Criação e/ou Participação em Redes Multissetoriais	0,13	<0,001	1,33

Fonte: Os autores (2020).

Nota: ω = peso fatoriais (*outer weights*); p = probabilidade de significância; VIF = inflação da variância.

Os pesos fatoriais foram relativamente baixos, mas ainda sim, todos significantes, que é o mais relevante para sua retenção no modelo.

Modelo Estrutural

A fim de confirmar a qualidade do *index* proposto verificou-se a adequação a dois indicadores gerais: Cohen (f^2) e Stone-Geisser (Q^2) (COHEN, 1988). Após a execução da análise *blindfolding* verificou-se que o *index* tem relevância preditiva significativa ($Q^2= 0,59$) e alta ($f^2=0,49$), assim como as ferramentas do *index*, sendo que estas variaram em termos de intensidade de relevância – de média a alta (Tabela 3).

Tabela 3 – Indicadores gerais de ajuste e qualidade do *index* e suas ferramentas

Ferramenta	Q2	f2
(1) Ser nação ativa nos eventos esportivos de grande porte	0,29	0,20
(2) Promover uma Marca Nacional o	0,63	0,49
(3) <i>Lobby</i>	0,80	0,69
(4) Uso de Mídia e Tecnologia	0,86	0,79
(5) Estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional	0,73	0,64
(6) Criação e/ou Participação em Redes Multissetoriais	0,21	0,15
Index de Diplomacia Esportiva	0,59	0,49

Fonte: Os autores (2020).

Nota: Q² = indicador Stone-Geisser; f² = indicador de Cohen.

Frente a estes resultados, pudemos evidenciar que as ferramentas selecionadas são pertinentes e que o *index* por elas formado tem evidências de qualidade. Após a ponderação dos pesos fatoriais (MARÔCO, 2014), foi então possível propor o algoritmo para o cálculo da frequência de uso das ferramentas de diplomacia esportiva no contexto do esporte militar:

$$\text{Index Diplomacia Esportiva}_{\text{país}} = 0,32*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{1}}) + 0,14*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{2}}) + 0,15*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{3}}) + 0,16*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{4}}) + 0,15*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{5}}) + 0,08*(\text{frequência do uso da ferramenta}_{\text{6}})$$

Estão dispostos na Tabela 4 os 10 maiores escores no *Index* de diplomacia esportiva no contexto militar.

Tabela 4 – Países classificados de acordo com o *Index* proposto

No	País	Escore no <i>Index</i>
1	Brasil (BRA)	3,32
2	China (CHN) e Coréia do Sul (KOR)	3,08
3	Kuwait (KUW)	3,03
4	Bélgica (BEL) e França (FRA)	3
5	Estados Unidos (USA) e Rússia (RUS)	2,84
6	Equador (ECU), Alemanha (GER), Áustria (AUT), Espanha (ESP)	2,76
7	Oman (OMA) e Finlândia (FIN)	2,61
8	Argélia (ALG)	2,47
9	Líbano (LBN) e Portugal (POR)	2,46
10	Indonésia (INA)	2,45

Fonte: Os autores (2020).

4 Discussão

O objetivo desta pesquisa foi propor um *index* para a diplomacia esportiva no contexto militar, gerando um algoritmo que possibilita classificar os países a partir da frequência do uso das ferramentas de diplomacia esportiva nos Jogos Mundiais Militares.

Uma reflexão sobre a necessidade de pensar a diplomacia esportiva no contexto militar deve ser feita em vista do signo do esporte no meio militar. Há o ditado recorrentemente lembrado: “em tempos de paz, o esporte é o que mais se assemelha ao combate” – o qual não se conseguiu identificar o autor. George Orwell (1945), por sua vez, afirmou na década de 1940 que o esporte é a guerra sem tiros. O esporte está muitas vezes imbuído de noções de identidade nacional e guerra, e é um símbolo significativo de nacionalidade em disputas internacionais (GLEAVES; LLEWELLYN, 2014).

Por isso, apesar de haver a diplomacia de Defesa – definida como o uso cooperativo das Forças Armadas e a infraestrutura relacionada (militar e civil) como uma ferramenta de política externa e de segurança (SILVA, 2015) - e a diplomacia militar – definida como um instrumento que “visa promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a capacitação de pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade e a paz” (BRASIL, 2016, p. 19) -, a diplomacia esportiva deve ter seu espaço no contexto militar, a fim de melhor compreender o contributo que o esporte pode dar para a diplomacia, a resolução de conflitos e a compreensão cultural.

Como a diplomacia é uma expressão de *soft power* (DUBINSKY, 2019; NYE, 2004) – medi-la, de alguma forma, é uma necessidade estratégica no sistema anárquico internacional. Para citar algumas dessas formas, destacamos o *Lowy Global Diplomacy Index* (LOWY INSTITUTE, 2019) – que se baseia na quantidade de representações diplomáticas - e o *Digital Diplomacy Index* (REPUTATION SQUAD, 2020) – que se baseia na frequência de nove indicadores do Twitter para avaliar países do G20. Nesse contexto, a proposta para o presente *index* de diplomacia esportiva no contexto militar é coerente, não apenas por sua importância, mas pela forma de abordar os indicadores – frequência de uso.

O modelo aqui proposto foi elaborado a partir de uma revisão de literatura e foi capaz de identificar indicadores específicos para o esporte. Para selecioná-los para o esporte militar, peritos com notória capacidade de exercer essa função os julgaram e foi possível identificar os seis indicadores que de fato compuseram o *index*. Com uma análise estatística robusta foi possível evidenciar a pertinência e a utilidade do *index*, gerando ainda um algoritmo que torna possível atualizar os dados ano a ano - se for mantida a consulta no *yearbook* do CISM – ou pelo menos a cada quatro anos, por advento dos Jogos Mundiais Militares.

Apesar desses resultados positivos, reconhece-se que há possibilidade de aprimoramento futuro ao *index*, ou pelo menos, nas fontes de avaliação dos países. Os *yearbooks* agregam os dados públicos, sendo uma comunicação ao público das ações promovidas no âmbito do CISM. Talvez, dados internos, das reuniões e ações dos países dentro da organização e nos bastidores dos eventos possam permitir reconhecer de forma mais acurada como os países usam as ferramentas de diplomacia esportiva. Por outro lado, o que foi trazido a público é a ação que realmente causou algum impacto – notória de ser lembrada - e por isso manter essa consulta ao material público possa ser interessante. Somar, não trocar pelos dados internos.

O que aqui se apresenta é uma proposta inicial, que permite classificar os países em relação à frequência do uso das ferramentas de diplomacia esportiva no contexto do esporte militar. A ferramenta não permite que se avalie os *outcomes* – os resultados da ação a curto, médio e longo prazo; apenas os *inputs* – o que foi feito. Mas medir este constructo a partir de indicadores quantificáveis é um avanço (PAHLAVI, 2007). A continuidade da pesquisa e o aperfeiçoamento da medida é necessária, acompanhando inclusive os desdobramentos das ações tomadas pelos países.

A classificação do Brasil como primeiro do ranking é coerente com suas ações no período analisado: foi *host* de um evento, participou de todos os demais e, ao lado da França e Bélgica, usou todas as ferramentas identificadas nas três edições dos Jogos analisados. Da mesma forma que é coerente que seja seguido pelos outros dois *hosts* dos Jogos de 2015 e 2019, Coreia do Sul e China, respectivamente. Ao Brasil, cabe manter o uso desse *soft power*, procurando usá-lo a favor de sua política internacional, cabendo aos atletas das FFAA Brasileiras o papel de representantes de seu país nesse espaço, também político, de suor e paz.

5 Conclusão

O presente trabalho atingiu seu objetivo, concretizando uma proposta coerente e pertinente ao contexto militar para avaliar a frequência das ações de diplomacia esportiva. Pesquisas futuras podem aperfeiçoar a medida e seu uso recorrente pode ajudar as FFAA a se posicionar no uso desse instrumento de *soft power*.

Agradecimentos: Os autores agradecem ao Comd. Vermon Burnette; ao General de Brigada André Luiz Ribeiro Campos Allão; ao Coronel Luiz Fernando Medeiros Nóbrega; ao Coronel Rafael Soares Pinheiro da Cunha e ao Tenente-Coronel Edson Aita por sua ajuda na realização dessa pesquisa.

Referências

- ABEYASEKERA, S. Multivariate methods for index construction. *In: UNITED NATIONS (org.). Household sample surveys in developing and transitions countries*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005. p. 377-378.
- ALLISON, L.; MONNINGTON, T. Sport, prestige and international relations. **Government and Opposition**, v. 37, n. 1, p. 106-134, 2002.
- BLACK, D.; PEACOCK, B. Sports and diplomacy. *In: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, R. (ed.). The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 535-547.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 184, de 2 de março de 2016. Aprova a diretriz para as atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional - DAEBAI (EB-D-01.006) e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 10, p.15-27, 11 mar. 2016. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1456/1/be10-16.pdf>. Acesso em: 25 Jan. 2021.
- BROUNDAGE, A. **The Speeches of President Avery Brundage 1952 to 1968**. Comitê olímpico internacional: Bruxelas, 1968.
- CHO, H. **International sporting events, nationalism and sport diplomacy: the evolving relationships between North and South Korea from 1978 to 2007**. 2012. Tese (Doutorado em Esporte, Exercício e Ciências da Saúde). School of Sport, Exercise and Health Sciences, Loughborough University, Loughborough, UK, p. 335. 2012.
- COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. 2nd ed. Nova York: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1988.
- DUBINSKY, Y. From soft power to sports diplomacy: a theoretical and conceptual discussion. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 156-164, 2019.
- ESHERICK, G. *et al.* **Case studies in sport diplomacy**. Morgentown: FIT Publishers, 2017.
- EUROPEAN COMISSION. **Sport diplomacy: identifying good practices: a final report to the European Commission**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0efc09a6-025e-11e8-b8f5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-65111809>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- European Comission. **“Grassroots Diplomacy. Overview, Mapping and Definitions**, 2018a. Disponível em: [http://isca-web.org/files/Grassroots_Sport_Diplomacy/Grassroots_Sport_Diplomacy_-_Overview_mapping_definitions\[1\].pdf](http://isca-web.org/files/Grassroots_Sport_Diplomacy/Grassroots_Sport_Diplomacy_-_Overview_mapping_definitions[1].pdf) Acesso em: 20 ago. 2020.

GLEAVES, J.; LLEWELLYN, M. Ethics, nationalism, and the imagined community: the case against inter-national sport. **Journal of the Philosophy of Sport**, v. 41, n. 1, p. 1-19, 2014.

GRIFFIN, N. **Ping-pong diplomacy**: the secret history behind the game that changed the world. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2014.

GRIX, J. The mixed record of sports diplomacy. Interviewee: Eleanor Albert. **Council on Foreign Relations**. Disponível em : <https://www.cfr.org/interview/mixed-record-sports-diplomacy> . Acesso: em 22 ago. 2020

GRIX, J.; HOULIHAN, B. Sports mega-events as part of a nation's soft power strategy: the cases of Germany (2006) and the UK (2012). **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, n. 4, p. 572-596, 2014

HAIR, J. F. *et al.* **Multivariate data analysis**. London: Pearson, 2009.

HAUT, J. *et al.* International prestige through 'sporting success': an evaluation of the evidence. **European journal for sport and society**, v. 14, n. 4, p. 311-326, 2018.

HEERE, B. et al. The impact of World Cup 2002 on the bilateral relationship between South Korea and Japan. **Journal of Sport Management**, v. 26, n. 2, p. 127-142, 2012.

HONG, Eunah. **An Analysis of the Sport Policy Process in the Republic of Korea: The Cases of Elite Sport Development and Sport for All**. Tese (Doutorado em Esporte, Exercício e Ciências da Saúde). Loughborough University, Leicester, p. 409. 2010.

INTERNACIONAL MILITARY SPORTS COUNCIL. **Vision and mission**. Bruxelles: CISM, [2020]. Disponível em: <https://www.milспорт.one/cism/vision-and-mission>. Acesso em: 05 jun. 2020.

KOBIERECKI, M. M. The domestic dimension of sports diplomacy. **Review of Nationalities**, v. 9, n. 1, p. 17-28, 2019.

LEE, J. W. Olympic Ceremony and Diplomacy: South Korean, North Korean, and British Media Coverage of the 2018 Olympic Winter Games' Opening and Closing Ceremonies. **Communication & Sport**, *on line first*, 2019

LEIRA, H. A conceptual history of diplomacy. In: CONSTANTINO, C. M.; KERR, P.; SHARP, P. (ed.). **The SAGE handbook of diplomacy**. London: Sage, 2016. p. 28-38.

LOWYINSTITUTE. **Global diplomacy index**, 2019. Disponível em: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>. Acesso em: 03 nov. 2020

MARKS, Eduard: Defining Diplomacy. **Center for Interagency Cooperation**, 2015. Disponível em: <https://thesimonscenter.org/featured-article-defining-diplomacy/> . Acesso em: 22 abr. 2020.

MARKS, S; FREEMAN, C. W. Diplomacy. **Encyclopedia Britannica**, 2015. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/diplomacy>. Acesso em: 22 abr. 2020

MARÔCO, J. **Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos, software & aplicações**. Pêro Pinheiro: Report Number, 2014.

MAUCH, J. E.; BIRCH, J. W. Guide to the successful thesis and dissertation: a handbook for students and faculty. Nova Iorque: Marcel Dekker, 1998.

MURRAY, S. The two halves of sports-diplomacy. **Diplomacy & statecraft**, v. 23, n. 3, p. 576-592, 2012.

MURRAY, S. Moving beyond the ping-pong table: sports diplomacy in the modern diplomatic environment. **Public Diplomacy Magazine**, v. 9, p. 11-16, 2013.

MURRAY, S. Sports diplomacy in the Australian context: theory into strategy. **Politics & Policy**, v. 45, n. 5, p. 841-861, 2017.

MURRAY, S. **Sports diplomacy: Origins, theory and practice**. Nova Iorque: Routledge, 2018

MURRAY, S.; PIGMAN, G. A. Mapping the relationship between international sport and diplomacy. **Sport in Society**, v. 17, n. 9, p. 1098-1118, 2014

NYE JR, Joseph S. **Soft power: The means to success in world politics**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

NYE JR, Joseph S. Public diplomacy and soft power. **The annals of the American academy of political and social science**, v. 616, n. 1, p. 94-109, 2008.

NYE, J. S.; WELCH, D. A. **Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History** Londres: Pearson, 2013.

NYGÅRD, H. M.; GATES, S. Soft power at home and abroad: sport diplomacy, politics and peace-building. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 235-243, 2013.

ORWELL, George. The sporting spirit. **Tribune**, v. 468, n. 14, p. 10-11, 1945.

ÖZSARI, A. *et al.* Sport Diplomacy as Public Diplomacy Element. **International Journal of Sport Culture and Science**, v. 6, n. 3, p. 339-349, 2018.

PAHLAVI, P. Evaluating public diplomacy programmes. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 2, n. 3, p. 255-281, 2007.

REDEKER, R. Sport as an opiate of international relations: the myth and illusion of sport as a tool of foreign diplomacy. **Sport in Society**, v. 11, n. 4, p. 494-500, 2008.

REPUTATION SQUAD. **Digital diplomacy index**, 2020. Disponível em: <https://digital-diplomacy-index.com/>. Acesso em: 03 nov. 2020

ROFE, J. S. . **Sport and diplomacy: game within games**. Manchester: Manchester University Press, 2018.

SILVA, A. R. de A. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 179, 2015.

SPRUYT, H. The origins, development, and possible decline of the modern state. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 127-149, 2002.

TRUNKOS, J.; HEERE, B. Sport diplomacy: a review of how sports can be used to improve international relationships. *In*: ESHERICK, C. *et al.* (ed.). **Case studies in sport diplomacy**. Morgantown, WV: FiT Publishing, 2017. p. 1-18.

USHKOVSKA, M.; PETRUSHEVSKA, T. Sports diplomacy: development and practice. **Research in Kinesiology**, v. 43, n. 1, p. 89-93, 2015.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2015.

ZINTZ, T.; PARRISH, R. **Promoting a strategic approach to EU sports diplomacy**. 2019. Disponível em: <https://www.edgehill.ac.uk/law/files/2019/05/Sports-Diplomacy-Background-Paper-v2.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.



A articulação entre diplomacia e poder militar nas grandes estratégias do Barão do Rio Branco e Amorim

The Relationship between Diplomacy and Military Power in the Grand Strategies of Barão do Rio Branco and Amorim

Resumo: Uma Grande Estratégia envolve a coordenação e direção de todos os recursos de uma nação para alcançar objetivos políticos, ou o uso do poder militar, a teoria e a prática do uso e a ameaça de uso da força organizada para fins políticos. Privilegiando este último viés, a “Grande Estratégia do Barão do Rio Branco”, posta em prática no período em que esteve à frente do Itamaraty, utilizou, por vezes, o poder militar de forma coercitiva e dissuasória. A Grande Estratégia do Barão é distinta da Grande Estratégia de Amorim, principalmente na forma de articular diplomacia com o Poder Militar. As diferenças nessas articulações, bem como os ganhos concretos advindos de cada uma, são percebidas, inicialmente pelo viés mais realista – do Barão – e pela conjugação de várias teorias internacionalistas – de Amorim. A “Grande Estratégia do Barão” foi pautada no incremento do hard power, que resultou em ganhos concretos, como na questão do Acre, já a “Grande Estratégia” de Amorim se pautou mais pelo incremento de seu “soft power”, mas que não chegaram a concretizar uma síntese perfeita entre diplomacia e defesa. Assim, este trabalho tem como objetivo evidenciar as “diferentes formas de articulação” entre a diplomacia e a defesa.

Palavras-chave: Grande Estratégia. Diplomacia. Poder Militar. Barão do Rio Branco. Amorim.

Abstract: A Grand Strategy involves the coordination and direction of all the resources of a nation to achieve political goals, or at greater bias use of military power, the theory and practice of use and threatened use of organized force for political purposes. Favoring the latter bias, the “Grand Strategy of Baron”, implemented in the period in which he headed the Foreign Ministry, used sometimes military power of coercive and deterrent manner. The “Great Strategy of the Baron” is distinct from the “Great Strategy of Amorim”, mainly in the form of articulating diplomacy with the Military Power. The differences in these articulations, as well as the concrete gains resulting from each one, are perceived, initially by the realistic bias – Baron - and by the combination of several internationalist theories – Amorim. The “Great Strategy of Baron” was based on the increase of military hard power, which resulted in the Acre issue. The “Great Strategy of Amorim” was guided more in Brazil’s international insertion by increasing its “soft power”, but which did not achieve a perfect synthesis between diplomacy and defense. Therefore, this research has the objective to highlight the “different forms of articulation” between diplomacy and defense.

Keywords: Grand Strategy. Diplomacy. Military Power. Rio Branco. Amorim.

Walter Maurício Costa de Miranda 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
waltermauricio@yahoo.com.br

Alexandre Rocha Violante 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
alexandreviolante@id.uff.br

Marcelo Mello Valença 

Marinha do Brasil.
Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
marcelo.valenca@marinha.mil.br

Recebido: 31 ago. 2020

Aprovado: 02 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introdução

Atualmente, em um sentido geral e conceitual, estratégia pode ser definida como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados. Como o conceito de estratégia é oriundo do campo militar, uma definição mais próxima desse campo é a arte de coordenar a ação das forças militares, políticas, econômicas e morais implicadas na condução de um conflito ou na preparação da defesa de uma nação ou comunidade de nações, para se atingir objetivos futuros.

Já uma grande estratégia envolve a coordenação e direção de todos os recursos de uma nação para alcançar objetivos políticos, ou sob um viés mais militarista, a teoria e a prática do uso e a ameaça de uso da força organizada para fins políticos (LIDDELL HART, 1967).

Assim, a estratégia no seu âmbito nacional trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua Grande Estratégia, abordando, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa Grande Estratégia na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2008).

Entendemos que desenvolver os postulados de uma “Grande Estratégia” se mostra fundamental, portanto, para que o Brasil alcance suas aspirações de player *global*. Ao longo da história republicana do Brasil, diferentes estratégias de inserção internacional foram adotadas, articulando e conjugando a política externa nacional ao poder militar.

Embora segundo Freedman (2013) o significado de estratégia permita uma série de definições, um dos parâmetros de avaliação de seu impacto é a comparação entre o resultado antes de sua adoção, com referência ao equilíbrio de poder, e o resultado real que prevaleceu após a aplicação da estratégia.

Escolhemos neste artigo trabalhar com duas dessas estratégias, que representam distintas visões de mundo. A primeira, chamada de “Grande Estratégia do Barão do Rio Branco”, remete ao início do século XX e foi promovida durante o período em que José Maria da Silva Paranhos Jr., esteve à frente do Itamaraty. Buscava a inserção internacional por meio de um “americanismo pragmático”, um *bandwagoning*¹ pragmático aos Estados Unidos da América no plano hemisférico e global (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 70), enquanto, internamente, articulava a política externa com o emprego do *hard power* de viés militar, de forma coercitiva e de dissuasão negatória. A segunda estratégia é a “Grande Estratégia de Amorim”. Nela, a paz é a premissa subjacente à inserção internacional do Brasil (AMORIM, 2016, p.175), articulando a política externa e a política de defesa por meio do robustecimento do *soft power* e de reforço relativo de *hard power* militar, em intensidade menor que a proclamada pelo Barão do Rio Branco. Pode-se dizer que essa articulação se baseou mais em uma conjugação de teorias internacionalistas, enquanto o Barão do Rio Branco apresenta elementos mais realistas em sua Grande Estratégia.

Investigamos essas grandes estratégias a partir das conjunturas interna e externa referentes ao poder à sua época, bem como da visão de mundo percebida por seus articuladores.

1 *Bandwagoning* é a junção de Estados mais fracos em torno de um Estado-líder forte para que, por meio desse alinhamento, se obtenha maiores ganhos relativos no sistema internacional. Rio Branco visava contribuir para a transformação do Brasil em potência regional e posterior potência mundial. Essa estratégia de *bandwagoning* poderia ser mudada, com a maior aquisição de poder relativo.

Para tanto, exploramos, por meio de uma metodologia ideográfica (LEVY, 2008, p.4) episódios históricos e fragmentos de discursos que ilustram essas estruturas. Tal método permite trabalhar cada evento como um caso ideográfico em separado, de modo a compreender sua importância para o argumento ora construído sem, contudo, generalizar ou formular hipóteses amplas universalmente aplicáveis. Considerando os cenários históricos e políticos bastante distintos enfrentados pelo Barão do Rio Branco e Amorim, principalmente nos limites éticos do emprego da força armada para fins políticos, a adoção de tal método se mostra relevante. Assim, não buscamos comparar essas duas grandes estratégias, mas evidenciar as diferentes formas de articulação entre a diplomacia e o poder, especialmente o militar.

Nosso argumento se desenvolve em três etapas, além desta introdução e de uma breve conclusão. Na primeira seção, aborda-se o significado da Grande Estratégia e sua relação com o Poder nas Relações Internacionais. Na segunda, apresentar-se a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco, suas características, ações e rumos seguidos, e na terceira seção, a Grande Estratégia de Amorim, também abordando tais parâmetros.

