

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. 54 setembro/dezembro 2021

---

#### **CONSELHO EDITORIAL**

##### **Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro**

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

##### **Cel André Vicente Scafutto de Menezes**

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

#### **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.

##### **Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

##### **Prof. Dr. Héctor 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. 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. 54 setembro/dezembro 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. 54	p. 253-381	set./dez. 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**

Comunica

## **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

- Os estudos de defesa e a produção acadêmica militar no Brasil** v  
*Patrícia de Oliveira Matos*

## ARTIGOS

- As duas dimensões da guerra financeira** 253  
*Fernando Silva Azevedo*
- Desafios da inovação como estratégia para a geração de capacidades militares terrestres** 273  
*Fernanda Geórgia de Figueiredo Tabora Barbosa, Aldélio Bueno Caldeira*
- Epistemologia da prática na formação continuada de professores da Academia Militar das Agulhas Negras** 295  
*João Freire Júnior, Arlindo José da Barros Junior, Juliana Marcondes Bussolotti*
- O papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil no século XXI (2005-atualidade)** 309  
*Kamilla Raquel Rizzi, Patrick Bueno*
- Estudos sobre a presença militar terrestre: o caso indiano como desafio para o Brasil** 333  
*Fernando da Silva Rodrigues, Carlos Daróz*
- A indústria de defesa brasileira na era da guerra irregular: as principais contribuições e seus desafios tecnológicos** 353  
*Máisa Lima da Fonsêca, Danielle de Jesus Silva Vasconcellos*

## RESENHAS DE LIVROS

- RESENHA: Defence Diplomacy: Strategic Engagement and Interstate Conflict.** 371  
*Vinicius Lemos da Silva*



# Os estudos de defesa e a produção acadêmica militar no Brasil

Patrícia de Oliveira Matos 

Força Aérea Brasileira.

Universidade da Força Aérea (UNIFA).

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

pomatos@hotmail.com

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

A imbricada relação entre pesquisa, desenvolvimento e Forças Armadas, ou antes, entre o conhecimento científico e a guerra é conhecida há séculos, dentro e fora do ambiente estratégico e do planejamento militar. Entretanto, essa relação se tornou ainda mais visível, e com consequências mais profundas, a partir da Segunda Guerra Mundial e do período que a seguiu, marcado por inovações disruptivas que mudariam o curso do desenvolvimento e da produção industrial global. No Brasil, essa percepção acompanhou formulações de estratégias de desenvolvimento e esteve presente no pensamento geopolítico nacional, de tal forma que as Forças Armadas brasileiras contaram com um forte aparato científico-tecnológico, como laboratórios de P&D do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, escolas de engenharia, como o IME e o ITA, e parcerias com universidades e centros de pesquisa.

Por outro lado, se a pesquisa científica no campo das engenharias e da tecnologia estiveram arraigadas à formação e à capacitação militar, as áreas do conhecimento vinculadas às ciências humanas e sociais receberam menor atenção por parte das Forças Armadas brasileiras ao longo do século XX. Embora sejam destacadas a participação de militares na geopolítica e as contribuições da Escola Superior de Guerra, é somente a partir da segunda década do século XXI que começa a surgir, dentro das instituições de ensino superior das Forças Armadas, o interesse pelo desenvolvimento da *pesquisa científica* situada no espectro mais amplo da ciência política, dos estudos estratégicos e das relações internacionais. Ainda que essas disciplinas estivessem de algum modo contempladas em cursos de formação militar, não teriam se tornado objeto ou base teórica para a formulação de hipóteses, solução de problemas ou novas proposições doutrinárias que envolvessem a atuação dos militares. A formação militar, devido às suas peculiaridades, mantinha-se também restrita ao ambiente da caserna e independente, jurídica e formalmente, do sistema nacional de educação (SNE).

A criação de programas de pós-graduação *stricto sensu* por organizações de ensino superior vinculadas ao Ministério da Defesa em ciências militares, estudos marítimos e ciências aeroespaciais, na esfera das ciências humanas, refletiu esse momento de transição no qual os estudos de defesa foram incorporados ao Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), possibilitando maior compartilhamento do conhecimento produzido entre escolas militares e univer-

sidades. As instituições de ensino militares passaram oferecer cursos de mestrado e doutorado em áreas de concentração até então reservadas a oficiais e, ao mesmo tempo, receberam docentes e pesquisadores com formação acadêmica de excelência, o que vem gerando, de um lado, aumento da massa crítica nacional em defesa e, de outro, enriquecimento na formação teórica militar em disciplinas fundamentais ao pensamento estratégico, além da prática do método científico como elemento para a tomada de decisões.