2 O que é Grande Estratégia? O Poder nas Relações Internacionais

Há muitas definições clássicas sobre o que é Estratégia. Moreira (2010, p.2) apresenta algumas:

O uso dos engajamentos para alcançar os objetivos da guerra (Carl Von Clausewitz); a arte de distribuição e aplicação dos meios militares para alcançar os objetivos da política (Liddell Hart); a arte da dialética da força ou, mais precisamente, a arte da dialética de duas vontades opostas, usando a força para resolver suas disputas (André Beaufre); plano geral para utilizar a capacidade de coerção armada - em combinação com instrumentos econômicos, diplomáticos, psicológicos, para, efetivamente, apoiar a política externa, por meios ostensivos, ocultos e tácitos (OSGOOD e TUCKER, 1967); o uso que é feito da força ou de sua ameaça de emprego para os fins da política (Collin S. Gray); arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem (BRASIL, 2007).

Moreira (2010) ressalta é que essas definições lidam com a relação entre meios disponíveis (poder, força) e fins (política), as quais orientam diversos aspectos do binômio segurança e defesa do Estado.

O estudo e a prática da Estratégia tiveram grande impulso na década de 1950, após a 2ª GM, principalmente nas lides europeias e estadunidenses. Antes muito ligada ao estamento militar, passou a ser objeto de estudo de civis. As pesquisas e estudos realizados que tiveram a segurança, a defesa e o uso da força ante os objetivos políticos foram chamados, convencionalmente, de Estudos Estratégicos.

Figueiredo (2015) explica que, sendo a política a essência epistemológica dos Estudos Estratégicos, estes, em sentido estrito, preocupam-se com o uso da força pelas comunidades

políticas em suas relações, aproximando-se, dessa forma, do conceito clausewitziano de que a política é a inteligência orientadora e a guerra é apenas um instrumento. Não há, de acordo com Paret (2001), outra possibilidade senão a de subordinar o ponto de vista militar ao político. Isso significa a preponderância da razão² da surpreendente trindade clausewitziana. Portanto, não seria possível separar estratégia e política, uma vez que a primeira funciona como uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

A Grande Estratégia pode ser entendida como um caminho do presente para o futuro, que conjugue e articule política externa e política de defesa, na Grande Política, para a consecução dos interesses nacionais (FIGUEIREDO, 2015). Portanto, esta deve abarcar esforços que devam ser conjugados para garantir a soberania, segurança, defesa e desenvolvimento nacionais, proporcionando o uso das diversas facetas do Poder no sistema internacional.

Nessa inter-relação de conceitos, o “poder” é caro para os debates teóricos e políticos no campo das Relações Internacionais, principalmente para aqueles de orientação realista. Entendido a partir de diferentes perspectivas e referenciais, seu conceito não é consenso entre os acadêmicos e *policy-makers*.

Sua definição é resultado de diversos debates teóricos e políticos, de diferentes orientações. Considerando as visões de mundo propostas nas grandes estratégias trabalhadas na próxima seção, e buscando manter a coerência analítica, mantemos o debate conceitual sobre poder restrito às abordagens realista e liberal. Nessa disputa dos interesses entre as nações, o “poder” é uma variável central. Hans Morgenthau (1962) entende que poder implica o controle do homem sobre a mente e as ações de outros homens. Essa ideia se refletiria em todos os níveis das relações sociais, desde indivíduos aos Estados — a política, portanto, seria uma forma de disputa de poder. Desse modo, o poder assume função central na teoria e dele tudo derivaria, incluindo a obtenção e operacionalização de elementos não materiais, como o prestígio. Poder é, assim, um reflexo da política.

A mesma visão do caráter político do poder é partilhada por Raymond Aron. Para Aron (2002), o poder conjugaria questões materiais, como territórios e população, e não materiais, como prestígio e glória, e embasaria as aspirações internacionais dos Estados: quanto maior o poder de um Estado, maiores seriam suas ambições. Tal noção retorna ao segundo princípio de Morgenthau, de que o conceito de interesse é definido em termos de poder, reverberando a centralidade do poder, em suas diferentes manifestações e formas, no processo decisório dos Estados.

Aron (2002, p.24) discorre, ainda, sobre a “capacidade de entidade política de impor sua vontade a outras”, e Weber (1964, p.175) prescreve que o poder, de uma maneira genérica, pode ser entendido como “a probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta”.

Posição diferente assume Martin Wight. Ele descarta a dimensão não material do poder na constituição das potências, defendendo que a política internacional não se preocupa

2 A razão, provavelmente é a mais importante componente da surpreendente trindade. Assim como a vitória tem seus desdobramentos políticos, da mesma forma os tem uma derrota. Uma derrota na guerra é, em primeiro lugar, uma derrota da política, porque a política que causou as derrotas estava errada: ela tinha feito sobre a guerra real um julgamento contrário à natureza desta última (ARON, 1976, p.165).

com a influência: poder não é influência. Poder é elemento material, concreto, que resolve as grandes questões de política internacional. Ademais, elementos não-materiais não poderiam ser considerados como constitutivos do poder, pois não ajudariam o Estado a se tornar uma grande potência (WIGHT, 2002).

Corroborando os escritos de Wight, John Mearsheimer (2007), entende que o poder é formado por componentes materiais e permitiria reduzir os níveis de insegurança do Estado. Diante de um estado de competição permanente no plano internacional, o poder não seria objetivo em si, mas levaria à sobrevivência do Estado. Dentre os diferentes objetivos dos Estados, o maior deles seria alcançar a hegemonia³, desejo essencialmente material, de forma a não ser ameaçado por seus pares. Demais objetivos poderiam ser buscados por meio de uma combinação entre poder e diplomacia, conforme sua conveniência — o que refletiria uma influência de realistas clássicos.

É improvável associar Mearsheimer à visão liberal, mas a possibilidade de conjugar o poder com outras ferramentas de política abre espaço para o debate de perspectivas liberais acerca do poder. Autores de inclinação liberal sugerem que a política de poder pode ser substituída por cooperação e pela maior interdependência entre os Estados. Isso levaria à estabilidade internacional por meio das organizações internacionais e outras formas de relação interestatal na busca de objetivos nacionais.

Isso reforça a percepção de Kalevi Holsti de que o poder apresenta caráter relacional. O poder consiste em uma posição relacional que caracteriza a interação entre duas partes, de modo que uma delas deteria a habilidade de constranger a outra a fazer algo que, de outra forma, não faria (HOLSTI, 1964) Ainda que negue a centralidade do conceito de poder nas Relações Internacionais, ele complementa que o poder explicaria melhor os processos de relação entre os atores, não o foco de suas ações. Portanto, o ato de influenciar se torna central para o estudo da política internacional e é daí que se melhor deduz uma definição de poder.

Analogamente, Schuessler & Baldwin (SCHUESSLER, 2017) apontam que qualquer definição de poder como controle somente terá significado quando escopo e domínio do poder puderem ser apresentados. Para se compreender o impacto do poder nas relações sociais é preciso identificar que a influência de um ator sobre outro se concerne a temáticas específicas, com resultados derivados dessa relação.

Isso aproxima a crítica feita por Barry Buzan ao conceito de poder e à sua centralidade nas relações internacionais. Buzan (1991) ressalta que a maior qualidade do conceito de poder é, também, a sua maior fraqueza. O conceito se foca na realidade da anarquia por meio da observação das capacidades das unidades que constituem o sistema. Isso identificaria não apenas a funcionalidade principal da anarquia, mas também a motivação das unidades estatais, de modo que *policy-makers* definam os meios e fins para suas ações. As estratégias e formas em que o poder é operacionalizado refletem, portanto, preferências e oportunidades dos Estados nas suas

3 Estado hegemônico, segundo Belligni (2008), refere-se ao Estado-Nação, uma potência que exerça sobre os outros Estados uma preeminência não apenas militar, mas econômica e cultural, condicionando-lhes as opções a serem seguidas, em virtude de seu elevado potencial intimidatório e coercitivo. Keohane (1984, p. 34) reitera que o Estado hegemônico “é suficientemente poderoso para ser capaz de manter as regras essenciais que governam as relações entre Estados, e que tem a determinação para assim mantê-las”.

relações sociais, não apenas uma manifestação crua de sua capacidade militar em detrimento a de seus adversários.

A partir dessas leituras, e considerando uma definição operacional a ser aplicada a nosso argumento, entendemos como poder a forma como um Estado influencia o comportamento de outro dentro de seus próprios interesses. Ele é formado por componentes materiais, como o poder militar, e não materiais, como a reputação, que afetam a confiança entre o Estado e seus pares. Assim, é possível ler poder militar e diplomacia como ferramentas à disposição dos decisores para proceder com suas estratégias de política externa.

O conceito operacional de poder que utilizamos permite o debate do escopo do poder a partir de visões que derivam do *hard* e do *soft power*. Para compreender as duas grandes estratégias analisadas neste artigo, tal flexibilidade se torna importante. Portanto, cabe aqui breve explanação sobre o que compreendemos como poder militar e diplomacia.

De acordo com Nye (2002), o poder militar é capaz de oferecer bases para a promoção de políticas governamentais na medida em que oferece estratégias de política externa acrescentando à Política Externa instrumentos que permitam o exercício de uma diplomacia coercitiva para que o Estado atinja seus interesses.

Por conseguinte, o poder militar é passível de ser empregado tanto diretamente na forma de violência física para impor a vontade de um Estado sobre o outro, ou ser empregado de forma indireta, utilizando sua credibilidade e potencial para intimidar ou dissuadir o oponente.

Nessa versão de utilização indireta, o poder militar necessita de uma base material e crível, em que se destacam os armamentos, a fim de possibilitar um discurso político que efetive a persuasão, coerção ou coação do oponente. Dessa forma, o poder militar constitui um elemento indissociável do poder do Estado, embora existam outras formas de poder que compõem o poder nacional, como o político, econômico e psicossocial.

Seja qual for a definição de poder e sua utilização, o fio condutor que as liga é o seu caráter relacional, em que o agente com menor capacidade de poder terá a opção de resistir àquela que o impõe. Isso acarretará, na maioria das vezes, em uma negociação entre as partes, uma vez que o agente “mais fraco” poderá chegar a um acordo que o faça ceder menos. Essa cessão de direitos se processa de forma diretamente proporcional a esta diferença de poder para o mais forte.

A tensão entre *hard* e *soft power* aparece com frequência na literatura contemporânea de Relações Internacionais. A distinção promovida por Nye (2012) é recorrentemente mencionada para distinguir duas formas diferentes de manifestação do poder. Segundo ele, enquanto o *hard power* é caracterizado por ser um poder coercitivo envolvendo o poder econômico e militar, o *soft power* é conceituado como noção de “poder comportamental” e se fundamenta nos aspectos culturais manifestados pelos Estados. De uma combinação correta dos recursos *hard* e *soft* é que depende uma estratégia de poder que atinja uma política bem-sucedida, chamada por ele de *smart power* (NYE, 2012).

Apesar da distinção entre *soft* e *hard power* ser atrativa, tornando-se um jargão popular entre analistas e teóricos do campo, essa separação é meramente pedagógica, sendo percebida entre teóricos mais tradicionais de inclinação realista e liberal. Dessa forma, diplomacia e poder militar caminham inseridos em uma disputa de interesses dos Estados no sistema internacional,

compreendendo-se a diplomacia como a arte de convencer (*convaincre*) sem o uso da força, e a estratégia para a implementação do poder militar a arte de vencer (*vaincre*) ao menor custo. São, portanto, de acordo com Aron (2002, p.24), “aspectos complementares da arte única da política - a arte de conduzir as relações com outros Estados para alcançar o interesse nacional”.

Logo, nos termos do argumento desenvolvido neste artigo, são discutidas a cooperação e a dissuasão como resultados da aplicação do poder e da diplomacia, que envolvem os mais diversos aspectos relacionais dos elementos de *hard e soft power*.

Nessa compreensão, o binômio cooperação– dissuasão, ao associar-se a esses dois tipos de poder, significaria a integração de redes de diplomacia, defesa, desenvolvimento e ferramentas do *soft e hard power* em uma estratégia vencedora, chamada, por Nye, de *smart power*. Isso pôde ser observado na aplicação das Grandes Estratégias do Barão do Rio Branco e de Amorim. Dessa forma, ao juntar a diplomacia e o poder militar, ainda que em diferentes escalas e prioridades, tal binômio foi aplicado em prol de maior inserção internacional que refletiram nuances da política externa brasileira nesses dois momentos históricos.

É o que procurou se analisar nas próximas seções, ou seja, como as Grandes Estratégias do Barão do Rio Branco e de Amorim se apresentaram, representando a vontade política da conjugação do Poder Nacional em todas suas esferas e instrumentalizações.

3 A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco (1845-1912), tornou-se conhecido pela maneira que uma nação deve conduzir sua política externa, conforme sua grandeza e ambição no cenário internacional. Em suas palavras: “É possível que, renunciando à igualdade de tratamento... alguns se resignem a assinar convenções, em que sejam declaradas e se confessem nações de terceira, quarta ou quinta ordem. O Brasil não pode ser desse número” (BARÃO DO RIO BRANCO apud RICUPERO, 2000, p. 27).

Tal fama se constituiu por meio da operacionalização de uma política externa motivada, principalmente, pela crença de que uma nação deveria conduzir sua política externa conforme sua grandeza e ambição no cenário internacional.

A afinidade do Barão do Rio Branco com o campo militar associada ao *zeitgeist* do século XIX, marcado por correntes filosóficas, científicas e artísticas que emprestavam legitimidade à guerra, abriram espaço para o recurso ao poder militar como forma de resolver disputas e fazer valer o interesse nacional brasileiro. São essas as premissas que sustentam sua Grande Estratégia, refletindo os ganhos que o Brasil teve no início de seu período republicano. Sua política externa representou a articulação entre diplomacia e poder, permitindo que o Brasil obtivesse proeminência regional. Assim, sua Grande Estratégia envolveu o emprego instrumental do poder militar como propulsor das estratégias para alcançar os objetivos do interesse nacional.

A relação do Barão do Rio Branco com o poder militar tem bases profissionais, acadêmicas e familiares (ALSINA JÚNIOR, 2015). Seu pai, o Visconde do Rio Branco, foi Ministro da Marinha no gabinete de conciliação do Marques do Paraná (1853-56), chefiando, ainda, o 21º gabinete do Império (1871-1875), formado pelo Partido Conservador. Entre 1893 e 1898, foi Ministro plenipotenciário em missão especial nos Estados Unidos da América (EUA), de

1898 a1900, Ministro plenipotenciário em missão especial na Suíça e de 1900 a1902, Ministro plenipotenciário no Império Alemão – época em que a Alemanha travava uma corrida naval contra o Reino Unido, destacando os impactos do Poder Marítimo para nas aspirações de uma grande nação. Ademais, a primeira obra produzida por Rio Branco versou sobre a vida de Barroso Pereira, comandante da fragata Imperatriz. Sua veia de pesquisador militar restaria evidente em outras obras, como os “Episódios da Guerra do Prata” e a biografia do Barão do Sêrro Largo. Finalmente, diversos parentes próximos eram membros das forças armadas, o que proporcionou contato estreito em seu círculo social com militares e suas famílias, inclusive Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias.

A atuação de Rio Branco à frente da política externa do Brasil foi permeada por episódios que explicam sua Grande Estratégia de busca por maior inserção internacional construção do Brasil como potência regional. A recusa em assumir o papel de nação marginal à política internacional acabou por influenciar a própria dinâmica da política externa brasileira, impactando diretamente nos objetivos de longo prazo buscados pelo país, a autonomia e a relevância (SANTOS, 2018). Cooperação e dissuasão operavam como ferramentas políticas legítimas para sustentar a atuação internacional brasileira. A opção pela cooperação deve ser vista como ação política, na busca pela ampliação do poder, prestígio e ganhos econômicos do país no sistema internacional (MORGENTHAU, 1962). Analogamente, a dissuasão operava complementarmente ao alcance dos objetivos traçados, servindo como garantidor de que ameaças e promessas seriam executadas (ARON, 2002, p.519). A seguir, são apresentados alguns episódios que ilustram essas assertivas.

A questão do Acre é um evento central para a compreensão da Grande Estratégia do Barão. Segundo Bandeira (2000), a concessão do Acre ao *Bolivian Syndicate* despertou reações no Brasil e na comunidade sul-americana. Ela entregava uma área significativa às empresas estadunidenses, o que poderia ser considerada uma intromissão dos EUA e sua política do *big stick*⁴ na região. A presença de potência estrangeira em território sul-americano foi percebida, também, pela sociedade civil, a partir, por exemplo, das caricaturas do Jornal do Brasil. Nelas, o “Tio Sam” representado na figura de um professor que erguia a palmatória contra a Bolívia e perguntava: “De quem é o Acre, menina? Diga isso bem alto para ser ouvido até no Brasil”. A Bolívia, representada por uma aluna, respondia com terror: “Mas estou farta de dizer... O Acre é de Vossa Senhoria, Sr. Mestre” (BANDEIRA, 2000).

Segundo Alsina Júnior (2015), o Barão do Rio Branco implementou a estratégia de negociar diretamente com a Bolívia, evitando envolver outros atores — e interesses — como o Peru, que reivindicava parcela do território contencioso pra si, e os EUA, que alegavam preocupação com os investimentos de seus nacionais. Como parte dessa estratégia, ciente da ameaça que configurava uma possível intervenção direta dos EUA na questão, ele negociou uma indenização ao sindicato anglo-americano. Estando sob controle a questão com o *Bolivian Syndicate*, a tensão atingiu o ápice quando o presidente boliviano, general Pando Solares (1899-1904), determinou ação militar. Em contrapartida, Barão do Rio Branco solicitou o envio de tropas à região ao presidente Rodrigues Alves (1902-1906), rechaçando a ameaça. O emprego exitoso da

⁴ Essa política partia da premissa, nas próprias palavras do Presidente Roosevelt de que “com fala macia e um grande porrete, você vai longe”. Esse foi o estilo de negociação dos EUA para evitar conflitos e mostrar seu poderio militar no continente americano.

combinação de poder militar e diplomacia evidenciou o pragmatismo de sua Grande Estratégia, garantindo ao Brasil anexar território maior que a Inglaterra.

Outro episódio que ilustra bem a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco foi o Programa de Reaparelhamento Naval (1904-1910) na Primeira República (ALSINA JÚNIOR, 2015). O Programa, a um custo aproximado de três vezes do orçamento destinado à Marinha na época, teve entre os episódios utilizados para justificar sua necessidade e urgência o caso da *Phanter*. O *Phanter* era uma canhoneira alemã cujos oficiais e praças, enquanto atracados em Itajaí, invadiram residências brasileiras atrás de um desertor, desrespeitando a soberania nacional. O evento ensejou um telegrama do Barão para Joaquim Nabuco, primeiro embaixador do Brasil nos EUA, nos seguintes termos:

Marinheiros canhoneira alemã Panther dirigidos por oficiais paisana, madrugada 27 novembro desembarcaram Itajaí obrigaram dono Hotel Comercio entregar-lhes jovem alemão Steinhoff refratário serviço militar levaram preso para bordo. É o que resulta do inquérito. Panther entrou ontem Rio Grande onde estará dias. Trate de provocar artigos enérgicos monroistas contra esse insulto. Vou reclamar entrega preso condenação se formal ato. Se inatendidos empregaremos força libertar preso ou meteremos a pique Panther. Depois aconteça o que acontecer (ALSINA JÚNIOR, 2015, p.261).

Após o episódio, três cruzadores foram enviados para interceptar o *Phanter*. Contudo, devido ao estado dos navios brasileiros, estes não puderam alcançar o navio alemão (ALSINA JÚNIOR, 2015). A necessidade de projeção de poder, principalmente o naval, para garantir a soberania do país, restou evidente, motivando a modernização da Marinha.

Outros eventos seguiram à esteira do incidente da *Panther*, refletindo a importância do poder militar como respaldo à política externa. Um deles foi a crise da Venezuela (ALSINA JÚNIOR, 2015), na qual Reino Unido, Alemanha e Itália impuseram bloqueio naval para que o governo venezuelano realizasse o pagamento de dívidas. Esse tipo de operação se chocava com a Doutrina Monroe. Todavia, os EUA se mostravam receosos em intervir, pois o uso da força militar para o pagamento de dívidas era politicamente aceitável à época.

De modo a constranger os EUA, estimulando-o a intervir, surgiu a Doutrina Drago, proposta pela Argentina e nomeada a partir de seu ministro de Relações Exteriores, Luis María Drago (1902-1903). Segundo Souza (2021), a Doutrina Drago condenava a cobrança coercitiva de dívidas, acusando esse instrumento de conduzir as nações mais fracas à ruína, inclusive à submissão de seus governos a nações mais poderosas.

No entanto, o Barão do Rio Branco não apoiou a Doutrina Drago, alinhando-se pragmaticamente aos EUA. Ele entendia que a Venezuela, assim como outros países sul-americanos, era devedora financeira do Brasil. A refutação de um instrumento de cobrança a partir de uma solidariedade regional não interessava o Brasil, que defendia, em última instância, que o poder militar decidiria os conflitos de interesses entre os Estados, acima dos tratados internacionais. Sua posição reverberou um dos princípios do Realismo político de Morgenthau – o da autonomia da esfera política em detrimento de outras áreas, como o direito (MORGENTHAU, 2003,

p.22-23). A crise foi distendida após exercícios navais realizados pela esquadra americana no Caribe, quando o poder militar atuou como elemento dissuasório.

Esse evento e outros ocorridos enquanto chanceler (1902-1912) evidenciavam uma visão de mundo pragmática, de acordo com o paradigma realista. Sua Grande Estratégia construía as bases para o desenvolvimento do poder brasileiro e sua projeção no plano internacional, de modo a torná-lo um ator relevante no plano regional e hemisférico. Nela, o Brasil atuava de forma egoísta e conforme a lógica da autoajuda, colocando seus interesses nacionais à frente de outras nações. Nessa visão, era inaceitável um Estado condenar-se a não ser protagonista. A articulação da política externa com componentes materiais de poder críveis e robustos era ferramenta necessária para seu sucesso. Havia o reconhecimento da moral na ação política e a recusa a se alinhar a aspirações morais de outra nação, prevenindo o excesso moral (MORGENTHAU, 2003). O desenrolar no contencioso do Acre e em outras disputas necessárias à consolidação das fronteiras do país evidenciaram o sucesso da estratégia adotada pelo Barão do Rio Branco. O emprego do *hard power*, em seus aspectos relacionais, foi elemento central para a consecução dos interesses nacionais, à época.

4 A Grande Estratégia de Amorim

A concepção de Grande Estratégia para Celso Luiz Nunes Amorim deriva de sua formação intelectual e de sua prática profissional, em diferentes setores e representações tanto no campo diplomático, quanto na esfera do governo federal. Sua retórica expressa um viés kantiano (CERVO, 2008, p.28), com forte predileção por uma política multilateral, institucionalista e de resistência relativa à opção pelo uso do poder militar como elemento coercitivo. A ênfase na cooperação e no *soft power* é bem perceptível, como passa a ser demonstrado, a seguir, em pontos centrais de seus pensamentos ao longo dos cargos de chanceler (2003-2010) e de Ministro da Defesa (2011-2014).

Amorim destaca a promoção do “desenvolvimento, da redução da desigualdade e da erradicação da pobreza como aspectos centrais para a defesa e segurança do país” (AMORIM, 2016, p. 45-46). Dada a inexistência de disputas fronteiriças ou ameaças militares no entorno brasileiro, ele entenda que a política de defesa de um país pacífico, sobretudo em relação aos vizinhos, deveria ser fortemente baseada na cooperação. Nessa compreensão,

[a] conformação, sob a égide de princípios e práticas democráticas, de uma **grande estratégia**, a partir da articulação entre os eixos da política externa voltada para a inserção soberana no mundo e da **política de defesa que equilibra cooperação e dissuasão**, requer que cada um de nós saia de sua “zona de conforto” – de seu campo de estudo e de trabalho – e aproxime seu interesse e sua curiosidade de nossos parceiros e interlocutores na “outra ponta” (AMORIM, 2012b, p. 15, grifo nosso).

A ruptura de preceitos tradicionalmente associados à defesa, como a predominância do poder militar, não impediria a promoção do binômio cooperação-dissuasão. Este se mostra

ria ativo em iniciativas coletivas, adequadas àquele tempo. Para isso, citou o desenvolvimento de iniciativas multilaterais, como (i) o engajamento em fóruns de cooperação como a UNASUL, com seu Conselho de Defesa (CDS), que representaria um salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa; (ii) o 1º Curso Avançado de Defesa destinado a capacitar civis e militares dos países das nações sul-americanas, impulsionando o desenvolvimento do pensamento sul-americano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração; e (iii) a intenção de revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (AMORIM, 2016).

O multilateralismo reletiu uma visão de mundo prevalente, desde o estabelecimento de uma política externa independente, rascunhada entre 1961 e 1964 e, posta efetivamente em prática, por Azeredo da Silveira (1974-79), ao logo do governo Geisel. Sua forte inclinação institucional se apresentou, também, durante a sua presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU⁵), entre 1995 e 1999. À época, Amorim participou ativamente como representante brasileiro das discussões acerca do regime internacional de desarmamento e não-proliferação de armas nucleares. Ele atuou diretamente na Comissão Camberra sobre a Eliminação de Armas Nucleares, que produziu um relatório para a adoção de medidas na área do desarmamento e contenção da corrida armamentista, atuando como porta-voz e principal articulador da posição brasileira na adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) (FGV, 2015).

De fato, o desenho institucional do CSNU representou a intenção das grandes potências da época em dar continuidade ao *status quo* adquirido, mantendo a lógica dos Estados soberanos junto a um projeto de transformação baseado no progresso, na razão e na democratização das relações internacionais. Esse pensamento utópico era representado pela teoria da paz perpétua⁶, posteriormente adaptada à teoria da paz democrática⁷ (HERZ; HOFFMANN, 2004).

No caso específico do TNP, sua assinatura pode ser correlacionada à visão institucional-liberal dos anos 1990. O argumento proposto sugeria que o multilateralismo na política internacional induziria o ordenamento mundial da segurança, consolidando medidas de confiança de alcance universal, resultando em duas mudanças principais. A primeira foi a adesão do Brasil a quase todos os atos de desarmamento. A segunda, na estruturação de um poder militar que atuasse prioritariamente em apoio cooperativo, e não coercitivo, às ações de política externa (CERVO, 2002; CERVO, BUENO, 2011). Essa tese teve entre seus gestores o então presidente Fernando Henrique Cardoso e seus chanceleres, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer.

Assim, a mudança do modelo de inserção internacional do Brasil, pensado por Cardoso e por grande parte de sua burocracia estatal, foi ao encontro do pensamento das elites, que acreditavam em um país destinado a ter papel significativo e reconhecido pelas grandes potências sistêmicas (SOUZA, A., 2002). A própria assinatura do TNP⁸, sem as contrapartidas necessá-

5 O CSNU é formado por cinco membros permanentes e dez temporários. Os cinco membros permanentes que possuem poder de veto em suas resoluções são: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido (RU).

6 Paz perpétua é um projeto filosófico de Kant que, resumidamente, tem como cerne a fé na força da razão frente ao poder. Baseava-se na criação de uma organização e de uma constituição universais, que garantiriam uma paz duradoura entre todos.

7 A teoria da paz democrática sustenta a ideia de que as democracias geralmente não, e as democracias liberais nunca ou quase nunca entram em guerra umas com as outras.

8 É importante ressaltar que o Brasil não aderiu até hoje (2020) ao Protocolo Adicional ao TNP, que estabelece um controle internacional severo e sujeito a inspetores internacionais da Agência de Energia Atômica Internacional (AEAI) ao Programa Nuclear brasileiro de enriquecimento de urânio para fins pacíficos.

rias a um Estado emergente, como o Brasil, pode ser considerada como um ponto negativo que relativizou a soberania nacional.

Já no governo Lula (2003-2010), Amorim (2016, p. 57) destacou que as dinâmicas políticas regionais se alteraram ao longo do século XX e XXI e, portanto, a forma de se relacionar com os vizinhos. Elementos como o *soft power* nacional, baseado na “tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países”, e a atuação dos militares em Operações de Paz, em operações de Garantia da Lei e da Ordem, e na preparação para o cumprimento das suas tarefas básicas assinalaram que a etapa histórica de persuasão da segurança dos países sul-americanos por potências extra-regionais estaria superada (AMORIM, 2016, p. 94-95). Essa parte ressalta a dubiedade do pensamento de Amorim - a aceitação de uma política externa mais participativa dos grandes acordos mundiais e regionais, mas que relativizou a soberania nacional sem maiores contrapartidas, como no caso nuclear.

Em “Uma política de defesa para o futuro” (AMORIM, 2016, p. 131), Amorim propõe que o conceito de Grande Estratégia remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos, não apenas militares, à disposição do Estado para a manutenção de sua segurança seja durante um conflito, seja para garantir a paz em termos que lhe sejam favoráveis. Grosso modo, esta seria a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo (AMORIM, 2016, p. 133). Nesse discurso, Amorim pontuou que a mais alta prioridade da política externa brasileira e que estava presente na política de defesa seria a integração sul-americana (AMORIM, 2016, p. 136). Como consequência, a política de defesa conjugaria uma estratégia fortemente cooperativa no entorno regional com uma estratégia global dissuasória de negação (AMORIM, 2016, p. 149).

No discurso “Robustecendo o poder brando” (AMORIM, 2016, p. 159), Amorim ressaltou a tese de que a existência das armas nucleares para a garantia da paz e da segurança seria uma falácia. Amorim propôs que a inserção internacional do Brasil fosse orientada por uma Grande Estratégia que conjugasse *soft* e *hard power*, que levasse em conta não apenas o interesse nacional, mas também o de nossos parceiros e aliados. Esta estratégia seria pautada por “uma política de defesa robusta que é o respaldo indispensável de uma política externa pacífica” (AMORIM, 2016, p.179). Com base neste raciocínio, ele defendeu que o Brasil robustecesse todas as facetas do poder, mas diferenciando, com clareza, as diferentes funções, embora complementares, do poder brando e do poder robusto. No entanto, ele priorizou o *soft power* na resolução de controvérsias.

Para Amorim, a premissa da inserção internacional do Brasil se baseia na paz. O Brasil não possui contenciosos fronteiriços com seus vizinhos há mais de 100 anos, até porque as fronteiras nacionais terrestres e marítimas foram e têm sido definidas, pela negociação (VALENÇA, 2018). As ocasiões em que o Brasil participou de guerras foram precedidas por agressão estrangeira. Assim, “as atenções do povo brasileiro estariam voltadas à superação de grandes desafios internos: o desenvolvimento econômico e a justiça social” (AMORIM, 2016, p.175). Nesses termos, enfatiza que o Brasil inscreveu em sua própria Constituição o dever de empregar a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos e que o projeto do submarino nuclear brasileiro se restringe apenas à sua propulsão. Ademais, Amorim protesta contra a busca de se desarmar por completo os relativamente desarmados e não se contemplar o desarmamento das potências nucleares.

Quanto ao pleito de vaga permanente no CSNU, o Brasil empreendeu ações diplomáticas firmes na política internacional, porém, mais baseadas no *soft power*, tais como: a) a diplomacia brasileira tentou intermediar o acordo nuclear entre o Irã e as potências ocidentais, o que acabou sendo boicotado pela secretária de Estado estadunidense Hillary Clinton, mesmo após o aceite dado pelo Presidente Obama; b) buscou-se o protagonismo nas negociações de paz entre Israel e os países árabes; c) foi ator relevante na criação do G-4, do IBAS; d) o estabelecimento da UNASUL e de seu CDS puderam ser vistos como embriões de um conceito, ainda adormecido, de Complexo Regional de Segurança, a fim de liderar o bloco regional sul-americano; e) o maior protagonismo do Brasil na MINUSTAH com a assunção do posto de *force commander* em 2004, e f) uma política africana mais forte, o que pôde ser constatado com a valorização da CPLP e de fóruns africanos, como a União Africana⁹ (UA), a Comissão do Golfo da Guiné, o G-7 mais amigos do Golfo da Guiné.

Dessa forma, a Grande Estratégia de Amorim procurou fortalecer o país como uma liderança regional no Atlântico Sul, apesar das diversidades do continente sul-americano e as ainda não tão consolidadas relações comerciais e estratégicas com a África. O fortalecimento institucional dos diversos foros multilaterais existentes na região, aliado ao sentimento de pertencimento dos Estados-membros foram aplicados na tentativa de romper com a tradição de arranjos hemisféricos de segurança liderados pelas potências centrais, como os EUA (VALENÇA, 2016).

Rubens Barbosa (2011) critica as principais prioridades dessa política externa, principalmente quanto aos resultados esperados na reforma da ONU, sobretudo no CSNU; na política mais assertiva com os vizinhos do entorno estratégico, que não surtiu os resultados esperados quanto à integração regional; e nas relações bilaterais e multilaterais Sul-Sul mais intensas, que pouco acrescentaram comercialmente e que ficaram um pouco acima do percentual de 2002 (ano final do governo Fernando Henrique Cardoso), o que teria deixado em posição secundária as nações desenvolvidas.

Estas assertivas podem ser relativizadas e entendidas como “copo meio cheio ou meio vazio”. Na realidade, as relações comerciais bilaterais com os países do Sul e com os países do Norte são muito importantes para os objetivos tradicionais da PEB e continuaram a acontecer.

Ressalta-se, contudo, que o emprego do *hard power*, especificamente da força militar, não foi negligenciado por Amorim. Seguindo entendimento corrente, tanto na política internacional contemporânea quanto no direito internacional, o uso da força é possível em última instância, uma vez esgotadas outras soluções.

Essa posição é reforçada, discursivamente, a partir de sua ideia sobre como a Política de Defesa de um país pacífico deve se pautar a fim de buscar uma estratégia de paz, mas que contasse com um poder dissuasório crível para poder dizer não quando os interesses nacionais forem contrariados por outras potências.

[n]o mar, em terra e no ar, o Brasil tem que estar pronto para dissuadir ameaças ou agressões provenientes de qualquer quadrante do globo. Daí a importância dos investimentos que temos feito em novos submarinos, navios patrulha, veículos blindados,

9 A UA foi criada em 09/07/2002, sucedendo a Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 25/05/1963.

sistemas de monitoramento de fronteiras, aviões de transporte e, agora, nos caças, entre muitos outros. [...] hoje sabemos que um Brasil democrático, em desenvolvimento e independente no mundo deve ter o respaldo de uma defesa robusta, indispensável a uma grande estratégia de paz (AMORIM, 2013, p. 2).

Seu posicionamento, portanto, é compatível com as aspirações internacionais brasileiras nas duas primeiras décadas do século XXI. Para Amorim, assegurar um lugar de destaque ao Brasil na política internacional dependerá da formulação democrática e judiciosa de uma “Grande Estratégia que equilibre poder brando e poder robusto em doses apropriadas” (AMORIM, 2016, p. 182). Importante ressaltar a ligação de sua Grande Estratégia com a teoria do *smart power* de Nye (2012). No entanto, é curioso perceber que Amorim, em nenhum de seus principais discursos, não cita o termo *smart power*. Possivelmente, para não copiar uma estratégia utilizada pelos EUA, a partir do governo Obama, de forma a denotar maior independência na escolha de suas políticas (VIOLANTE, 2017).

Em seu discurso “A Grande Estratégia em um poder naval em um mundo em fluxo” (AMORIM, 2016, p. 243), Amorim coloca que o Brasil tem um interesse claro na paz mundial e deve contribuir para preservá-la, dada a sua vocação de país “provedor da paz” (AMORIM, 2016, p. 244). Para esse fim, o país deve adotar uma Grande Estratégia que conjugue política externa e política de defesa. Nesse sentido, a diplomacia corresponderia à primeira linha de defesa dos interesses nacionais. Isso incluiria, mas não limitaria a reflexão sobre os desafios e definições dos interesses nacionais. Não se aceitaria, portanto, interferências externas que visassem demarcar os limites da ação brasileira, em prol de seus objetivos políticos.

Amorim (2016, p. 263) questionou, ainda, se “caberia ao Brasil continuar a desempenhar um papel secundário no cenário global, submetendo-se à estratégia da potência dominante e buscando, no máximo, extrair vantagens de uma associação subalterna”. Ele enfatizou, neste discurso, que a cooperação é o principal objetivo da política de defesa no entorno estratégico brasileiro. Com isso, conclamou, por meio da ZOPACAS, que os países lindeiros do Atlântico Sul unam esforços para deixar o Atlântico Sul livre de armas nucleares e de todo tipo de rivalidades estranhas a esse entorno (AMORIM, 2016).

A defesa do multilateralismo na política internacional, mais do que ser um princípio das relações exteriores brasileiras, é uma ferramenta importante para combater as incertezas de hegemônias tendentes à unipolaridade no sistema internacional. Isso se reflete na assertiva de que “[s] e, para o resto do mundo, a postura brasileira será de dissuasão, entre os vizinhos deverá ser de cooperação. [...] a cooperação é a melhor dissuasão para os Estados amigos” (BRASIL..., 2014, p. 7).

Os casos e eventos apontados sugerem que, para Amorim, a Grande Estratégia do Brasil envolve o recurso a todos os componentes do poder à disposição do Estado, não apenas dos recursos militares para a manutenção de sua segurança. Essa concepção envolveria tanto a dimensão conflitiva da política internacional, quanto no processo de construção da paz. Percebe-se que sua concepção estratégica tem se sustentado na premissa kantiana que insira o país internacionalmente pela defesa da paz.

Nesse posicionamento, em que pese o maior incentivo em alguns projetos estratégicos para aumento do poder militar nacional, que foram lançados ou reativados com o apoio do Plano de Articulação e Equipamento (PAED) das FFAA, após baixo período de construção geopolítica nacional, nos anos 1990, prevaleceu o *soft power* da diplomacia comparativamente ao poder militar (VIOLANTE, 2017).

Esse retorno aos grandes projetos estratégicos da área de defesa, inclusive com incentivos à indústria de defesa nacional, mostrou a relevância de uma geopolítica mais focada no Atlântico Sul. Todavia, Cervo e Lessa (2014) apontam contradições discursivas e os resultados dessa estratégia, que declinou quanto à sua assertividade de 2011 a 2014, não se livrando da dependência a interesses econômicos e tecnológicos das potências centrais. Independentemente da maior assertividade em assuntos de defesa e segurança, o Brasil adotou uma política de não confrontação, até por seu menor *hard power*, quando comparado com outras potências emergentes. Por isso, o desejado assento permanente no CSNU não ocorreu.

Essa Grande Estratégia implementada por Amorim se justifica, em curto prazo, por o Brasil não possuir ameaças tradicionais/interestatais significativas ao território e a sua soberania marítima. No entanto, esse cenário pode mudar rapidamente, haja vista as riquezas naturais existentes em suas águas jurisdicionais, como, por exemplo, as recentes descobertas do Pré-Sal brasileiro, que perpassam, inclusive, os limites da Plataforma Continental Estendida nacional.

Portanto, se não encontrou o caminho das paralelas, em uma síntese imperfeita entre as políticas externa e de Defesa, nos anos 1990, como afirma Alsina Júnior (2003), a articulação entre diplomacia e poder militar não se mostrou coerente com sua retórica. A Grande Estratégia, no período em que teve cargos de destaque no Itamaraty (1995 a 1999), como chanceler (2003 a 2010) e como Ministro da Defesa (2011 a 2014) não se transformou em ganhos mais concretos.

5 Síntese analítica e considerações finais

A Grande Estratégia a que o Barão do Rio Branco e Amorim se referiam pode ser enquadrada, guardadas suas idealizações e práticas, anacronicamente, ao conceito de Liddell Hart (1967), ou seja, “na arte de distribuição e aplicação dos meios militares para alcançar os objetivos da política”. De fato, o que Liddell Hart (1967) propôs de novo foi que a estratégia não fosse apenas baseada na direção de todos os recursos militares, mas também no uso de todos os recursos, militares ou não; ou ainda, segundo Saint-Pierre (2010), em uma estratégia mais ampla que serviria para dar sentido de execução de uma política que teria o papel de coordenar e dirigir toda uma nação ou os recursos que ela proveria para alcançar um objetivo político, como a guerra, por exemplo.

As “Grandes Estratégias” propostas por Rio Branco e Amorim, embora tivessem o mesmo objetivo político – o de elevar o Brasil ao primeiro plano das nações – seguiram caminhos diferentes, em diversos aspectos, tais como: no alinhamento pragmático com os EUA e pela implantação de uma política externa mais diversificada; na visão de mundo realista versus uma visão mais conjugada com outras teorias das relações internacionais; na crença diferenciada sobre qual poder, *hard power* ou *soft power*, devem ser priorizados e fortalecidos; na colocação, no mesmo plano ou em plano secundário, do poder militar e da diplomacia; e, finalmente, nos

ganhos concretos que podem ser identificados como resultado da aplicação dessas estratégias. Como ressaltado e enfatizado ao longo deste trabalho, os cenários enfrentados por cada um também influenciaram a forma como se conduziram as estratégias, principalmente quanto aos limites éticos do emprego da força armada para alcançar objetivos do Estado. A metodologia ideográfica aqui utilizada nos permitiu explorar tais diferenças.

A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco assentou-se em uma visão realista de que o exercício do poder é o elemento central para a consecução dos interesses nacionais. Dessa forma, para essa estratégia é inaceitável um Estado se “resignar a assinar convenções” que prejudiquem seus interesses político-estratégicos, pois isso o condenaria a ser um Estado de terceira, quarta ou quinta ordem, de acordo com as próprias palavras do Barão. A Grande Estratégia de Amorim é embasada, na maior parte, em uma visão de mundo participativa e que teve, principalmente no período em que exerceu cargos importantes na diplomacia brasileira, concordância com a adesão do Brasil a quase todos os acordos internacionais, inclusive atos de desarmamento, ligados à restrição de uso da energia nuclear e da tecnologia de lançamento de mísseis de longo alcance, relativizando as possibilidades e capacidades de dissuasão.

Enquanto a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco mostrou, por exemplos históricos, a importância do uso instrumental e fortalecimento do *hard power*, o que vai ao encontro do seu apoio integral ao Programa de Reaparelhamento Naval (1904-1910), a Grande Estratégia de Amorim, embora mencionasse um equilíbrio entre *soft power* e *hard power*, valorizou mais o primeiro, apesar de investimentos importantes em projetos estratégicos como o da construção de submarinos convencionais e do submarino com propulsão nuclear, dos caças e cargueiros, na FAB, e do blindado Guarani, no EB.

A valorização do *soft Power* por Amorim, associado à capacidade persuasiva negociadora e de propagação de valores, que no caso brasileiro vinculava-se à simpatia de seu povo, sua propalada índole “pacífica” e a uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países, não teve conexão direta com o Poder Militar nacional, nem com capacidade de dissuasão de ameaças de forma mais estrita. Essa conexão ocorreu no “reavivamento” um tanto tardio de projetos estratégicos das Forças singulares, e na cooperação em defesa com Estados amigos do entorno estratégico, que reforçassem, também, seus *hard powers* militares. Sua Grande Estratégia se justificou, na conjuntura de seu tempo, pela ausência de ameaças interestatais em curto prazo ao território e às águas jurisdicionais brasileiras.

A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco priorizou a diplomacia, mas, também, de forma bem robusta, o poder militar. Ele adotou uma postura clausewitziana em que a guerra é a continuação da política por outros meios, não hesitando, como no caso do Acre, em solicitar o envio de tropas como forma de coerção para fazer prevalecer os interesses nacionais. Sua frase, em negociações diplomáticas ocorridas em 1904, sintetiza bem a analítica apresentada: “É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade”. Em outra perspectiva, a grande estratégia de Amorim, apregoa a inserção internacional negando, peremptoriamente, o desenvolvimento do armamento nuclear, afirmando, a despeito de teorias consagradas como a da dissuasão nuclear, que a tese de que elas são a garantia da paz e da segurança seria uma “grande falácia”.

No que se refere a resultados concretos, foram patentes os ganhos conquistados pela Grande Estratégia de Rio Branco, como o êxito na quase totalidade dos contenciosos de fronteiras e, principalmente, na questão do Acre, que acrescentou ao Brasil uma área maior que a Inglaterra. Por sua vez, a Grande Estratégia de Amorim, embora seja pródiga em iniciativas, que efetivaram uma maior cooperação em Defesa, como esforço para revigorar a ZOPACAS, criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e diversas parcerias sul-sul e norte-sul – como a parceria Brasil-França para a construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear –, seus resultados foram fluidos e esparsos, pois não resultaram em um aumento da interoperabilidade entre as Forças Armadas sul-americanas, grande parte em situações precárias, ou de aprimoramento no treinamento (adestramento) de preparação para o combate. Essa situação foi agravada com o emprego, cada vez mais frequente, das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, voltadas para a “guerra às drogas”, que foram frequentes ao longo dos governos Lula e Rousseff, e que contrariaram seu próprio discurso.

Em ambas as estratégias, **houve uma articulação entre a política externa e o poder militar**, embora possam se identificar caminhos e tipos de articulação distintos. De uma articulação mais evidente, apresentada pelo Barão do Rio Branco, ao conjugar de forma mais proporcional às políticas externa e de defesa, a Grande Estratégia de Amorim privilegiou o robustecimento do *soft power*, enfatizando menos o *hard power* militar. Nessa articulação, mostrou-se mais retórica a complementariedade do poder militar com a diplomacia.

Entretanto, o objetivo nacional de almejar um assento no CSNU não se concretizou ou caminhou concretamente, dentro da Grande Estratégia de Amorim. Pode-se dizer, que um dos principais motivos para a aceitação do Brasil como candidato da América Latina em uma possível reformulação do CSNU passa mais pela ausência de *hard power* militar suficiente para uso quando necessário, à luz das decisões desse conselho, do que a uma discordância efetiva de seus vizinhos do Atlântico Sul (VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Finalizando, ambas as estratégias foram coerentes à inserção de uma potência média e periférica que almejam maior poder no sistema internacional, ante as conjunturas políticas internas e externas de suas épocas.

Como perspectiva, acredita-se que uma nova “Grande Estratégia” nacional deve fortalecer o orçamento para investimento em defesa, em médio e longo prazo, de modo que a modernização do Poder militar seja efetiva e possibilite a solidificação de uma Base Industrial de Defesa capaz de fornecer sistemas de alto valor agregado e de conteúdo tecnológico cada vez mais autóctone.

Vale salientar, entretanto, que as inovações tecnológicas da atualidade estão evoluindo em ciclos cada vez menores. Deve-se propor a atualização do Poder militar calcada nas tarefas a serem realizadas: estratégicas, operacionais ou táticas. A “Grande Estratégia” não deve se basear em argumentos estruturados para a aquisição de plataformas que se encontram em constante evolução. Esta é uma armadilha em que analistas de estratégia e formuladores de políticas públicas sentem-se constantemente afetados, ainda mais em um ambiente de recursos limitados e, por vezes, contingenciados para a Defesa.

Referências

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Rio Branco: grande estratégia e o poder naval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 46, n. 2, p. 53-86, jul./dez. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003. Acesso em: 16 mar. 2021.

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília, DF: FUNAG; [São Paulo]: UNESP, 2016.

AMORIM, C. A política de defesa de um país pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p.7-15, jan./jun. 2012b.

AMORIM, C. Segurança internacional: novos desafios para o Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Defesa. **Discursos do Ministro da Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/outubro/seguranaa_internacionala_novosa_desafiosa_brasila_11102013.pdf. Acesso em: 17 mar. 2018.

ARON, R. **Guerra e paz entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: UnB, 2002.

ARON, R. **Pensar a guerra, Clausewitz**. Brasília, DF: UnB, 1976. v. 2.

BANDEIRA, L. A. O Barão de Rothschild e a questão do Acre. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 2, p.150-169, dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 16 mar. 2021.

BARBOSA, R. A. **A política externa de dois governos**. *In*: FGV. Centro de Estudos no Novo Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Arquivo FGV, 2011. Disponível em: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

BELLIGNI, S. Hegemonia. *In*: BOBBIO, Norberto; MANTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale *et al.* 13. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008.

BRASIL precisa de poderio para se impor, diz Amorim. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, ano 20, n. 4055, p. 7, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502688/2014-03-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 mai. 2018

BUZAN, B. New patterns of global security in the twenty-first century. **International affairs**, [Oxford], v. 67, n. 3, p. 431-451, July 1991. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7e80/1a412aec847eb67e464852c0d6319388266e.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, ano 45, n. 2, p. 5-35, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Acervo. Verbete bibliográfico. **Celso Luís Nunes de Amorim**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. 1 registro biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-AMORIM>. Acesso em: 16 mar. 2021.

FIGUEIREDO, E. de L. **Pensamento estratégico brasileiro: discursos**. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2015.

FREEDMAN, Laurence. **Strategy: A History**. USA: Oxford University Press, 2013.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOLSTI, K. J. The Concept of Power in the Study of International Relations. **Background**, v. 7, n. 4, p. 179-194, Fevereiro de 1964.

KANT, I. **Para a paz perpétua: um projecto filosófico**. Beira: Universidade de Beira interior, 1985.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LEVY, J. S. Case studies: types, designs, and logics of inference. **Conflict Management and Peace Science**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 1-18, Mar 2008.

LIDDELL HART, B. H. **Strategy: the indirect approach**. 4th ed. London: Faber & Faber, 1967.

MEARSHEIMEIR, J. J. **A tragédia da política das grandes potências**. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.

MOREIRA, W. de S. Estudos estratégicos: epistemologia, crítica e novas abordagens. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 4., 2010, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2010. 12 p. Simpósio Temático nº 12. Disponível em: https://www.abedef.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=71. Acesso em: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, [Cambridge], v. 56, n. 2, p. 301-309, June 1962. Disponível em: <http://ewclass.lecture.ub.ac.id/files/2019/01/political-theory-of-foreign-aid.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**. Brasília, DF: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

NYE, J. S. **Paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, J. S. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OSGOOD, R. E; TUCKER, R. W. **Force, order, and justice**. [Baltimore]: Johns Hopkins Press, 1967.

PARET, Peter. **Construtores da Estratégia Moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (Bibliex), 2001. Tomo 1.

RICUPERO, R. **Rio Branco: o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-17, ago. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/6599891/A_Defesa_na_Pol%C3%ADtica_Externa_dos_fundamentos_a_uma_an%C3%A1lise_do_caso_brasileiro_An%C3%A1lise_de_Conjuntura_OPSA. Acesso em: 18 mar. 2021.

SANTOS, L. C. V. G. **Juca Paranhos: o Barão do Rio Branco**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SCHUESSLER, J. David A. Baldwin: power and international relations: a conceptual approach. **The Review of Politics**, [S.L], v. 79, n. 4, p. 743-745, 2017.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política Externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SOUZA, C. L. de. Doutrina Drago e as relações entre as repúblicas americanas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8., 2008, Vitória. **Anais eletrônicos [...]**. Vitória: Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas, 2008. p. 1-14. Disponível em: http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/christiane_laidler.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

VALENÇA, Marcelo M. Contribuições da Prevenção de Conflitos à Política Externa Brasileira: notas e reflexões. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; TEIXEIRA JR, Augusto (orgs.). **V Conferência sobre Relações Exteriores: O Brasil e as tendências do cenário internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016, p. 149-172.

VALENÇA, Marcelo M. Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo. **Cadernos Adenauer**, ano XVII, v. 4, p. 45-59, 2016.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: Brazilian foreign policy strategies and the dilemmas of power projection. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 66-94, 2014.

VIOLANTE, A. R. **Política externa, política de defesa e cooperação sul-sul como grande estratégia na África Ocidental: um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégico, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2017/Dissertao%20Alexandre%20Rocha%20Violante.pdf>. Acesso em: 17 ma. 2021.

WEBER, M. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, v.2, 1964.

WIGHT, M. **A política do poder**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: Editora UnB, 2002. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/124-Politica_do_Poder_A.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.



Estados Unidos, China e a transição de poder no século XXI

United States, China and the power transition in the 21st century

Resumo: O presente artigo busca entender o recrudescimento dos conflitos internacionais. Para isso, a metodologia compara as teorias da transição de poder e a estratégia geopolítica das duas superpotências globais: China e EUA. O objetivo era apontar qual corrente teórica seria a mais adequada para explicar o atual contexto. A conclusão do estudo foi de que, ao contrário do que está sendo defendido por boa parte dos especialistas, a geopolítica do século XXI não está reeditando o sistema bipolar, vivido durante a Guerra Fria, mas passando por uma crise de transição, típica de contextos em que há a disputa entre o poder hegemônico e outro ascendente, como ocorrido durante as décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial. Resta saber como tal dinâmica será processada no século XXI.

Palavras-chave: China. EUA. Geopolítica. História. Teoria da Transição de Poder.

Abstract: The objective of this paper is to understand the upsurge in global conflicts, especially those involving the two main world powers: China and the United States of America. Aiming this, the methodology sought to put in perspective the theories regarding power transition and the geopolitical strategy of the two main (global) powers, China and USA. The objective was that, in this way, the article could indicate which one best fits the current context. The conclusion of the study was, on the other way of what is being defended by a great part of the specialists, the geopolitics of the 21st century is not reediting the bipolar system, lived during the Cold War, but going through a transition crisis, typical of contexts in which there is the dispute between hegemonic and other ascending power, as occurred during the decades before World War I. It remains to be seen how this dynamic is going to be processed in the 21st century.

Keywords: China. USA. Geopolitics. History. Power Transition Theory.

Eduardo Migowski 

Exército Brasileiro.

Colégio Militar do Recife.

Recife, PE, Brasil.

eduardomigowski@hotmail.com

Recebido: 05 out. 2020

Aprovado: 02 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Em setembro de 2020, Donald Trump subiu à tribuna da Assembleia Geral das Nações Unidas e, numa postura agressiva, afirmou a necessidade de combater aquilo que chamou o republicano de “vírus chinês”. A expressão, de duplo sentido, fazia referência tanto ao Coronavírus quanto à influência do país asiático ao redor mundo, só assim, afirmou o presidente, haveria paz e prosperidade (DONALD..., 2020).

Mesmo após a troca de comando na Casa Branca, por mais que Joe Biden seja mais contido com as palavras, a expectativa é de que a conduta assertiva em relação à China seja mantida. Segundo a agência *Reuters*, numa reunião com senadores, o novo presidente teria alertado que os EUA são o mais sério adversário de Pequim e teria prometido aos presentes “competir e ganhar” a disputa com o rival asiático. “Se não começarmos a nos mexer, eles vão comer o nosso almoço”, teria afirmado o democrata (CHINA..., 2021, n.p.).

Como interpretar a escalada recente da rivalidade entre as duas superpotências? Essa é a pergunta que muitos analistas estão fazendo. O cientista político Graham Allison (2020) argumenta que o sistema internacional estaria passando por uma *crise de transição*, conceito que o professor explicou por meio da expressão *armadilha de Tucídides*. Segundo Allison, milhares de anos atrás, Tucídides já havia percebido a natureza sistêmica dos conflitos em momentos de transição. Escrevendo sobre a Guerra do Peloponeso, o historiador grego demonstrou dois fatores que teriam tornado o conflito entre espartanos e atenienses inevitável: a ascensão da segunda e o medo de isso causou na primeira.

Por mais que haja exagero na ideia de que algo seria inevitável, a metáfora é interessante. Ora, se o conflito foi inevitável, sua deflagração independe da vontade dos respectivos governantes. Se mudassem os atores, o século ou a geografia, a guerra aconteceria da mesma maneira. Ou seja, Tucídides não estava apenas elucidando uma questão local, mas propondo um modelo explicativo que poderia perfeitamente ser ampliado. Foi, portanto, para caracterizar os contextos em que há dinâmicas similares, que o cientista político propôs a expressão *armadilha de Tucídides*.

Foi, com efeito, a armadilha que Tucídides que, no século XIX, iniciaria o cataclisma da Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, a ordem estabelecida, protagonizada pelos países de industrialização mais antiga, sobretudo Inglaterra e França, seria desestabilizada pelo rápido crescimento de uma Alemanha recentemente unificada. E, num mundo que já havia sido repartido durante o Imperialismo, a projeção mundial do Império Alemão invariavelmente entraria em choque com os interesses hegemônicos.

A dúvida é se China e Estados Unidos estariam, de fato, seguindo o roteiro descrito acima. Para isso, primeiro, é fundamental conhecer o debate a respeito da chamada teoria da “transição de poder” e, em segundo lugar, a história recente da política externa das duas principais potências do século XXI. Só assim será possível, na sequência, perceber qual das teorias a respeito da *transição de poder* seria a mais adequada para explicar o atual contexto e, por fim, esboçar algumas ideias de como seria possível alterar o desfecho dessa perigosa trama.

Por mais pessimista que a interpretação acima possa parecer, é preciso ter clareza que “escolhas diferentes teriam produzido resultados diferentes” (ALLISON, 2020, p. 270). Nesse

momento, portanto, o fundamental é compreender quais decisões poderiam aumentar e quais permitiriam que o risco do conflito armado fosse afastado. Parafraseando Tucídides, podemos dizer que é o medo que a ascensão de Pequim tem causado em Washington que impôs aos teóricos de relações internacionais a necessidade urgente de pensar saídas para que a guerra seja evitável.

2 Considerações teóricas

Assim como a tradição realista, a *teoria da transição* de poder privilegia o estudo das relações de poder. No segundo caso, porém, o foco é nas assimetrias sistêmicas. Abramo Organski (1958), pioneiro na área, por exemplo, propôs uma pirâmide para caracterizar as hierarquias internacionais. Os Estados foram classificados em quatro níveis: 1) Estado dominante, 2) Grandes potências, 3) potências regionais, 4) poderes secundários. O argumento é de que a posição que cada ator ocupa na hierarquia internacional seria fundamental para o entendimento dos fatores que levam à cooperação ou à competição entre os Estados.

Ainda de acordo com Organski, os poderes dominantes seriam compostos por um conjunto reduzido de países que concentram de maneira desproporcional os recursos de poder disponíveis. Por tal motivo, esses Estados estariam interessados na manutenção do *status quo* que os privilegia. O esperado em condições normais é que a superpotência busque a estabilização do sistema. Ou seja, ao contrário do realismo clássico, a paz não viria do *equilíbrio de poder*, mas seria *imperial*.

O problema é que a pirâmide hierárquica não é estática. A correlação de forças está sempre sendo modificada e, quando emerge uma potência capaz de rivalizar com os poderes estabelecidos, a probabilidade de um conflito armado sofreria escalada considerável. Nesse caso, a estabilidade sistêmica pode ser vista como prejudicial aos interesses do *Estado dominante*, que acabaria por impor uma dinâmica diferente. Esse é o contexto que pode ser classificado como de *transição de poder*. A dúvida é se a rivalidade entre EUA e China estaria seguindo o roteiro descrito pelos teóricos da transição.

Graham Allison, como dito, foi taxativo ao afirmar que sim. Jonh Mearsheimer (2001) também não aparenta estar muito otimista com o atual cenário. O *realismo ofensivo*, proposto por Mearsheimer, argumenta que a segurança internacional advém da concentração de recursos e não do *equilíbrio de poder*. Tal perspectiva altera de forma significativa o comportamento esperado dos atores no tabuleiro da geopolítica mundial. “As grandes potências seriam sempre forças revisionistas na eterna busca da maximização do seu poder [...]. Apenas com maiores somas de recursos de poder é que as ameaças seriam superadas e a segurança, de fato, conquistada” (BARCELLOS; MÈRCHER, 2020, p. 389).

Os períodos de transição, portanto, configurariam cenários de incerteza e de desconfiança mútua, o que poderia induzir à formação de um novo dilema de segurança. A conclusão é de que, nesses contextos, haveria alta probabilidade de que a competição entre polos de poder rivais escalasse na direção de um conflito bélico. “Em suma, é improvável que a ascensão da China seja tranquila” (MEARSHEIMER, 2014, n.p., tradução nossa).

Se tais interpretações estiverem corretas, o recrudescimento da fricção internacional teria caráter estrutural e, nos próximos anos, a tendência seria o seu agravamento. Há, porém,

outras propostas interpretativas. Os liberais, por exemplo, são menos pessimistas. Segundo essa corrente, a globalização prefiguraria um quadro de *interdependência complexa*, caracterizado pela dependência mútua entre os atores. Em um cenário em que os mercados globais estão integrados, segundo autores como Joseph Nye (2002), a emergência de um novo *player global* alavancaria a economia mundial e traria benefícios ao conjunto da comunidade internacional. Portanto, desde que existam regras definidas e instituições multilaterais capazes de mediar os conflitos, a *transição de poder* ocorreria sem maiores abalos.

O pensamento geopolítico chinês também propõe outra chave interpretativa para o atual cenário. O professor Yan Xuetong, expoente do chamado *realismo moral*, entende que a conduta dos Estados deve ser orientada por critérios éticos e sempre buscar a preservação da paz. (RIBEIRO, 2020). Para que a transição ocorra de forma pacífica, Pequim deveria aproveitar a decadência do *soft power* norte-americano e arregimentar seguidores na comunidade internacional através da conduta moral. “Mesmo que a China supere os EUA no poder geral, ela não poderá exercer liderança internacional a menos que possa atrair seguidores, o que exige articular e defender uma ideologia que agrada a outras culturas” (LARSON, 2020, p. 164 apud RIBEIRO, 2020, p. 632).

É isso que os intelectuais orientais chamam de *caminho real*. O exemplo usado para embasar o *realismo moral* vem da história oriental, do período dos Reinos Combatentes, quando ocorreu a decadência do Estado Zhou e a ascensão da dinastia Chin. No caso dos Reinos Combatentes, ao contrário do ocorrido da Grécia Antiga, teria ocorrido o *equilíbrio hegemônico*, não a destruição mútua. A proposta é que, em nome de um ambiente equilibrado e pacífico, a governança global deveria privilegiar a “distribuição de responsabilidade internacional para reduzir ameaças comuns a todos os países” (XUETONG, 2019, p. 7 apud RIBEIRO, 2020, p. 630).

Pois bem, diante de um debate tão multifacetado, a pergunta elementar é: quem estaria com a razão? Nesse momento, a única certeza é a de que um novo ciclo geopolítico está sendo iniciado. E, no meio de tantas dúvidas, resta colocar as hipóteses dos teóricos à prova. Para onde vamos? A resposta a esta angustiante pergunta deve ser buscada, em primeiro lugar, na reavaliação da história recente.

3 A coexistência competitiva dos anos 1990

Os professores Li Xing e Timothy Shaw (2018) usaram a expressão “dormindo na mesma cama com sonhos distintos” para caracterizar as mudanças na geopolítica mundial. Os pilares da relação bilateral China/EUA foram fundados em bases instáveis porque tinham o objetivo de isolar um inimigo comum: a URSS. Era um “casamento” de conveniência e, como tal, deveria ser revisto após o colapso da experiência bolchevique.

O que viria na sequência? A interpretação norte-americana foi de que uma política de confrontação direta poderia isolar os ocidentais no continente asiático (KISSINGER, 2012). Por tal motivo, a redefinição das diretrizes diplomáticas seria feita com muita cautela. Doravante, segundo Henry Kissinger (2011), ambos (China e EUA) iram fundir suas estratégias num padrão de *coexistência cooperativa*. “Os Estados Unidos e a China percebiam que precisavam um do outro porque

ambos eram grandes demais para serem dominados, especiais demais para serem transformados e necessários demais um ao outro para permitir o luxo do isolamento” (KISSINGER, 2011, p. 469).

A *coexistência cooperativa* deveria privilegiar as áreas em que haveria complementaridade. O padrão observado, porém, seria outro. Na perspectiva norte-americana, a cooperação deveria ser realizada por meio de uma clara hierarquia. A China se tornaria parceira da ordem liderada pelos EUA. Os chineses, por sua vez, desejavam *montar o tigre* (XING; SHAW, 2018), imagem que representa a tensão dialética entre as oportunidades e os perigos inerentes à cooperação estratégica com a principal potência mundial.

Aos poucos, *rivalidades emergentes* sepultariam a esperança de que o padrão da *coexistência cooperativa* fosse estabelecido. Na prática, o que ocorreu foi uma *coexistência competitiva* e, nesse modelo, a China estava claramente levando vantagem.

Os EUA, vendo o perigoso crescimento de um polo rival na Ásia, passariam a reavaliar a estratégia que estava sendo adotada. Conformando o que alguns estudiosos definiram como *síndrome da China*, caracterizada por “um misto de ansiedade psicológica, histeria emocional e demonização empática” (XING; SHAW, 2018, p. 55). O motivo de tamanha angústia é o reconhecimento de que a *balança de poder* está oscilando para o oriente e que, portanto, o tempo seria prejudicial aos interesses norte-americanos. No século XXI, a cama se tornou curta demais para acomodar dois gigantes.

4 A estratégia norte-americana

A correção de rumos na política externa dos EUA havia sido iniciada durante o governo Obama. Em 2011, logo após a China superar o Japão e se tornar a segunda maior economia do mundo, o democrata daria início à estratégia conhecida como *Pivot / Rebalance to Asia*. A ideia era contrabalançar a influência chinesa por meio da aproximação em relação às nações da Bacia do Pacífico e do Sudeste Asiático. O objetivo estratégico era o estrangulamento político, econômico e militar do rival asiático (PECEQUILO, 2013).

Em 2015, após sete anos de negociações, foi assinado a pareceria *Transpacif Partnership* (TPP), um acordo de livre-comércio que envolveu doze países banhados pelo Oceano Pacífico. O TPP deveria fortalecer a posição norte-americana via cooptação comercial (PECEQUILO, 2013). Em dezembro de 2017, o governo Trump publicou o novo relatório da Estratégia de Segurança Nacional, que apontava abertamente a China como concorrente estratégico e principal ameaça aos interesses globais do país (RIBEIRO, 2020). A virada na política norte-americana estava completa.

De acordo com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, doravante, a política externa estadunidense passaria a perseguir os seguintes objetivos: 1) eliminar o *déficit* comercial, 2) impedir a transferência de tecnologia avançada, 3) reduzir a presença de estudantes chineses nos EUA, 4) impedir a adoção da tecnologia 5G da Huawei, 5) promover o retorno da produção industrial para os EUA, 6) expandir o orçamento e a presença militar do país, 7) alinhar os países europeus com os EUA contra a China (GUIMARÃES, 2020).

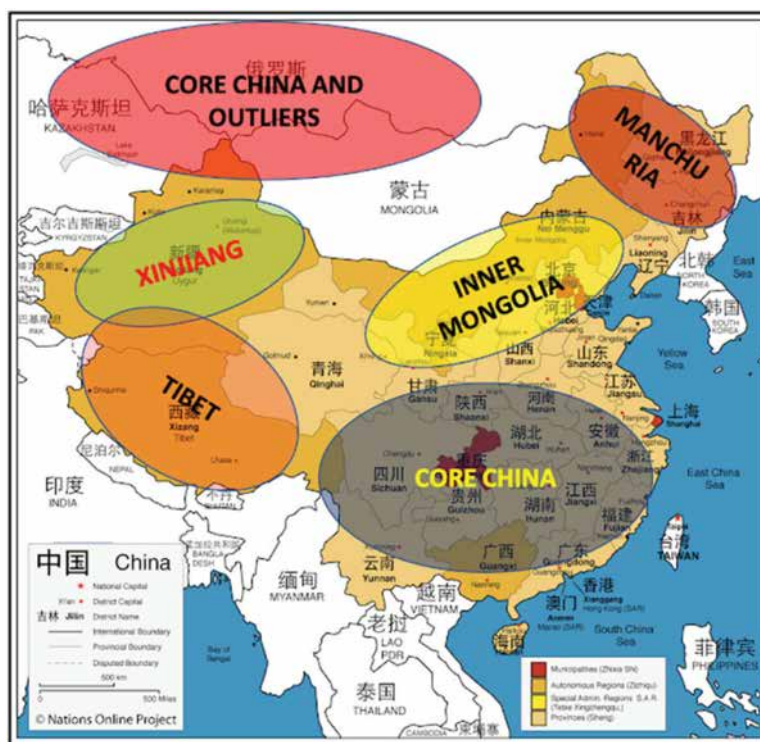
Segundo o influente cientista político Zbigniew Brzezinski (2012), num ambiente de conflito, a estabilidade do continente asiático dependerá daquilo que o ex-conselheiro de Jimmy Carter chamou de “dois triângulos regionais sobrepostos, nucleados na China. O primeiro se refere a China,

Índia e Paquistão. O segundo a China, Japão e Coreia com os Estados do sudeste asiático desempenhando papel coadjuvante” (BRZEZINSKI, 2012, p. 162 apud PECEQUILO, 2013, p. 3697).

No caso do primeiro, que envolve áreas problemáticas, como o Tibete e a região autônoma de Xinjiang, a questão central seria a dos direitos humanos. O problema é que tanto Xinjiang quanto o Tibete são territórios estratégicos para as ambições geopolíticas da RPC. Xinjiang permite acesso direto ao Paquistão, Tadjiquistão, Quirquístão e ao Cazaquistão, Rússia, Mongólia e Índia, área fundamental para o projeto mais ousado das últimas décadas, a nova Rota da Seda. A região autônoma também funciona como “para-choque” da área central do país, além de abrigar recursos naturais e ser a principal área de testes de armas nucleares.

No Tibete estão instaladas importantes bases militares, sobretudo da Força Aérea, devido a sua altitude. O Himalaia, que percorre toda a fronteira com a Índia, forma uma muralha artificial de proteção, oferecendo importante vantagem estratégica para a potência que controlar a cordilheira. É também no Tibete que ficam a nascente dos principais rios que cortam o continente asiático e, na perspectiva geopolítica, dominar as fontes de água significa exercer poder direto no abastecimento hídrico de diversos países.

Figura 1 – Posição estratégica de Xinjiang e do Tibet



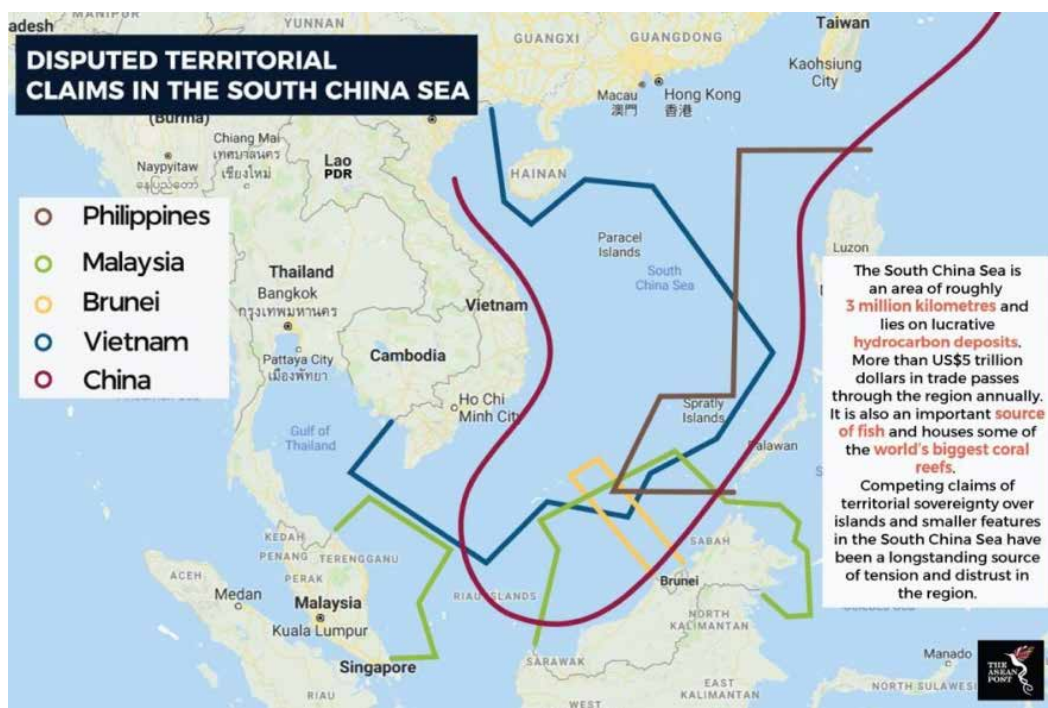
Fonte: Shankar (2020).

No segundo triângulo, os EUA tencionam a intensificação dos conflitos na Ásia e no Pacífico para consolidar o cerco estratégico-militar ao rival asiático. Os pontos de vulnerabilidade são muitos. A disputa com o Japão pelas ilhas do Mar do Leste se prolonga há anos e expõe as feri-

das históricas não cicatrizadas entre as duas principais potências asiáticas. Mas é no Mar da China Meridional, também conhecido como Mar do Sul da China, que as tensões atingiram níveis perigosos. O Partido Comunista reivindica o direito sobre as chamadas ilhas nove raias, dez caso Taiwan seja incluída, o que daria a soberania aos chineses do mar que já foi chamado de mediterrâneo asiático, tamanha a importância estratégica, e que recentemente também tem sido comparado ao golfo pérsico, devido às reservas de petróleo e de gás natural.

Em 1992, a China aprovou uma polêmica legislação que coloca o Mar Sul da China sob a soberania do país, documento que não é reconhecido por nenhum dos governos do entorno regional. Tal fato provoca atritos com a Malásia, Vietnã, Brunei e Filipinas. Aliás, em 2016, o Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia reconheceu o direito das Filipinas de explorar economicamente o Mar Sul da China. Os pesquisadores Diego Pautasso e Caio Dória (2017) destacam a existência de fortes indícios de que os EUA teriam influenciado no pleito desses países no Tribunal Internacional (sobretudo o das Filipinas). O objetivo de Washington, ao fomentar o litígio, seria contrabalançar o peso de Pequim na região. Seja como for, no fim, a Resolução seria ignorada.

Figura 2 – Importância do Mar do Sul para a segurança militar e comercial da China.



Fonte: Gnanasagaran (2018).

Taiwan e Hong Kong também são pontos de instabilidade. Se uma potência quiser dominar a parte continental, antes, será preciso entrar na ilha de Taiwan. O estreito deixa os principais centros financeiros vulneráveis: Xangai, Pequim e Hong Kong são cidades localizadas nas proximidades da costa leste. Taiwan também fica numa posição estratégica para as ambições do PCCh de controlar as rotas de comércio que atravessam o Mar da China Meridional. Na história recente, portanto,

Taiwan foi (e continua sendo) um espaço de tensão, epicentro do choque provocado pelo contato entre o Ocidente e o Oriente.

Já Hong Kong, com um sistema político similar ao das democracias ocidentais, tem se notabilizado nos últimos anos como núcleo de resistência à centralização política promovida pelo Partido Comunista. A Ilha também é o principal canal de influência da propaganda ocidental no país. Tal fato coloca Pequim diante de um complexo dilema. Se, de um lado, a autonomia de Hong Kong pode ser utilizada como forma de desestabilização interna; de outro, a repressão aos movimentos populares pode fortalecer a narrativa ocidental a respeito do “perigo totalitário”, além de dificultar a estratégia de aproximação com o governo de Taipei (capital de Taiwan).

É diante desse contexto que o recente retorno do discurso anticomunista deve ser interpretado. Não como explicação da realidade, mas como parte da contenção do poderio geopolítico chinês. A noção de nova Guerra Fria é uma tentativa de barrar a estratégia chinesa de cooptação de parceiros por meio do exemplo. Ideia que, como visto, está na base do *realismo moral*. Ora, ao reduzir a geopolítica ao confronto do bem contra o mal, passaria a ser obrigação das chamadas “nações livres e democráticas” o engajamento na luta contra o inimigo comum, que, na prática, as colocaria sob a tutela dos Estados Unidos. A China, portanto, segundo essa narrativa, deveria ser encarada como ameaça à liberdade e jamais poderia servir de exemplo aos demais atores da comunidade internacional.

Em suma, a expansão chinesa está produzindo desequilíbrios na *balança de poder*, fato que permite ação mais assertiva por parte dos EUA. Ao que tudo indica, Washington atuará em duas direções: 1) de modo indireto, buscando intensificar os pontos de vulnerabilidade do rival e 2) de maneira direta, recorrendo à noção de nova Guerra-Fria, de modo a resgatar os valores que conferem legitimidade moral à política de contenção e que serão usados para bloquear a influência chinesa nas áreas em que a potência ocidental não possui condições de competir em condições vantajosas.

5 A estratégia chinesa

O sonho chinês “captura forte desejo de um bilhão de chineses: ser rico, poderoso e respeitado” (ALISSON, 2020, p. 136). Ora, considerando que o país cresceu perto dos dois dígitos nas últimas quatro décadas, é possível afirmar que o modelo seguido tem demonstrado êxito. A estratégia chinesa, portanto, é manter o ritmo de modernização dos anos anteriores. Ou seja, se a liderança estadunidense deseja intensificar os pontos de vulnerabilidade do rival, os planejadores orientais pretendem anulá-los. É, dentro dessa perspectiva, que a narrativa oriental de ascensão pacífica deve ser compreendida.

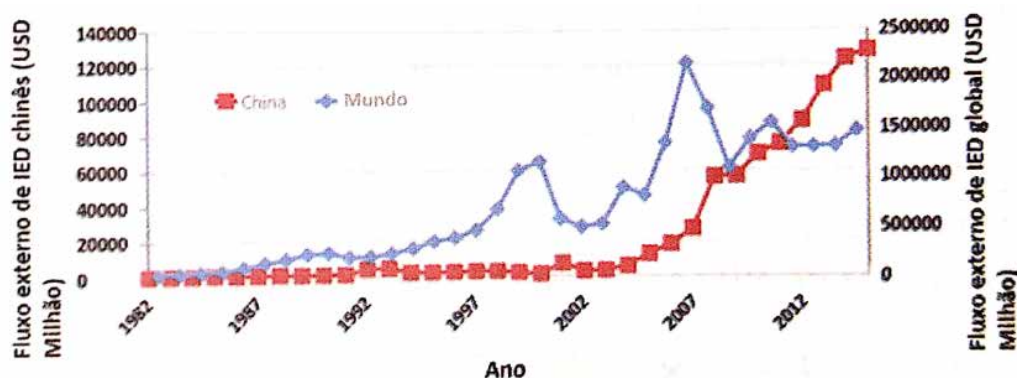
Em termos práticos, a política externa do país estaria mirando em quatro objetivos: 1) devolver a liderança no continente asiático. 2) Reestabelecer o território da Grande China, que inclui as regiões separatistas do Tibete e de Xinjiang. 3) Recuperar a esfera de influência e impedir a atuação dos americanos no seu entorno estratégico, 4) assumir protagonismo nos assuntos relevantes do debate diplomático mundial (ALLISON, 2020). Além dos citados, podemos incluir a disputa pela vanguarda na produção tecnológica de ponta e o controle de parte das fontes de matérias primas, produção de alimentos e energia globais.

Para tanto, Pequim atua em duas frentes. Na parte ocidental, o PCCh busca projeção na área que a geopolítica ocidental definiu como *Heartland*. Apresentado pela primeira vez em 2013, a

Nova Rota da Seda (OBOR), a iniciativa econômica mais ambiciosa realizada pelo país asiático até então, iniciaria a revitalização a infraestrutura logística para estimular as trocas comerciais da China com a África e com a Eurásia. Configurando-se como importante corredor estratégico de projeção política e econômica na região.

Os pesquisadores Leonardo Mècher e Bruna Barcellos, destacam que, desde 1999, o objetivo estratégico do país tem sido o de impulsionar os investimentos das suas empresas multinacionais pelo mundo e assegurar o acesso aos recursos fundamentais para a manutenção da rápida expansão da atividade econômica. Além de permitir a aquisição de novas tecnologias (BARCELLOS; MÉRCHER, 2020).

Gráfico 1 – Fluxo externo de IED chinês.



Fonte: Unctad (2013 apud MA; OVERBEEK, 2018, p. 75).

Em 2020, sob a liderança de Pequim, seria criado o maior acordo de livre comércio do mundo (RCEP), envolvendo países da Ásia e do Pacífico, sem a participação dos Estados Unidos. O RCEP está sendo chamada por parte da mídia ocidental de globalização chinesa. Por mais que possa parecer exagero, o termo é interessante. A China foi a grande beneficiada pela desregulamentação financeira global das décadas anteriores e, cada vez mais, necessita do comércio internacional para manter o ritmo de crescimento. O problema é que, aparentemente, tais regras estão sendo revistas. Em resposta, estaria ocorrendo a conformação de um sistema sinocêntrico (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017). Em outras palavras, a “globalização chinesa” serviria como antídoto ao recuo da globalização “norte-americana”.

Figura 3 – Corredores Econômicos Internacionais



Fonte: Alves (2017).

No leste, o objetivo é colocar à prova a supremacia naval norte-americana no Pacífico e, desse modo, reconfigurar o espaço marítimo. A atitude assertiva de Washington produz efeitos psicológicos que não podem ser desprezados. É comum ouvir das autoridades chinesas referências ao chamado século da humilhação, entre a primeira Guerra do ópio (1839) e a Revolução Comunista (1949), no qual o país esteve sujeito a sucessivas ocupações estrangeiras. “Para muitos chineses, perseguir os interesses nacionais não é importante apenas para fazer a China avançar em direção ao rejuvenescimento nacional, mas porque protege ativamente a China de outro período de opressão” (TISCHLER, 2020, n.p.).

O argumento é que tais humilhações só foram possíveis devido ao enfraquecimento interno da dinastia Qing, que permitiu a interferência estrangeira nos assuntos domésticos chineses. Nesse ponto, há um claro paralelo entre a história nacional e os atuais conflitos separatistas, que estão sendo estimulados pelos americanos. Como demonstrou Mark Tischler, especialista em geopolítica asiática:

A compreensão dessa narrativa é essencial para a compreensão da política interna, externa e de defesa de Pequim. Enquanto para os tomadores de decisão americanos, perder o controle do Mar da China Meridional pode ser um golpe significativo para a posição estratégica de Washington, para seus colegas chineses, perder o controle da região pode sinalizar os primeiros passos de outra ocupação. Isso pode soar como uma hipérbole, mas as memórias assombrosas desse passado sombrio desempenham uma força imensamente forte nas políticas contemporâneas de Pequim (TISCHLER, 2020, n.p., tradução nossa).

Essa mentalidade tem sido fundamental para impulsionar a recente expansão do poder militar do país asiático. A estratégia naval, primeiro, deverá garantir a supremacia dos mares que rodeiam o seu território – o que envolve o Japão, Taiwan, Filipinas e o sul do Mar da China – e, posteriormente, ter condições de projetar poder globalmente (VIOLANTE; MARRONI; MAIA, 2020).

A ambição que, diga-se, está se tornando cada dia mais plausível: “graças à contínua reconquista de poder de influência no Leste Asiático, para a China a posição norte-americana no Pacífico ocidental está em declínio. As ações chinesas na região conseguiram acelerar esse recuo, mais visivelmente no Mar do Sul da China”. (ALLISON, 2020, p. 180).

A geopolítica da China contemporânea, portanto, atua de forma multidimensional. A transição hegemônica, contudo, necessita mais do que peso econômico e força militar. Como os próprios chineses destacaram, é preciso legitimidade para liderar. A estratégia, nesse caso, tem sido a de apostar nas contradições crescentes da ordem internacional do pós Guerra Fria, moldada a partir dos valores americanos, e que entregou muito pouco daquilo que havia prometido.

A globalização das últimas décadas produziu desequilíbrios e fortaleceu as assimetrias, concentrado poder em poucos Estados, ao mesmo tempo em que possibilitou a ascensão de novos centros regionais. Aqui, há uma forte contradição. Ora, Pequim, como dito, foi a principal beneficiada da desregulamentação financeira e, portanto, depende da manutenção do sistema que critica. A justificativa é que a “globalização chinesa” seria orientada por regras diferentes. A promessa é de que ela seja capaz de proporcionar um modelo de integração inclusiva, que permitisse a superação das assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

Para isso, Pequim busca força moral na narrativa de que, assim como boa parte dos países emergentes, a China foi subjugada pelo projeto imperial das potências ocidentais. Contudo, tendo superado a condição periférica, o país estaria em condições de modificar o sistema imposto com o objetivo de perpetuar a submissão dos povos periféricos. É desse modo, que o princípio do realismo moral de arregimentar seguidores pelo exemplo está sendo colocado em prática no século XXI.

6 A geopolítica do século XXI e os teóricos da transição de poder

Após apresentar as principais teorias da transição de poder, e a inserção estratégica das duas principais superpotências globais, chegou o momento de responder a última pergunta proposta: qual das correntes explicativas seria a mais adequada para interpretar o atual contexto? Essa questão será abordada abaixo.

A proposta liberal é certamente a mais frágil. O motivo é uma contradição entre o “dever ser” e o “ser” do sistema internacional. *A Nova Ordem Mundial* foi uma criação norte-americana e, como tal, deveria ser sustentada pela hegemonia global do país. A supremacia de Washington seria elemento fundamental para a governança do sistema. Desse modo, no momento em que surgisse uma potência desafiante, ela poderia ser entendida como ameaça à reprodução da própria ordem liberal.

Em última análise, portanto, o que estaria em risco seriam os valores que, segundo o liberalismo, deveriam garantir que a transição ocorresse de modo pacífico. Essa é a lógica subjacente ao resgate do conceito de nova Guerra Fria nos últimos anos; o que estaria em disputa seria liberdade ante

a ameaça totalitária. No fim, essa interpretação acabaria por impossibilitar que a disputa hegemônica fosse gerida pelas instituições multilaterais.

O *realismo moral* também apresenta limitações. Como seria possível a conformação de um *equilíbrio hegemônico* num contexto em que a potência desafiante cresce num ritmo três vezes superior à potência estabelecida? Há, igualmente, incontáveis exemplos históricos – como a Terceira Guerra do Vietnã (1978), o apoio ao UNITA na guerra civil em Angola e o tratamento reservado aos separatistas em Xinjiang e no Tibete –, que, diferentemente do alegado, demonstram que o país asiático está muito distante de privilegiar os valores morais na sua conduta interna e externa.

Além disso, a postura de Pequim na Ásia não indica disposição de compartilhar a responsabilidade com os demais atores. A ascensão do país também não está isenta de conflitos; os países do entorno – como Índia, Japão, Vietnã, Austrália, Malásia, Filipinas, dentre outros –, muitas vezes, percebem a nova potência regional como ameaça à soberania desses Estados e não como alternativa à hegemonia estadunidense. A atuação chinesa na Ásia, portanto, está distante da proposta expressa pelo conceito de *caminho real*. Ademais, do ponto de vista norte-americano, a proposta de divisão de responsabilidade soa como estratégia de reconhecimento do poder global do rival asiático; ou seja, seria apenas mais um passo na direção da *transição de poder*.

O que está sendo verificado na geopolítica do século XXI, portanto, está mais próximo da metáfora da *armadilha de Tucídides* de Graham e do *realismo ofensivo* de Mearsheimer. Em 2014, John Mearsheimer já argumentava que, caso a China mantivesse o ritmo de crescimento das décadas anteriores (o que está ocorrendo), cedo ou tarde, Pequim precisaria projetar poder no seu entorno estratégico. Os Estados Unidos, em reação, iriam buscar aproximação com os demais países da região, de modo a barrar o crescimento da potência desafiante. É justamente o que vem ocorrendo nos últimos anos. “Por mais que a China rejeite em seu discurso a ideia de hegemonia (...), e nem esteja numa posição hegemônica sobre as demais potências, ela mantém dados concretos de maximização de poder de Mearsheimer” (BARCELOS; MÈRCHER, 2020, p. 379).

7 Considerações Finais

A história do século XXI será contada de acordo com o modo em que a China será inserida como potência no sistema internacional. É preciso ter clareza que esse movimento nunca é tranquilo, porém, as turbulências produzidas podem variar muito de intensidade.

Aparentemente, a rivalidade internacional está seguindo a mesma trilha que levou a Grécia antiga à ruína, após a Guerra do Peloponeso, e que, milênios depois, afundaria a Europa no cataclisma das duas guerras mundiais. Seria um erro, contudo, entender a armadilha de Tucídides de forma fatalista. Por mais que o historiador grego tenha dito que a Guerra do Peloponeso era inevitável, é preciso reconhecer que praticamente tudo pode ser evitado. Na história humana, não há destino inexorável.

Se a causa da guerra hegemônica entre a potência estabelecida e o poder desafiante é estrutural, a forma com ela será conduzida dependente decisivamente das escolhas dos dois principais protagonistas. Em outras palavras, a guerra não precisa ser militar. Para isso, os EUA devem aceitar que o crescente peso geopolítico de Pequim é uma realidade incontornável, separar seus interesses vitais daqueles transitórios, para, desse modo, colocar os últimos na mesa de negociação diplomática, num esforço conjunto de entendimento.

A geopolítica da Ásia, por exemplo, ao mesmo tempo em que é vital para os chineses, não ameaça a segurança de nenhuma nação do continente americano. Nesse caso, é óbvio quem deveria estar inclinado a ceder. Ao invés de enviar porta-aviões para o mar do sul da china, talvez fosse mais produtivo mediar o diálogo entre as partes envolvidas, de modo a mitigar também a pressão militar que claramente está sendo exercida por Pequim em relação aos seus vizinhos. Tal ato ajudaria, inclusive, os EUA a recuperarem a força moral da sua política externa que, nos últimos anos, entrou num acelerado processo de desgaste. Além de afetar decisivamente a ambição chinesa de liderar pelo exemplo.

Não há como impedir a ampliação do poder no sistema internacional de um ator que cresce no ritmo que a China tem apresentado. Qualquer forma de política de contenção, portanto, além de altamente arriscada, em médio e longo prazo, estará fadada ao fracasso. A manutenção da hegemonia norte-americana necessita mais de reformas internas, que permitam a retomada do dinamismo, sobretudo no que diz respeito a produção de novas tecnologias, que da reconfiguração da inserção externa do país. As autoridades estadunidenses precisam ter clareza dessa realidade.

Em suma, a inevitável rivalidade entre duas superpotências deve ser conduzida dentro dos limites impostos pela necessidade superior de manutenção da paz. Para isso, é preciso ter em mente que a armadilha de Tucídides terminou por arruinar tanto Esparta quanto Atenas e, no século XIX, ela também arrasaria o continente europeu. Sem falar que, na era atômica, caso posta em movimento, a *máquina militar do juízo final* (KISSINGER, 2012) pode perder o seu conteúdo metafórico.

A lição que podemos aprender com o passado, portanto, é a de que a guerra nunca foi solução, seja ela quente ou fria. Se não é possível que dois gigantes durmam na mesma cama, eles precisarão moderar seus sonhos para a humanidade continuar sonhando.

Referências

ALLISON, G. **A caminho da guerra**: os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

ALVES, J. E. D. RIC (Rússia, Índia e China): o triângulo estratégico que pode mudar a governança mundial. **Eco Debate**, [Rio de Janeiro], 26 mar. 2017. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2017/04/26/ric-russia-india-e-china-o-triangulo-estrategico-que-pode-mudar-governanca-mundial-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BARCELLOS, B. L.; MÈRCHER, L. Nova Rota da Seda: China e sua maximização econômica por recursos de poder. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 621-644, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/76685/44698>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BREZAZINSKI, Z. **Strategic vision**. New York: Basic Books, 2012.

CHINA vai “comer nosso almoço”, alerta Biden após conversa com Xi Jinping. **InfoMoney**, [São Paulo], 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/china-vai-comer-nosso-almoco-alerta-biden-apos-conversa-com-xi-jinping/>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DONALD Trump discursa na Assembleia Geral da ONU. Rio de Janeiro: GloboNews, 22 set. 2020. 1 vídeo (7 min). Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews-edicao-das-10/video/confira-o-discurso-completo-de-donald-trump-na-assembleia-geral-da-onu-8876196.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GNANASAGARAN, A. Is joint exploration the answer to the South China Sea dispute? **The Asian Post**, Kuala Lumpur, 25 Mar. 2018. Disponível em: <https://theasianpost.com/article/joint-exploration-answer-south-china-sea-dispute>. Acesso em: 01 abr. 2021.

GUIMARÃES, S. P. A hegemonia dos EUA e a ascensão da China. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/17/artigo-o-sistema-internacional-e-o-imperio-hegemonia-dos-eua-e-ascensao-da-china>. Acesso em: 21 mar. 2021.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

MA, Y.; OVERBEEK, H. Investimento externo direito chinês na União Europeia. In: VADDEL, J. (org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018. p. 75.

MEARSHEIMER, J. J. **The tragedy of great power politics**. Nova York: Norton, 2001.

MEARSHEIMER, J. J. Can China rise peacefully?. **The National Interest**, [Washington, DC], 25 Out 2014. Disponível em: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>. Acesso em: 21 mar. 2021.

NYE, J. S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

ORGANSKI, A. F. K. **World politics**. New York: Alfred A. Knopf, 1958.

PAUTASSO, D.; UNGARETTI, C. R. A nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p. 25-44, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n3p25/11369>. Acesso: 21 mar. 2021.

PAUTASSO, D.; DORIA, G. A China e as disputas no Mar do Sul: entrelaçamento entre as dimensões regional e global. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 8, p. 18-32, 2017.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 1 E-book.

RIBEIRO, F. G. D. B. Geopolítica do Século XXI: a perspectiva chinesa geopolítica do sistema internacional. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 621-644, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/75746/44759>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SHANKAR, L. G. P. India, Tibet and China: the way forward. **The Daily Guardian**, [Iloilo], 28 Dec 2020. Disponível em: <https://thedailyguardian.com/india-tibet-and-china-the-way-forward/>. Acesso em: 28 mar. 2021

TISCHLER, M. China's 'never again' mentality. **The Diplomat**, Washington, DC, 18 Aug 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/08/chinas-never-again-mentality> Acesso em: 21 mar. 2021.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso: livro I**. 3. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

VIOLANTE, A. R.; MARRONI, E. V.; MAIA, A. V. Reflexões sobre a guerra hegemônica na atualidade: China e Estados Unidos. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 531-552, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/73966>. Acesso em: 21 mar. 2021.

XING, L.; SHAW, T. O sonho chinês versus o sonho americano no reordenamento mundial: mesma chama? sonhos distintos?. In: VADDEL, J. (org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018. p. 43/72.



O tema como quadro: uma oportunidade de sinergia entre Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas

The theme as a frame: an opportunity to find synergy regarding Intelligence, Social Communication and Psychological Operations

Resumo: O presente estudo parte da aproximação da ideia de enquadramento, como atividade componente da desinformação soviética sobre sociedades ocidentais, com o conceito de enquadramento definido por ERWIN GOFFMAN (2012), para delinear como cada uma das Capacidades Relacionadas à Informação (CRI) produtoras de discurso – Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas – relaciona-se com os quadros da experiência social. Observam-se, então, convergências entre a Inteligência e os esquemas primários, a Comunicação Social e as tonalizações e as Operações Psicológicas e as maquinações. Por fim, utiliza-se o conceito de Comunicação Sincronizada, das Forças Armadas dos Estados Unidos, para propor que o Tema seja considerado um Quadro, o que permitirá a obtenção de sinergia entre as CRI.

Palavras-chave: Enquadramento. Desinformação. Inteligência. Comunicação Social. Operações Psicológicas.

Abstract: This research starts with an approximation of the idea of framing, as an activity developed by the soviet misinformation system over western societies, with the concept of framing as developed by ERWIN GOFFMAN (2012), to map how each one of the Information Related Capabilities (IRC) – Intelligence, Social Communication and Psychological Operations – relates with the frames of the Frame Analysis. It was observed that there are convergences between the Intelligence activity and the schemata of interpretation, the Social Communication and the keys, and the Psychological Operations and the fabrications. Lastly, it was proposed that the Theme, a concept from the Synchronized Communication of the United States Armed Forces, would be used as a Frame, to make easier to get the synergy of the capabilities (IRC).

Keywords: Framing. Misinformation. Intelligence. Social Communication. Psychological Operations.

Luiz Eduardo Maciel Lopes 

Exército Brasileiro.

Porto Alegre, RS, Brasil.

macielopes1@yahoo.com.br

Recebido: 11 nov. 2020

Aprovado: 21 jan. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução¹

Para pensar a sinergia entre Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas dentro das Forças Armadas Brasileiras é preciso definir os conceitos a partir do etos destes vetores, em especial do Exército Brasileiro, onde a Inteligência é definida como uma das seis funções de combate, isso porque: “sua abrangência alcança as demais funções de combate, que são diretamente afetadas ou estão relacionadas com os produtos da Inteligência” (BRASIL, 2015a, p. 2-1). A função de combate Inteligência está diretamente relacionada com a obtenção de informações, estas últimas tomadas no seu sentido mais amplo, uma vez que compreende “o conjunto de atividades, tarefas e sistemas inter-relacionados empregados para assegurar compreensão sobre o ambiente operacional, as ameaças (atuais e potenciais), os oponentes, o terreno e as considerações civis” (BRASIL, 2015a, p. 2-1).

Uma outra atividade de apoio ao combate que também lida com Informações é a Comunicação Social. Ela é definida em manual como sendo “o processo pelo qual se busca aperfeiçoar o relacionamento entre os seres humanos, como indivíduos, ou como integrantes de um grupo social”. Também pode ser entendida como “uma série de ações segundo as quais se pode exprimir ideias, sentimentos e informações visando ao estabelecimento de relações e soma de experiências” (BRASIL, 2019a, p. 4-2).

Já as Operações Psicológicas (Op Psc) são definidas como:

Procedimentos técnico- especializados, operacionalizados de forma sistematizada para apoiar a conquista de objetivos políticos ou militares e desenvolvidos antes, durante e após o emprego da força, visando a motivar públicos-alvo amigos, neutros ou hostis a atingir comportamentos desejáveis. (BRASIL, 2015b, p. 196/288).

Apesar de, por si só, terem conceitos bastante díspares, as três atividades estão entre aquelas identificadas como Capacidades Relacionadas à Informação (CRI), a partir das quais deve-se buscar oportunidades de sinergia, bem como, estabelecer limites definidos, que impliquem em impedir o “friticídio informacional”. Tudo isso sob a coordenação das Operações de Informação, que consistem no:

emprego integrado de capacidades relacionadas à informação (CRI) e outros recursos relacionados à informação, no âmbito da dimensão informacional, para influenciar, interromper, corromper ou para usurpar o processo de tomada de decisões de adversários e potenciais adversários, enquanto protege o nosso próprio (BRASIL, 2019a, p. 3-1, 3-2).

Entretanto, o desenvolvimento de capacidades de forma modular é o preconizado pela Doutrina Militar Terrestre (DMT) para a geração do poder de combate:

1 O Quadro é um conceito usado para se referir aos princípios de organização, observáveis por um indivíduo, que governam os acontecimentos – pelo menos os sociais – e o envolvimento subjetivo neles, que permitem a definição das situações. Em resumo, o quadro é um sistema de percepção, construído socialmente, que permite ao indivíduo, toda vez que se depara com uma nova situação, responder: o que está acontecendo aqui? (GOFFMAN, 2012).

[...] a Força Terrestre (F Ter) busca o desenvolvimento de capacidades, priorizando a geração de módulos sustentáveis com capacidades completas (doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura - DOAMEPI), com todas as funcionalidades de combate, e de acordo com as demandas das áreas estratégicas e dos interesses nacionais (BRASIL, 2019b, p. 4-1).

Atendendo a esse pressuposto, o desenvolvimento das três CRI em estudo ocorre de forma independente. Porém, a mesma DMT indica a necessidade de congregação das capacidades sob um comando único:

Para a geração de força [...] devem ser levadas em consideração as capacidades requeridas para se contrapor às ameaças visualizadas. Sua constituição deve seguir os seguintes critérios:

- a) ser baseada em estruturas organizacionais preexistentes;
- b) possuir composição modular, segundo as capacidades operativas necessárias;
- c) possuir flexibilidade, para adaptar-se com facilidade e economia de meios às variações na missão e situação; e
- d) possuir unidade de comando, de forma que a responsabilidade do cumprimento da missão recaia sobre uma única autoridade (BRASIL, 2019b, p. 4-3).

Assim, é de se supor que as CRI, Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas, podem (e devem) constituir módulos a serem reunidos sob um comando único, caso o estudo de situação indique essa necessidade para que a Força possa se contrapor às ameaças elencadas.

O desenvolvimento, porém, das CRI de forma estanque faz com que cada uma esteja muito centrada em sua própria forma de abordar os problemas militares, na sua estrutura particular de processamento da informação e nas soluções específicas que podem proporcionar separadamente.

A Inteligência organiza dados para produzir um discurso que permita “assegurar compreensão sobre o ambiente operacional, as ameaças (atuais e potenciais), os oponentes, o terreno e as considerações civis”² (BRASIL, 2015a, p. 2-1). A Comunicação Social organiza dados para produzir um discurso que preserve e fortaleça a imagem do Exército junto às comunidades nacional e internacional (BRASIL, 2017). E as Operações Psicológicas organizam dados para produzir discursos (e aqui cabe a ênfase no plural) com “o objetivo de motivar públicos amigos, neutros ou hostis a manifestarem comportamentos desejáveis, com o intuito final de apoiar a conquista de objetivos estabelecidos” (BRASIL, 2015b, p. 196/288).

A questão, enfim, que se apresenta a um Estado Maior que receba módulos de Intlq, Op Psico e Com Soc é: como produzir um discurso comum entre as três atividades agenciadoras de discursos?

2 “[...] influência das instituições civis, das atitudes e atividades das lideranças civis, da população, da opinião pública, do meio ambiente, da infraestrutura construída pelo homem, das agências nacionais e internacionais, governamentais ou não governamentais, com capacidade de influir e formar opiniões entre os nacionais ou internacionais, no espaço de batalha.” (BRASIL, 2015a, p. [44]).

Atendendo à essa questão, estrutura-se o problema: existe uma teoria sociológica cujos conceitos permitam estabelecer uma lógica dentro da qual se possa pensar o emprego integrado das Capacidades Relacionadas à Informação: Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas?

O presente estudo objetivou, então, identificar uma teoria sociológica cujos conceitos facilitassem o emprego sinérgico das Capacidades Relacionadas à Informação (CRI) Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas. A fim de atingir o objetivo geral de estudo, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

a. explicitar como a teoria sociológica dos “quadros da experiência social” pode ser relacionada com o emprego da desinformação soviética do período da Guerra Fria;

b. descrever como cada uma das Capacidades Relacionadas à Informação: Inteligência, Operações Psicológicas e Comunicação Social pode relacionar-se com os conceitos atinentes ao enquadramento;

c. explicar como os conceitos da teoria sociológica dos “quadros da experiência social” podem contribuir para uma produção coordenada de discursos que caracterize um emprego sinérgico das CRI.

Há, sem dúvida, riscos no emprego concomitante das Capacidades Relacionadas à Informação: Inteligência, Operações Psicológicas e Comunicação Social, sem um planejamento coordenado. Como exemplo de risco, existe a possibilidade da divulgação de informações que comprometam a contrainteligência por parte da Comunicação Social, uma vez que à ela “compete impedir a força oponente de ter acesso a dados e conhecimentos sensíveis” (BRASIL, 2015a, p. 3-3). Outro exemplo de risco a ser levantado é a possibilidade de se obter, através dos meios de busca de Inteligência, informações contaminadas pela reverberação de campanhas desenvolvidas pela Comunicação Social ou pelas Operações Psicológicas.

A falta de um canal institucionalizado para se alcançar sinergia entre as Capacidades Relacionadas à Informação potencializa riscos e reduz as oportunidades de sinergia a iniciativas individuais, como se pode depreender da citação abaixo, em que se relatam as estruturas que abarcaram o emprego concomitante de Comunicação Social e Operações Psicológicas na Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, em 2018:

Havia uma estrutura de Op Psc trabalhando em proveito das operações, contudo as Op Psc não estavam diretamente subordinadas ao Comando Conjunto, como a seção de Com Soc, e sim ao Centro de Coordenação Tático Integrado (CCTI). Isto é, apesar das operações contarem com ambas as atividades, estas não eram coordenadas sob o mesmo comando ou escalão. [...] As CRI presentes trabalhavam de maneira isolada em boa parte do tempo, salvo algumas iniciativas pessoais de integração (PONTES, 2019, p. 28).

No extremo oposto dessa atuação segmentada das CRI no Exército Brasileiro, verifica-se a atividade de Desinformação, cujo emprego, de forma sistematizada, surgiu na Rússia pós-revolução comunista de 1917, com a instituição do Setor de Desinformação da Tcheca (polícia secreta na Rússia Soviética, durante os anos 1917-1922), por Felix Edmundovich Dzerzhinsky (1877-1926). A Desinformação surgiu como uma Operação Psicológica, fato que pode ser exemplificado por meio da Operação Trust, desencadeada entre 1921 e 1926, cujo objetivo era obter duas mudanças

de comportamento dos Russos Brancos, opositores ao regime Bolchevique, que haviam emigrado da Rússia durante a revolução: neutralizar sua atividade contrarrevolucionária e capturar ou eliminar vários dos seus líderes. Nesse caso, a Desinformação consistiu em infiltrar agentes junto às lideranças dos emigrados com um discurso de fragilidade do Regime Soviético. Tal fato desarticulou as tentativas de organização externa de pressões contra o regime e acabou ocasionando o retorno desses líderes, momento em que foram presos e executados (HARRIS, 1985).

Desde sua criação, o Setor de Desinformação foi sendo reestruturado no âmbito da evolução do Serviço Secreto Soviético, dentro do NKVD (Comissariado Popular de Assuntos Internos, de 1934 a 1953) e, em seguida, no KGB (Comitê de Segurança do Estado, que funcionou entre 1953 e 1991) durante a Guerra Fria (GONÇALVES, 2008, p. 73-74). A própria atividade de Desinformação evoluiu, chegando a receber a seguinte definição por parte do tenente-general Ion Mihai Pacepa, desertor em 27 de Julho de 1978, do Serviço de Inteligência Romeno: “Desinformar (isto é, *dezinformatsiya*) é uma ferramenta secreta de Inteligência, com a finalidade de outorgar uma chancela ocidental, não governamental, a mentiras do governo soviético” (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 69). Como exemplo do que seria a desinformação atualmente, pode-se citar:

Imaginemos que a FSB (a nova KGB) fabricou alguns documentos como suposta prova de que as forças militares americanas estavam a seguir ordens específicas para mirar casas de oração muçulmanas em seus ataques à bomba à Líbia, em 2011. Se um informe sobre esses documentos fosse publicado em um canal de notícias russo, seria má informação, e as pessoas no Ocidente poderiam corretamente tomá-la com um pé atrás e simplesmente não lhe dar a mínima, vendo-a como propaganda rotineira de Moscou. Se, por outro lado, esse material fosse tornado público na mídia ocidental, seria desinformação e a credibilidade da notícia substancialmente maior (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 69).

O mesmo oficial general afirma peremptoriamente que:

Existe uma crença muito disseminada de que o pior dano causado pelas operações de Inteligência russas/soviéticas contra o Ocidente foi o roubo de segredos altamente delicados, como a tecnologia da bomba atômica. Não é bem assim. O dano absolutamente nocivo – e frequentemente irreparável – infligido ao Mundo Livre foi causado pelas operações de desinformação do Kremlin, cujo intuito era modificar o passado (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 79).

O KGB é internacionalmente conhecido como Agência de Inteligência, mas muito pouco se diz sobre sua atuação como executor de atividades de desinformação. A atuação integrada de CRI, tal como compreendida pelo Exército Brasileiro, pode ser inferida como o trabalho do KGB de construção ou destruição de reputações: “é fácil perceber que tudo isso era produto de sofisticados especialistas em *dezinformatsiya* e de equipes de relações públicas, a empregar todas as suas seguras e enganadoras técnicas de enquadramento” (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 50).

Especialistas em *dezinformatsiya* seriam o mesmo que especialistas em Operações Psicológicas? E as equipes de Relações Públicas seriam o equivalente à Comunicação Social? Juntando-se essas duas capacidades, à característica já conhecida do KGB de produção de conhecimento de Inteligência, pode-se inferir que a União Soviética possuía, à sua maneira, um Órgão único que coordenava e integrava o que na Força Terrestre são denominadas Capacidades Relacionadas à Informação.

Cabe destacar que a desinformação e as Operações de Informação possuem objetivos distintos; a desinformação pretende desestabilizar, criar e fomentar o atrito dentro das sociedades-alvo, as Operações de Informação buscam o contrário, moldar o ambiente operacional para reduzir a fricção do combate e acelerar a estabilização de ambientes conflagrados.

Obviamente, pelo preconizado na Doutrina Militar Terrestre, este trabalho não advoga no sentido da existência de um órgão único a desenvolver as Operações de Informação, mas no sentido da construção de oportunidades de sinergia a orientar o trabalho das células de Op Info, quando forem congregadas as estruturas modulares das capacidades Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas para solucionar problemas militares.

O presente estudo encontra-se limitado ao arcabouço de fundamentação teórica atinente às Operações de Informação, buscando o emprego prático dos conceitos de enquadramento, para a obtenção da sinergia entre Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas, sem ater-se a casos específicos de emprego das células de Operações de Informação, quer no Exército Brasileiro, quer no exterior.

As relações estabelecidas entre o trabalho das CRI com os tipos de quadros descritos nos “Quadros da Experiência Social” (GOFFMAN, 2012) foram delineadas com o objetivo de encontrar uma lógica que estruturasse oportunidades de sinergia entre elas.

As demais Capacidades Relacionadas à Informação (CRI) estabelecidas na doutrina foram abordadas somente a título de ilustração ou para extrapolação das conclusões obtidas.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, para a compreensão dos conceitos de enquadramento, assim como o seu relacionamento com a atividade das Capacidades Relacionadas à Informação: Inteligência, Operações Psicológicas e Comunicação Social. Posteriormente, observou-se como o conceito estudado pode contribuir para estabelecer uma lógica a partir da qual se pode pensar o emprego integrado das Capacidades Relacionadas à Informação citadas. A pesquisa é, portanto, bibliográfica e explicativa (VERGARA, 2008). Explicativa porque visa esclarecer as relações que se estabelecem entre os assuntos abordados e bibliográfica porque tem sua fundamentação teórico-metodológica baseada em investigação dos assuntos disponíveis em livros, manuais, relatórios e artigos de acesso livre ao público em geral.

2 Fundamentação teórica

2.1 Conceito Sociológico de Enquadramento e seu Relacionamento com a Atividade de Desinformação do KGB

O Enquadramento pode ser considerado o que há de comum na percepção dos vários indivíduos de um determinado grupo social. É uma forma de interpretação de situações sociais,

compartilhada por uma cultura, que permite aos indivíduos componentes dessa cultura, posicionarem-se e reagirem (GOFFMAN, 2012).

Na construção social dos quadros, os enquadramentos são escalonados conforme a sua proximidade do Real, tomado como cena original, desprovida de significação. Assim, os esquemas primários são aqueles que convertem o Real, sem sentido, em algo significativo. A aplicação do esquema primário, é tida, por aqueles que o aplicam, como não dependente de nenhuma interpretação anterior. O esquema primário funciona como uma tradução em sentido da realidade vivenciada (GOFFMAN, 2012).

O tom, diferentemente, é um processo baseado em um conjunto de convenções, por meio do qual, um acontecimento já significativo dentro de um esquema primário, é transformado em algo que se refere ao acontecimento, mas visto pelos participantes da interação social como muito diferente do acontecimento em si. Tonalizar é aplicar esse processo de transcrição de um fato anteriormente interpretado por um esquema primário ou por uma tonalização prévia, para um novo quadro aceito como algo diferente dos quadros anteriores. Cada acréscimo realizado por tonalização é denominado camada ou laminação (GOFFMAN, 2012).

Maquinação é um tipo de enquadramento que representa um esforço intencional de um ou mais indivíduos para modificar a percepção acerca de um fato ou uma atividade, de modo que uma ou mais pessoas sejam induzidas a terem uma falsa convicção a respeito daquilo que está ocorrendo (GOFFMAN, 2012).

A partir do conceito sociológico de enquadramento, pode-se entender o sentido dos “enquadramentos” atribuídos aos agentes do KGB:

Então em que os espões romenos e soviéticos empregavam seu tempo nos anos da Guerra Fria? Gen. Pacepa diria que “enquadrando”, ou seja, reescrevendo a história e manipulando registros, documentos etc., a fim de causar acontecimentos (WOOSLEY, 2015, p. 17).

Pode-se perceber que a Desinformação, originalmente voltada para a mudança de comportamento (o que serviria para classificá-la, de acordo com a doutrina do Exército Brasileiro, como Operação Psicológica) evoluiu para uma busca, por diversos meios, de uma mudança de percepção cultural de figuras proeminentes, quer do Ocidente, quer da Cortina de Ferro, nos anos do KGB. Esse tipo de enquadramento, tomado à luz dos conceitos recém abordados, poderia ser classificado como uma maquinação. Isso fica ainda mais claro em:

Os enquadramentos do Kremlin podem ser negativos, para gerar desprestígio, ou positivos, para gerar prestígio; de um modo ou outro, podem afetar diretamente o curso da história mundial. Pessoas admiráveis do Ocidente foram difamadas ou “enquadradas” como criminosas, ao passo que personagens criminosamente indignos pertencentes à esfera de influência soviética/russa foram retratados ou “enquadrados” como santos (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 80).

Os quadros construídos pelo KGB possuíam, em sua elaboração, uma condicionante, de que a notícia deveria sempre ser construída em torno de um “cerne de verdade” que lhe emprestaria credibilidade (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 73). Isso denota um conhecimento, pelo menos empírico, do funcionamento dos quadros compartilhados socialmente, porque o efeito obtido pelo acréscimo de camadas significativas “enquadrantes” é a existência de uma camada interna, relativa ao que o fato significa em um esquema de correspondência primário, e uma borda externa, relativa às concessões significativas fornecidas pela situação ou pelo meio no qual o fato foi veiculado (GOFFMAN, 2012). Ou seja, o “cerne de verdade” em torno do qual o KGB construía seus enquadramentos nada mais é do que a camada interna, relativa ao que o fato significa em um esquema de correspondência primário. Como exemplo:

Assim, Shalepin e Kirichenko decidiram que o enquadramento de Pio XII deveria ser baseado em um cenário ficcional apoiado em documentos genuínos, ligeiramente modificados do Vaticano (especificamente relacionados ou não a Pio XII), cujos originais jamais seriam divulgados ao público. [...] A KGB sabia o que tinha de fazer. Só precisava de alguns documentos do Vaticano para dar uma aura de autenticidade à operação – “um cerne de verdade” (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 163-164).

Além da aplicabilidade do conceito de enquadramento, na forma em que é definido pela sociologia, pode-se verificar, na atividade de desinformação desenvolvida pelo KGB, o que a doutrina de Operações de Informação, hoje, preconiza como planejamento baseado em efeitos (BRASIL, 2019a, p. 3-4): “aí o objetivo era manipular o futuro, não apenas aprender sobre o passado. Em específico, a ideia é fabricar um novo passado [...] de modo a alterar o modo como o mundo os percebe” (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 33). Ressalta-se, aqui, que os efeitos buscados se dão em termos de percepção, e não em termos de mudança de comportamento, o que faz da atividade de Desinformação algo mais complexo e permanente do que uma Operação Psicológica. Porém, o esforço direcionado para a maquinação do passado é diretamente relacionado com a “manipulação do futuro”.

3 Desenvolvimento

3.1 A Função de Combate Inteligência e o Esquema Primário

A Inteligência Militar, em qualquer nível de atuação, possui como denominador comum a “permanente identificação das ameaças, minimizando incertezas e buscando oportunidades para o sucesso das operações” (BRASIL, 2015a, p. 1-1) Para isso, é fundamental a análise e integração dos dados obtidos pelos diversos sensores. “A identificação das ameaças e oportunidades é o primeiro dos resultados que a Inteligência Militar deve fornecer aos comandantes” (BRASIL, 2015a, p. 1-2).

As conclusões acerca do que são ameaças ou oportunidades são construídas por meio de um processo sistematizado que permite uma fusão de dados em frações significativas, que, por sua vez, serão organizadas em conhecimentos. Assim,

o conhecimento é o dado que foi processado, analisado e julgado relevante. Ele deve contribuir para o entendimento do terreno, do dispositivo e das intenções do inimigo (forças oponentes, hostis ou adversárias), das condições meteorológicas e das considerações civis (BRASIL, 2015a, p. 2-1).

O domínio da situação de um Ambiente Operacional e no Espaço de Batalha só pode ser obtido a partir da consciência situacional, um estado mental alcançado pelo decisor que aproxima a situação percebida da situação real. É atingida por intermédio da “disponibilidade de conhecimentos e da habilidade no trato das informações que, associadas à experiência profissional, às crenças e valores de um indivíduo, o colocam em vantagem operacional em relação ao seu oponente” (BRASIL, 2015a, p. 2-2).

Essa procura constante pela aproximação da situação percebida com a situação real permite colocar o esforço de busca da atividade de Inteligência como o tipo de enquadramento mais próximo ao Real. Em outras palavras, é lícito dizer que a Função de Combate Inteligência está permanentemente trabalhando para fornecer esquemas primários, isto é, os primeiros enquadramentos que permitem transformar em algo significativo aquilo que de outro modo não teria sentido.

Como exemplo desse esforço na busca dos primeiros enquadramentos que expliquem a realidade e, mais que isso, permitam prospectar as decisões dos possíveis inimigos, pode-se citar o trabalho do Coronel Walter Nicolai, na atividade de Inteligência, a partir de 1905 e, mais especificamente na estruturação do Sistema de Inteligência Alemão, a partir de 1913, quando foi designado como Chefe do Serviço de Inteligência do Alto Comando, e durante a 1ª Guerra Mundial (1914-1918). O escalonamento dos meios de busca, com agentes infiltrados em profundidade e a avaliação da produção do conhecimento por parte das diversas fontes, identificando as menos confiáveis, permitiu a concatenação dos dados obtidos em um todo significativo, que possibilitou a prospecção das linhas de ação da Tríplice Entente (Reino Unido, França e Rússia – inimigos da Alemanha na 1ª Guerra Mundial) (CAMPBELL, 2009).

Cabe destacar o enorme contraste entre o resultado dessa estruturação e os manuais alemães de 1908, que ainda sustentavam que a Inteligência podia ser eficientemente obtida por meio da observação do campo de batalha, enquanto o reconhecimento poderia ser deixado inteiramente nas mãos das 10 (dez) divisões de cavalaria do Exército Alemão (JOERGENSEN, 2004 apud CAMPBELL, 2009).

A discrepância entre a forma de produção de Inteligência, a partir do Coronel Walter Nicolai, e o preconizado nos manuais de 1908, reside fundamentalmente na prioridade dada ao planejamento do esforço de busca e ao processamento de Inteligência em detrimento da simples obtenção de dados. Isso porque os dados obtidos em profundidade, em escalões altos das Forças Armadas inimigas, na maioria das vezes, ainda demoram para impactar as tropas em contato, o

que confere um tempo fundamental para a realização desse processamento e disponibilização oportuna dos conhecimentos aos decisores.

Dessa forma, poder-se-ia dizer que os dados sem processamento ainda não compõem o esquema primário, mas as partes isoladas dele, cuja significação ainda não foi estabelecida. Assim, por meio da produção do conhecimento de Inteligência, há uma fusão de dados em um todo significativo, em que os dados são processados, analisados e selecionados aqueles julgados relevantes, na busca da composição do esquema primário.

Quando há uma dificuldade na obtenção de conhecimentos de Inteligência, torna-se perceptível a impossibilidade de responder à pergunta estabelecida como paradigma para a composição dos quadros: “o que está acontecendo aqui?” Isso porque a falha decorre justamente na atividade responsável pelo estabelecimento do esquema primário, como fica demonstrado na citação abaixo, do general inglês Rupert Smith:

Na época, eu já estava a trabalhar em Londres, no Ministério da Defesa, onde as notícias sobre estes acontecimentos chegavam de quatro fontes diferentes. Havia relatórios do contingente britânico da UNPROFOR, elaborados com base nos relatórios do seu destacamento na área de Srebrenica. Eram atempados e factuais, mas sofriam da perspectiva relativamente estreita de uma pequena unidade envolvida em grandes acontecimentos. Na qualidade de fornecedores de tropas, dispúnhamos dos relatórios do QG da UNPROFOR, mas estes eram muitas vezes menos atuais do que os dos canais diplomáticos normais, porque o seu processo de elaboração era mais demorado e porque as comunicações da ONU se baseavam na rede civil e eram deficientes em comparação com as proporcionadas pelo nosso contingente militar. Recebíamos relatórios de várias embaixadas e missões britânicas, particularmente, as existentes na ONU e na OTAN e, finalmente, tínhamos os *media*, cuja cobertura, vim a considerar essencial: além de serem fontes de informação, ofereciam-me um contexto no qual adquirir alguma compreensão de como outras pessoas interpretariam o que estava a acontecer, e daí o valor dos outros relatórios, a maioria dos quais se centrava em aspectos completamente diferentes dos mesmos acontecimentos (SMITH, 2008, p. 391).

Ainda assim, fica nítida a aproximação estabelecida na mente do decisor entre os relatórios de Inteligência e a realidade dos fatos, em contraposição às narrativas de mídia. Ao comparar as construções discursivas, o autor toma por base os relatórios de Inteligência como esquema primário e usa a narrativa dos “*media*” para entender como outras pessoas interpretariam o que estava a acontecer – uma tonalização?

3.2 A Comunicação Social e a Tonalização

A Comunicação Social, no Exército Brasileiro, adota o seguinte modelo comunicacional:

A comunicação entre uma fonte emissora e um destinatário receptor é estabelecida por um veículo, canal ou meio transmissor, sujeito a ruídos ou interferências, realimentando-se continuamente. A esse fluxo de informações dá-se o nome de processo comunicacional (BRASIL, 2017b, p. 2-1).

O termo Comunicação Social, além de denominar o instrumento que possibilita e determina a interação social, também se refere a uma atividade desempenhada por uma das seções do Estado-Maior das Organizações Militares, responsável por três vertentes do relacionamento da Instituição com seus diversos públicos de interesse: a Assessoria de Imprensa, a Divulgação Institucional e as Relações Públicas (BRASIL, 2017b).

A missão da Com Soc, como uma Capacidade Relacionada à Informação, é preservar e fortalecer a imagem do Exército junto às comunidades nacional e internacional. Para cumprir sua missão, a Com Soc (do Exército Brasileiro) baliza as suas ações em alguns preceitos, dentre os quais: “fornecer respostas adequadas e oportunas aos questionamentos da sociedade, relacionados à Instituição” (BRASIL, 2017b, p. 2-2). Um dos princípios da Comunicação Social (enquanto CRI) é o princípio da verdade, considerado a “essência da atividade de Com Soc, visto que a fidedignidade dos fatos assegura coerência, credibilidade e confiança” (BRASIL, 2017b, p. 2-4).

A ideia de fornecer respostas se aproxima ao conceito de “tom”, porque uma resposta é uma informação processada por meio de um conjunto de convenções pelas quais a atividade que originou o questionamento, que “já era significativa em termos de algum esquema primário, é transformada em algo pautado sobre esta atividade, mas visto pelos participantes como algo muito diferente” (GOFFMAN, 2012, p. 71).

Um exemplo característico do funcionamento da Comunicação Social, no Exército, como fornecedora de informações tonalizadas é a produção de Notas à Imprensa. A Nota à Imprensa não é o esquema primário em si, mas a apropriação de informações já significativas a respeito de um fato, organizadas por meio de um processo “convencionado”, para fornecer aos meios de comunicação a palavra oficial da Força. Mesmo que inteiramente pautada pelo princípio da verdade, os receptores da Nota à Imprensa não a consideram o fato em si, mas algo pautado pelo fato, o que é muito diferente.

É essa exigência de fidedignidade dos fatos que permite entender os mecanismos da produção de discursos da CRI Com Soc como uma tonalização documental, no sentido de que busca se utilizar de registros que reproduzem os acontecimentos, isto é, com o propósito de demonstrar a ocorrência de um fato, caracterizando-o como algo que aconteceu no passado. A Com Soc utiliza-se dessa forma de produção de quadros, porque esse também é, de maneira geral, o processo de composição das notícias utilizado pelos meios de comunicação. A documentação (ou o tom documental) emprega os vestígios reais de algo que antes apareceu no mundo real (no sentido de menos transformado) (GOFFMAN, 2012). A necessidade premente desses vestígios reais indica o ponto de contato entre a CRI Comunicação Social e a Função de Combate Inteligência.

Cabe, então, observar o ambiente no qual a Comunicação Social se insere para compreender as vicissitudes às quais a atividade de tonalização dessa CRI está sujeita. Poder-se-ia dizer que a CRI Com Soc está diretamente envolvida com a Batalha da Narrativa, esta última definida como: o conflito entre as narrativas que competem entre si, produzidas pelos diversos atores envolvidos. De acordo com manual estadunidense: “o objetivo da Batalha da Narrativa é obter a superioridade sobre a narrativa do adversário, diminuindo seu apelo e quantidade de seguidores e, quando possível, suplantá-la e torná-la irrelevante” (UNITED STATES, 2013, p. III-9, tradução nossa)³.

Por sua vez, os meios de comunicação promovem o *agenda-setting*, em que as notícias dos meios de imprensa, se não acabam por fomentar obrigatoriamente o pensamento das pessoas sobre determinado assunto, pelo menos fazem com que o público se atenha a um assunto em detrimento de outros (HOLFELDT, 1997, p. 42-51). Os veículos de imprensa, então, buscam o protagonismo da notícia, para garantir a prioridade no agendamento, o que reflete sua característica mercadológica. O detentor do conhecimento acerca do acontecimento extraordinário que será o próximo “furo de reportagem” tem uma maior possibilidade de obter audiência superior enquanto durar o seu agendamento. Isso porque “apenas os acontecimentos extraordinários são notícia” (GOFFMAN, 2012, p. 38).

A aceleração rotineira das redações, na busca pela informação primeira, abre brechas para falhas que podem ser exploradas por especialistas em desinformação:

Também fomos muito bem-sucedidos em encher os meios de comunicação ocidentais com a imagem de Ceausescu (ditador romeno). A verdade é que os meios de comunicação ocidentais eram manipulados com muita facilidade, pois frequentemente construíam suas notícias a partir de *press releases* e tendiam, em geral, a serem descuidados com relação à natureza e confiabilidade de suas fontes. Nossa informação caía muito bem no clima geral de aceitação de Ceausescu pelo Ocidente, como um comunista ocidentalizado. Para os ocidentais, sua posição geralmente parecia uma brecha histórica e plausível na Cortina de Ferro, e quase ninguém ia para as ruas checar os fatos e nos contradizer (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 46).

Ao mesmo tempo em que os órgãos de mídia estão permanentemente pressionados, a mídia tornou-se o palco do debate público contemporâneo. Entretanto e exatamente por isso, um assunto exposto nesse palco não é necessariamente de interesse público. Ele pode ter sido pensado por profissionais de marketing que pretendem moldar o gosto do público, ao mesmo tempo em que agendam seus debates (PENA, 2015). Isso porque “o poder que o tom documental tem de inibir os sentidos originais é impressionante” (GOFFMAN, 2012, p. 101). Ao empregar, para construir seus discursos, o tom documental, empregando vestígios de fatos reais, a mídia confere à sua construção narrativa credibilidade suficiente para suplantare os sentidos originais dos acontecimentos, o que permite a atuação desses profissionais de marketing, arquitetando os enquadramentos.

³ The goal of the battle of the narrative is to gain superiority over the adversary’s narrative, to diminish its appeal and followership, and, when possible, to supplant it or make it irrelevant (UNITED STATES, 2013, p. III-9).

Cabe destacar que o enquadramento realizado por um veículo de mídia sobre os fatos a noticiar é o resultado de escolhas realizadas dentro de um processo produtivo sistematizado. A notícia é elaborada de acordo com o formato, e há sempre uma (re)contextualização de seu foco durante a edição (TUCHMAN, 1978 apud PENA, 2015). Nesse sentido, “produzir um enquadramento é selecionar alguns aspectos da realidade percebida e dar a eles um destaque maior no texto comunicativo” (COLLING, 2001 apud CUNHA, 2005, p. 33).

É possível, então, identificar pelo menos três vetores que pressionam o discurso organizado de um veículo de comunicação e incidem sobre o processo produtivo das notícias: a intenção mercadológica do próprio veículo, o interesse do público, tomado esse último como conceito prévio, anterior ao próprio discurso e moldado pelos agendamentos anteriores, e os fatos a serem selecionados, organizados, e convertidos em notícias.

Se há um viés ideológico a ser atribuído aos veículos de comunicação, esse pode perpassar todo o processo, quer no estabelecimento dos objetivos mercadológicos, quer na definição do que interessa ao público, quer na organização dos fatos em notícias, mas, primordialmente, como tom, não como maquinação, pela própria característica da estrutura da construção dos discursos desses veículos.

Assim, o problema que se apresenta para a produção de discursos da Capacidade Relacionada à Informação Comunicação Social é como produzir tonalizações, atendendo precipuamente ao princípio da verdade, ou seja, apoiando-se nos fatos, e difundi-las para os públicos, muitas vezes por meio de veículos de comunicação que possuem as suas intenções mercadológicas, em um ambiente de busca constante pelo protagonismo da notícia, considerando ainda o interesse do público, a fim de obter a superioridade sobre a narrativa do adversário.

3.3 As Operações Psicológicas e a Maquinação

O objetivo maior das Operações Psicológicas, conforme a definição tratada na introdução do presente artigo, é a mudança de comportamento de públicos-alvo determinados. O enfoque no comportamento conduz, inevitavelmente, a uma aproximação com a abordagem da psicologia comportamental, em que o estímulo, interagido pelo organismo, provocará uma reação global manifestada por um comportamento (COUTINHO, 1997).

Entretanto, cabe destacar que

As Op Psc enfocam a perspectiva cognitiva da dimensão informacional do ambiente operacional, influenciando as emoções, o raciocínio, as motivações, os objetivos e o comportamento de Pub A (Públicos-alvo) [...] (BRASIL, 2019a, p. 4-3)

Os estímulos, então, serão fornecidos para influenciar a cognição dos indivíduos que compõem um determinado público. A ferramenta, descrita no Glossário das Forças Armadas para a “difusão de qualquer informação, ideia, doutrina ou apelo especial, visando a influenciar opiniões, gerar emoções, provocar atitudes ou dirigir o comportamento de indivíduos ou

grupos sociais” é a propaganda (BRASIL, 2015b, p. 226/288). Logo, os estímulos à cognição podem ser produzidos por intermédio de técnicas de propaganda.

Nesse caso, embora o objetivo visado seja o comportamento, a estruturação dos discursos da CRI Operações Psicológicas em peças de propaganda, voltadas para a perspectiva cognitiva, gera um arrasto discursivo, em que os quadros são distorcidos para que a cognição, fruto deles, gere o comportamento desejado.

Nesse sentido, o método consagrado do marketing, conhecido como AIDA (Atenção, Interesse, Desejo e Ação) encontra espaço de utilização. A autoria desse modelo foi atribuída por Edward Strong Jr a St Elmo Lewis, pela forma como desenvolvia seu trabalho à frente de várias agências de publicidade nos Estados Unidos, de 1899 a 1909 (STRONG JUNIOR, 1925, p. 349). Ele é voltado para levar o consumidor a realizar a compra de um produto, e representa, em síntese, quatro fases ou etapas pelas quais o consumidor precisa passar (não necessariamente, mas geralmente), de maneira progressiva, para decidir realizar a aquisição. Substituindo-se o consumidor pelos integrantes do Público-Alvo e considerando-se a aquisição de um produto como uma mudança de comportamento, é possível visualizar o funcionamento do método como uma forma de emprego da propaganda em proveito dos objetivos das Operações Psicológicas.

A construção discursiva da propaganda atuaria, então, de forma contundente, nas três primeiras etapas, originando quadros de interpretação capazes de fomentar a atenção, o interesse e despertar o desejo de uma determinada ação. Quando uma situação se encaixar no quadro construído pela propaganda, o desejo da ação transformar-se-á no comportamento pretendido pelo propagandista. Não há, portanto, uma responsabilidade com a realidade, uma vez que o estímulo à cognição objetiva exclusivamente o comportamento pretendido, embora o apelo à realidade seja necessário para que a propaganda seja crível. Um exemplo característico dessa estrutura é a iniciativa da empresa Volkswagen conhecida como “teoria da diversão”, que transformou uma escada, ao lado da escada rolante, em um piano, no metrô de Estocolmo, em 2009. A modificação intencional do quadro (escada-piano) foi responsável por, a um só tempo, atrair a atenção, despertar o interesse e provocar o desejo. O vídeo demonstrando a mudança de comportamento das pessoas, que passaram a usar a escada, em vez da escada rolante, encontra-se no Youtube⁴.

Dessa forma, o arrasto discursivo provocado pelo uso da propaganda pode ser considerado um efeito que se aproxima do conceito de maquinação, uma vez que maquinação é um esforço intencional de um ou mais indivíduos, com o objetivo de modificar a percepção acerca de um determinado fato, a fim de que uma ou mais pessoas sejam induzidas a criar uma convicção distorcida a respeito daquilo que realmente está ocorrendo. Não à toa, aqueles que “planejam um engano podem ser chamados de operadores” (GOFFMAN, 2012, p. 118). A convicção distorcida (que pode ser momentânea ou permanente) é o gatilho para a mudança do comportamento, como no exemplo da Volkswagen: é uma escada ou um piano?

As maquinações, assim como as tonalizações, requerem o uso de um modelo, o uso de algo já significativo em termos de esquemas primários – o apelo à realidade, que confere credibi-

4 Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SByymar3bds&t=13s>. Acesso em: 10 Mar. 2021.

lidade também à propaganda (GOFFMAN, 2012). O exemplo de maquinação de peças teatrais pela desinformação soviética é elucidativo:

Nós, enquanto marxistas revolucionários, não podemos considerar nossa tarefa como cumprida se produzimos uma cópia acrílica da realidade, concebendo o teatro como espelho dos tempos... O trabalho do teatro revolucionário é tomar a realidade como ponto de partida e ampliar a discrepância social, fazendo-a um elemento de nossa acusação, nossa revolta, nossa nova ordem (PISCATOR, 1929 apud PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 173).

Há, entretanto, uma diferença fundamental entre a atividade de Operações Psicológicas (de acordo com o que prescrevem os manuais do Exército Brasileiro) e a Desinformação, como é definida pelo tenente-general Ion Mihai Pacepa. A Desinformação, embora tenha surgido, na Operação Trust, como uma Operação Psicológica, evoluiu para tornar-se uma ferramenta estratégica de mudança de percepções, por isso, diretamente envolvida em estratégias de maquinação. Já as Operações Psicológicas estão vocacionadas para a mudança de comportamento, cujo emprego, pelo uso da propaganda, pode ocasionar o surgimento de maquinações. Ainda assim, o seu relacionamento com os quadros da experiência social, a partir das maquinações deve ser considerado quando se tratar de buscar a sinergia com a capacidade Comunicação Social e com a Função de Combate Inteligência.

3.4 A Comunicação Sincronizada e o Tema como Quadro

A sincronização da comunicação, para as Forças Armadas dos Estados Unidos da América, parte da ideia de que cada ação letal ou não-letal representa uma parte da narrativa que se quer construir superior ao oponente, configurando-se em uma abordagem das operações militares sobre uma perspectiva comunicacional. Dessa forma, a capacidade relacionada à informação Comunicação Social participa, juntamente com o emprego de capacidades letais, como tropas e armas, e outras, não-letais, da comunicação sincronizada (UNITED STATES, 2013).

Para isso, estabeleceram-se alguns conceitos-chave que se subordinam, permitindo estruturar uma comunicação que parte de uma ideia central e se dispersa para as diversas tropas em operações, proporcionando um sentido único para a comunicação realizada. São eles:

Narrativa — Expressão global do contexto e dos resultados pretendidos.

Tema — Ideia ou intenção convergente que apoia a narrativa e é designada para prover direção e continuidade na produção de mensagens e produtos relacionados.

Mensagem — Uma comunicação enredada (construída sobre e através de um enredo), direcionada a um determinado público, alinhada com um tema específico em apoio a um objetivo específico. (UNITED STATES, 2013, p. III-9, tradução nossa)

A narrativa pode ser construída para retratar uma Operação Militar como um todo, ou pode ser elaborada para corresponder à cada fase da Operação, de forma a abarcar mais precisamente os movimentos das tropas no Terreno Humano, definido como “agregado de características socioculturais existentes em um determinado ponto no tempo e no espaço geográfico” (BRASIL, 2019a, p. 2-2).

Os temas se alinham com a narrativa e podem, inclusive, ser partes dela. Eles, ao mesmo tempo fomentam e delimitam a produção de mensagens das capacidades letais e não-letais envolvidas na comunicação sincronizada. A ideia é permitir que cada comandante ou chefe possa dirigir-se aos seus públicos, sobre os temas específicos de determinada operação ou fase dela, abordando apenas os assuntos referentes ao seu nível ou atividade. Por isso: “os temas, em cada nível, têm que estar englobados pelos temas dos níveis superiores e apoiar os temas estratégicos (voltados para os objetivos estratégicos). São mais duradouros e devem ser sincronizados acima e abaixo na cadeia de comando” (UNITED STATES, 2013, p. III-11, tradução nossa). Por permitirem a comunicação com os públicos e, ao mesmo tempo, a delimitarem, a narrativa e os temas devem ser elaborados com participação ativa de profissionais de contrainteligência, capazes de assessorar quanto a eventuais brechas de segurança e repercussões lesivas à Instituição.

As mensagens são, no esquema da comunicação sincronizada, aquilo que é emitido pelas capacidades e representam o uso da liberdade de ação na dimensão informacional obtida pela delimitação implementada pelos temas. Dessa forma,

as mensagens são subordinadas aos temas e são construídas com informação precisa, para um público específico, para criar os efeitos desejados. [...] As mensagens são preparadas de forma a construir uma rede de argumentos com as comunicações anteriores e com os temas para um determinado momento, lugar, meio de difusão e público. [...] Sua natureza flexível e mais dinâmica fornece para os comunicadores e planejadores o espaço de manobra na perspectiva cognitiva do ambiente informacional para criar efeitos mais variados (UNITED STATES, 2013, p. III-12).

A construção dos argumentos, por fim, temas e mensagens, se estrutura no estabelecimento das razões para as ações das tropas e no direcionamento para os resultados/saídas desejados do conflito em termos compreensíveis para os públicos relevantes. Tais razões e resultados tem que estar baseados na realidade da situação (UNITED STATES, 2013).

A partir do que foi descrito no presente artigo, percebe-se que cada uma das capacidades não-letais citadas (Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas) constrói discursos, e, conseqüentemente, quadros de percepção de uma forma muito particular. Mas, todas as três passam, necessariamente, pelo enquadramento enquanto processo estruturante das suas mensagens. Tomando por base o escalonamento da comunicação sincronizada proposto pelas Forças Armadas dos Estados Unidos da América e a assertiva de que os temas são mais duradouros e devem ser sincronizados acima e abaixo na cadeia de comando (UNITED STATES, 2013), pode-se propor que os temas da Comunicação Sincronizada sejam considerados enquadramentos, a partir dos quais, as CRI construirão as suas mensagens.

Dessa forma, no sentido de sincronizar o trabalho das CRI, no contexto das Operações de Informação, a Inteligência receberia demandas para direcionar seu esforço de busca pelos dados que indicassem a confirmação de determinados temas da Comunicação Sincronizada. Esses temas seriam o esquema primário a respeito do que se pretende obter consciência situacional. A comunicação sincronizada deve ser planejada para abarcar os indicadores de êxito previstos para a Operação Militar propriamente dita. Se a Inteligência vai buscar a ocorrência desses indicadores, acabará buscando a confirmação dos temas.

Ainda no mesmo sentido, a Comunicação Social, seguindo o seu princípio da verdade, utilizará os temas para balizar a tonalização das informações obtidas, a fim de orientar a sua construção de discursos. Para exemplificar, pode-se dizer que os porta-vozes poderão se pronunciar apenas a respeito dos assuntos abarcados pelos temas previstos para uma determinada fase (e não sobre fases posteriores) da operação, no seu nível. Isso é bastante útil, ao se pensar na técnica “ideia-força transição ideia-força”, utilizada para respostas a entrevistas, em situações de gestão de crise de imagem (BRASIL, 2013). A narrativa para a fase da operação e, mais especificamente, os temas que compõem a respectiva narrativa, para a comunicação social, passam a funcionar, ao mesmo tempo, como repositório e limitador, de onde devem ser extraídas as ideias-força e as conexões lógicas entre elas, sincronizando os discursos nos diversos níveis e evitando o fratricídio informacional.

Por fim, e ainda mantendo o mesmo direcionamento, as Operações Psicológicas podem maquinar os enquadramentos, na sua propaganda, direcionando a Atenção, o Interesse e o Desejo dos públicos-alvo para os temas da comunicação sincronizada. Por exemplo, digamos que em uma Operação Militar, uma determinada área já está sob o controle das tropas apoiadas pelas Operações Psicológicas e já recebe o fluxo de ações humanitárias coordenadas entre a tropa e agências civis. Nessa mesma Operação, são temas da comunicação sincronizada para essa fase: a implementação de adequadas condições de segurança e a assistência humanitária prestada. As Operações Psicológicas, podem, então, difundir, para as áreas ainda não ocupadas pelas tropas, propaganda acerca da assistência humanitária que já vem sendo proporcionada nos territórios controlados, de forma a ocasionar o desejo de receber essa assistência, sendo que, condicionado a isso, a Força ocupante precisa estender suas ações sobre as áreas ainda não atendidas. A saída comportamental pretendida é a colaboração com a tropa para a implementação de adequadas condições de segurança que vão permitir que a assistência humanitária seja prestada.

Nesse sentido, os temas preconizados na comunicação sincronizada são os direcionadores do desejo dos integrantes do público-alvo, para que os comportamentos assim obtidos corroborem para o êxito das Operações Militares. Em resumo, o enquadramento proposto pela propaganda seria maquinado em direção ao tema, esse último, extraído da narrativa construída para uma fase da Operação Militar. Como a comunicação sincronizada é agenciada para retratar o movimento das tropas no Terreno Humano, naturalmente, as mudanças de comportamento pretendidas pelas Operações Psicológicas vão coadunar-se com a narrativa e os temas dessa comunicação.

Cabe destacar que cada uma das Capacidades Relacionadas à Informação abarcadas pelo presente trabalho possuem suas atividades peculiares externas às Operações de Informação, como aliás, atestam as diferenças entre as suas definições. A ideia de aproximar os temas da comunicação

sincronizada com a forma como cada uma delas produz seus enquadramentos é apenas uma possibilidade de sinergia entre elas, no contexto de execução de Operações de Informação.

Vale a pena, ainda, esclarecer que a Comunicação Sincronizada, nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América é elaborada por uma célula especial, composta por diversos especialistas entre militares e civis (UNITED STATES, 2013). No Exército Brasileiro, com a característica mais enxuta dos Estados Maiores, fica a sugestão de que a elaboração da Comunicação Sincronizada, na fase de planejamento, seja de responsabilidade da célula de Comunicação Social, em coordenação com a célula de Operações de Informação. Fica, ainda, a sugestão de que a implementação da Comunicação Sincronizada, durante a fase de execução da operação, no que tange à difusão das mensagens ao Terreno Humano, pelos diversos canais de acesso aos públicos – mapeados pelas demais Capacidades – Inteligência, Guerra Eletrônica, Cibernética, Operações Psicológicas e Assuntos Cívicos – com exceção dos meios de comunicação – seja de responsabilidade da Célula de Operações de Informação, também de forma coordenada com a Com Soc, que ficaria com a missão de conduzir a Batalha da Narrativa por meio da Assessoria de Imprensa, Divulgação Institucional e Relações Públicas (BRASIL, 2017, p. 1-2).

4 Conclusão

Embora não tenha sido trazido à baila durante o presente artigo, há um conceito sem o qual o mesmo não poderia ser concluído, devido aos questionamentos que propicia, se aproximado dos Quadros da Experiência Social, trata-se da Janela de Overton. Conhecida como janela do discurso, ela foi proposta por Joseph P. Overton, “(1960– 2003) um ex-presidente da *Mackinac Center for Public Policy* (Centro Mackinac para Políticas Públicas), empresa *Think Thank*” (AVILLEZ, 2014, p. 40). Segundo ele, “as opiniões públicas podem ser moldadas gradualmente, do intolerável à consagração em políticas públicas, utilizando-se de uma classificação em seis etapas” (AVILLEZ, 2014, p. 40): impossível, radical, aceitável, sensata, popular e necessária. Assim, a viabilidade política de uma ideia depende principalmente dela cair dentro da janela, entre aceitável e necessária. Essa capacidade de transformar o que é admitido por uma sociedade, de acordo como uma gradação é parte da discussão polêmica à aceitação desse conceito (AVILLEZ, 2014, p. 40).

Independente da discussão moral que uma possível aplicação prática dessa ideia suscita, a Janela de Overton, tomada como ponto de observação, permitiria visualizar, por exemplo, quais posicionamentos são considerados aceitáveis em determinada sociedade em um determinado momento. Poder-se-ia dizer que a Janela de Overton é um tipo de quadro ou uma condensação (por sobreposição de camadas enquadrantes) de quadros, se ela permite aos formuladores de políticas públicas, ou mesmo a outros agenciadores de discursos posicionarem-se diante “do que está acontecendo aqui” (GOFFMAN, 2012) na sociedade para a qual se dirigem.

Dessa forma, ao se constatar como a Janela de Overton variou seu enfoque sobre figuras cujo reenquadramento foi atribuído pelo tenente-general Ion Mihai Pacepa ao KGB, pode-se dizer que a desinformação soviética sobre as sociedades ocidentais foi bem-sucedida. Exemplos não faltam: Che Guevara (que se tornou ícone de movimentos estudantis) e o Papa

Pio XII (que, de protetor de judeus durante a guerra, tornou-se o Papa de Hitler), entre outros (PACEPA; RYCHLAK, 2015).

Operações de Informação, sem dúvida, não são desinformação soviética. A desinformação pretende desestabilizar, criar e fomentar o atrito dentro das sociedades-alvo, as Operações de Informação buscam o contrário, moldar o ambiente operacional para reduzir a fricção do combate e acelerar a estabilização de ambientes conflagrados. Mas, a atuação integrada de CRI com vistas aos objetivos definidos tem na desinformação soviética um exemplo de obtenção dos efeitos pretendidos. A própria implementação das Operações de Informação pode auxiliar a combater esses efeitos da desinformação nas Dimensões Humana e Informacional.

Respondendo às perguntas formuladas na introdução do presente artigo, a Comunicação Sincronizada, na forma como é entendida pelas Forças Armadas dos Estados Unidos, permite balizar o agenciamento dos discursos das Capacidades Relacionadas à Informação: Inteligência, Comunicação Social e Operações Psicológicas para uma convergência. Entretanto, a proposta, aqui, não se trata da importação pura e simples de uma doutrina exógena, mas da sua aplicação por meio da lógica que se pode deduzir da teoria sociológica dos quadros (GOFFMAN, 2012), que facilita pensar o emprego integrado das Capacidades em questão.

Assim, a proposta de considerar o Tema, da Comunicação Sincronizada, como Quadro corrobora para uma sobreposição intencional dos enquadramentos, de forma a permitir uma maior densidade discursiva. Em síntese, a Inteligência buscaria os dados que confirmariam ou refutariam a ocorrência do Tema, tomado como esquema primário. A Com Soc tonalizaria as informações recebidas de forma que convirjam para o Tema, para difundir-las na Batalha da Narrativa, enquanto as Op Psico maquinariam sua propaganda para conduzir as saídas comportamentais na direção dos Temas e da Narrativa propostos. Os pontos de contato entre o trabalho das capacidades, obviamente, não ocorrem de forma automática. É necessário que a consciência situacional fornecida pela Inteligência, pelo próprio acompanhamento da Operação Militar em curso e do emprego das CRI sejam processados por uma célula de integração, no Estado Maior, responsável por encontrar as oportunidades de sinergia entre as CRI, a célula de Operações de Informação.

Talvez, o maior risco, além dos já citados na introdução do presente artigo e além do possível “fratricídio informacional”, em não utilizar as CRI de forma coordenada, seja a perda de oportunidades. Considerada a Janela de Overton como uma condensação de quadros circulantes em uma sociedade em um determinado momento, pode uma Força Armada, em Operações, com todos os riscos e o esforço que as envolvem, abdicar da possibilidade de atuar de forma contundente com uma potente densidade discursiva sobre as Dimensões Humana e Informacional? Não coordenar as CRI é, mal comparando, o que seria na Dimensão Física, uma carga de cavalaria hipomóvel contra formações blindadas. Exagero? Do outro lado, está a desinformação.

Referências

AVILLEZ, Gerson Machado de. **Ars Ad Speculum**: discursos sobre realidades. Joinville: Clube de Autores, 2014.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB20-MC-10.213**: operações de informação. 2 ed. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5286/1/EB20-MC-10.213.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Exército. Comando do Exército. **Falando com a imprensa**. Brasília: Centro de Comunicação Social do Exército, 2013.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MC-10.207**: inteligência. 1 ed. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/2595/1/EB20-MC-10.207.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MF-03.103**: comunicação social. 2. ed. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1168/1/EB20-MF-03.103.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MF-10.102**: doutrina militar terrestre. 2. ed. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4760/1/EB20-MF-10.102.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

CAMPBELL, Kenneth J. Colonel Walter Nicolai: a mysterious but effective spy. **American Intelligence Journal**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 83-89, Fall 2009. Intelligence Support to the Warfighter. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44327117>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avellar. **Exercício do comando: a chefia e a liderança militares**, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

CUNHA, Karenine Miracelly Rocha da. **Agora é Lula**: enquadramentos do governo do PT pelo Jornal Nacional. 2005. 198 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Midiática) –Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, SP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/89396>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Tradução de Gentil A. Tilton. Petrópolis: Vozes, 2012.

HARRIS, Stephen A. **The trust: the classic example of soviet manipulation.** 1985. 67f. Master's Thesis (Master of Arts in National Security Affairs) – Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 1985. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA161389.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HOLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. Porto Alegre. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v 4, n. 7, p. 42-51, nov. 1997. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/2983/2265>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PACEPA, Ion Mihai; RYCHLAK, Ronald J. **Desinformação: ex-chefe de espionagem revela estratégias secretas para solapar a liberdade, atacar a religião e promover o terrorismo.** Tradução de Ronald Robson. Campinas: VIDE Editorial, 2015.

PENA, Felipe. **Teoria do jornalismo.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

PONTES, Fausto Augusto de Sousa. **A integração entre as seções de Comunicação Social e Operações Psicológicas no estado-maior de uma força terrestre componente em operações.** 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Avançado de Operações Psicológicas) – Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias, Rio de Janeiro, 2019.

SMITH, Rupert. **A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno.** Tradução de Miguel Mata. Coimbra: Edições 70, 2008.

STRONG JUNIOR, Edward. **The psychology of selling and advertising...** New York: McGraw-Hill-Book Company, 1925.

THE FUN theory 1: piano staircase initiative: Volkswagen. [S. l.]: Volkswagen Publicado pelo canal Volkswagen. 2010. 1 vídeo (1 min. e 47 s.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SBymar3bds&t=13s>. Acesso em: 04 jan. 21

UNITED STATES. Joint Chiefs Of Staff. **Commander's Communication Synchronization.** Joint Doctrine Note 2-13. 16 December 2013. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn2_13.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WOOLSEY, R. James. Introdução. In: PACEPA, Ion Mihai; RYCHLAK, Ronald J. **Desinformação: ex-chefe de espionagem revela estratégias secretas para solapar a liberdade, atacar a religião e promover o terrorismo.** Tradução de Ronald Robson. Campinas: VIDE Editorial, 2015. p. 17-19.



RESENHA: The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats.

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. **The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats.** [S. l.]: Penguin Press, 2020. ISBN - 978- 0525561989.

Resumo: O livro enfrenta uma questão contemporânea essencial: a definição dos limites de atuação, proteção e utilização do ciberespaço como um quinto domínio operacional, bem como em as medidas a serem tomadas para tornar esse ambiente mais seguro. Utilizando o termo adotado pelo Departamento de Defesa norte-americano, os autores usam a experiência prática para indicar uma agenda que vise criar meios para aprimorar a defesa de áreas como a segurança estatal, economia, democracia e privacidade.

Palavras-chave: Ciberameaça. Ciberespaço. Cibersegurança. Defesa.

Abstract: The book faces an essential contemporary issue: the definition of the limits of action, protection and use of cyberspace as a fifth operational domain, as well as in the measures to be taken to make this environment more secure. Using the term adopted by the US Department of Defense, the authors use practical experience to indicate an agenda that aims to create means to improve the defense of areas such as state security, economics, democracy and privacy.

Keywords: Cyber Threats. Cyberspace. Cybersecurity. Defense.

Rafael Gonçalves Mota 

Universidade de Fortaleza.

Faculdade Ari de Sá.

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Fortaleza, CE, Brasil.

rafaelgmota@yahoo.com.br

Recebido: 23 abr. 2021

Aprovado: 28 abr. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



O livro enfrenta uma questão contemporânea essencial: a definição dos limites de atuação, proteção e utilização do ciberespaço como um quinto domínio operacional, bem como em as medidas a serem tomadas para tornar esse ambiente mais seguro. Utilizando o termo adotado pelo Departamento de Defesa norte-americano, os autores usam a experiência prática para indicar uma agenda que vise criar meios para aprimorar a defesa de áreas como a segurança estatal, economia, democracia e privacidade.

A obra é fundamental não apenas para aqueles que estudam e trabalham com segurança cibernética, mas para todos os responsáveis por pensar as questões relativas à soberania nacional, alta estratégia e políticas de defesa nacional. Compreender o alcance das ameaças concretas existentes no ciberespaço, em especial diante da imensa velocidade em que opera o cenário cibernético, é fundamental para orientar os tomadores de decisão num futuro próximo.

A perspectiva básica do livro sustenta que o panorama do ciberespaço é muito distinto do que era anos atrás. Segundo os autores, a principal vantagem é que as tecnologias atuais permitem a diminuição dos riscos representados por ações ofensivas de natureza cibernética. Ou seja, à medida que o desenvolvimento de novas tecnologias detém o potencial de criar novas ameaças, igualmente fornece aos Estados Nacionais novas e eficientes ferramentas virtuais para defender seus interesses e direitos.

Inicialmente, destacam os autores que o ciberespaço possui uma característica diferenciadora dos demais domínios operacionais (mar, terra, ar e espaço), já que é o único criado pelo homem. Tal fato, por si só, já faz com que o ambiente virtual possua elementos caracterizadores diferenciados, sendo necessário adaptar e compreender a natureza de tais ameaças.

No diagnóstico de riscos, não apenas ações agressivas realizadas por agentes estatais e não estatais, devem ser consideradas. Defeitos, falhas e imperfeições nos softwares e sistemas desenvolvidos nacionalmente – intencionais ou não – abrem uma brecha para que atividades maliciosas ocorram de forma mais fácil e potencialmente mais danosas. Com isso, Clarke e Knake sinalizam que a criação de uma política de segurança cibernética deve levar em conta tais variáveis.

Ainda tratando das potenciais vulnerabilidades advindas das características próprias do ciberespaço, os autores comentam a decisão do governo norte-americano de ampliar a participação da iniciativa privada no fornecimento de meios cibernéticos, especialmente os físicos. Em 2015, os servidores primários de *internet*, até então geridos por meio de contrato com o Departamento de Comércio, foram transferidos para a gestão privada.

Diante disso, há um compartilhamento de responsabilidade entre os setores público e o privado, caminhando além do uso de meios como “parcerias público-privadas” e instituindo esferas claras de compartilhamento de atuação. Embora o campo estatal seja diretamente responsável por áreas como atuação militar, investigação criminal cibernética e coleta de inteligência, a proteção de dados e redes cibernéticas privadas não é responsabilidade estatal, podendo haver apenas uma colaboração do governo em situações extremas ou quando a atuação particular falhar.

Ao reconhecer a impossibilidade de o Estado garantir, por meios próprios e diretos, a segurança do ciberespaço, bem como a impropriedade de a iniciativa privada salvaguardar o ambiente cibernético, os autores indicam que não há caminho ou decisão fácil. O mais certo seria encontrar a solução menos ruim, não necessariamente a melhor, já que nenhuma é completamente eficaz ou plenamente adequada.

Desde o governo de Barack Obama os Estados Unidos passaram a se dedicar à construção de uma política estratégica de segurança cibernética, visando dotar não apenas os agentes estatais, como também os entes privados, de um grau de proteção mais concreto e efetivo para garantir a atuação no ciberespaço. Um exemplo disso é a criação da *National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace (NSTIC)*. A ideia é dotar o ambiente virtual de meios mais seguros de identificação, e, por consequência, de atribuição dos atos ali realizados.

Um dos problemas identificados pelos autores no trato da questão cibernética é uma maior dificuldade de impor uma cultura de segurança unificada no ambiente privado já que, ao contrário dos entes estatais, indivíduos e empresas possuem atuações mais dispersas, dentro de dimensões próprias de ação.

No tocante à questão militar, os autores sinalizam que o objetivo do Pentágono em relação a um domínio operacional tão peculiar com o ciberespaço é o de buscar o controle completo do sistema virtual. Tal objetivo chega a ser expressamente indicado em documento datado de 2018, que define a estratégia cibernética o Departamento de Defesa.

Seguindo na análise da atuação militar no ciberespaço, os autores elaboram um questionamento fulcral: uma organização dirigida para a guerra pode atuar para diminuir as tensões e reduzir a probabilidade de conflitos? Clarke e Knake afirmam que a contribuição militar é fundamental para a redução de tensões e riscos cibernéticos. Porém, esta deve ocorrer ao lado de uma atuação diplomática que crie uma arquitetura de relações internacionais e favoreça o estabelecimento de um ambiente com menos conflitos potenciais e concretos.

A direção apontada pelos autores para a esfera de relações internacionais é a criação de um espaço cibernético construído a exemplo do “Espaço Schengen”. Ao considerar a situação hipotética de um acordo internacional nessa linha, seria possível a edificação de regras comuns para a administração e a proteção de dados. Dessa forma a padronização das normas de controle e gestão do espaço cibernético produziria um ambiente ainda mais seguro para a atuação de companhias e empresas, que poderão competir seguindo regramentos comuns.

Avançando na análise, os autores tratam da necessidade de edificação de mecanismos eficientes de proteção das democracias no domínio virtual. Destacam a crescente importância do ciberespaço nos processos eleitorais, quer pela capacidade de comunicação quer pela evolução da tecnologia de virtualização das eleições.

Destacam os autores ainda que o desenvolvimento e aperfeiçoamento da inteligência artificial, notadamente no campo da *machine learning* sofrerá um incremento significativo nos próximos cinco anos, gerando habilidades mais eficientes de promoção de meios de defesa, salvo que igualmente houve um aperfeiçoamento dos atos agressivos.

A conclusão da obra é a de que as estratégias, ferramentas e políticas de administração e uso do ciberespaço já são conhecidas e o esforço agora deve ser canalizados pelos países para aproveitar as oportunidades e, principalmente, fazer escolhas racionais para delinear a próxima era do ciberespaço.



DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nosso sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: bit.ly/cmmbr)

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: info.cmm@eceme.eb.mil.br

O manuscrito:

- 1) deverá ser original e inédito;
- 2) não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
- 3) não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

Diretrizes para autores

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

Foco e Escopo

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que publica artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

Formatação

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

Estrutura

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Limite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: www.eb.mil.br. Acesso em: 02 abr. 2019.

Outras recomendações

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

Citações e Referências

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

Declaração de Direito Autoral

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

Aviso

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e suas agências relacionadas. Além de todos os funcionários envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com o Coleção Meira Mattos.

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação Acadêmica



Departamento de Educação e Cultura do Exército



Diretoria de Educação Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército



EB Conhecer





Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicação



Edição