É interessante observar que esse momento apresenta duas vias: a maior abertura das instituições militares à academia e vice-versa, a maior aproximação da comunidade acadêmica civil ao tema da defesa. Suas bases podem ser encontradas na criação do Ministério da Defesa em 1999, no lançamento do Programa Pró-Defesa, seis anos depois, que ampliou redes de cooperação entre instituições militares e universidades e, também, na criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) nesse mesmo ano, que congregou acadêmicos e pesquisadores da defesa nacional, naquela época pouco numerosos no país.

Desde então, a produção científica brasileira no campo vem ganhando corpo e qualidade, o que pode ser observado, entre outros aspectos, pelo maior volume de publicações em periódicos de alto impacto. Os estudos de defesa, característica e desejavelmente interdisciplinares, vêm ainda se desdobrando em outras áreas das ciências humanas e sociais aplicadas, tais como a política internacional, a economia de defesa, a história militar, a antropologia militar, o ensino militar, entre outras. É também patente o aumento no número de pesquisadores brasileiros que têm a defesa nacional como objeto de estudo, e o amadurecimento e profissionalização dos periódicos científicos oriundos das escolas militares.

É neste cenário que se inscreve a Coleção Meira Mattos, veículo que tradicionalmente vem contribuindo para a divulgação das ciências militares e dos estudos de defesa no Brasil. A presente edição explicita esse amadurecimento e a interdisciplinaridade mencionada ao contemplar a política internacional nos artigos *“Estudos sobre a presença militar terrestre: o caso indiano como desafio para o Brasil”*, *“O papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil no século XXI”* e *“As duas dimensões da guerra financeira”* este último em interface com a economia de defesa. Esta por sua vez, foi abordada nos artigos *“A indústria de defesa brasileira na era da guerra irregular: principais contribuições e desafios tecnológicos”* e *“Desafios da inovação como estratégia para a geração de capacidades militares terrestres”*. A edição traz, ainda, a temática do ensino militar no artigo *“Epistemologia da prática na formação continuada de professores da Academia Militar das Agulhas Negras”*.

Com grande entusiasmo, nós, membros da comunidade acadêmica da defesa, celebramos os importantes passos já realizados, embora cientes de que ainda há um longo caminho a percorrer para a consolidação dos estudos de defesa no Brasil. E este caminho relaciona-se, sem volta, à proximidade entre acadêmicos civis e militares e ao reconhecimento da importância das ciências humanas e sociais para a formulação do pensamento estratégico nacional.

# As duas dimensões da guerra financeira

*The Two Dimensions of Financial Warfare*

**Resumo:** Os séculos XX e XXI reservaram ao gênero humano inúmeros casos históricos de coerção por meios financeiros, tanto em períodos de guerra quanto em períodos de paz. Ao longo da história, essas sanções financeiras foram instrumentos utilizados pelos Estados para aplicarem uma coerção contra países que ferissem seus interesses na arena mundial. A instrumentalização dessas sanções financeiras em processos estruturados com objetivos políticos será denominada nesse texto como guerra financeira. Existem diversas estratégias que os Estados podem usar na prática da guerra financeira. Essas diferentes estratégias podem ser usadas isoladamente ou em conjunto. A possibilidade de uso de tais estratégias estão relacionadas com as capacidades de cada país. Sendo assim, é relevante classificar e ordenar as estratégias de guerra financeira. Portanto, o presente artigo propõe uma organização dessas diferentes estratégias de coerção com o uso da moeda e do sistema financeiro em uma tipologia que separa a prática da guerra financeira em duas dimensões distintas, bilateral e sistêmica. Tal tipologia será apresentada através de diversos exemplos históricos onde a prática da guerra financeira foi usada.

**Palavras-chave:** Guerra Financeira. Sanções Financeiras. Coerção Monetária. Bomba-dólar.

**Abstract:** The 20th and 21st centuries saw many cases of coercion by financial means both in war and peace. Throughout history, these financial sanctions have been weaponized by States to coerce countries that hurt their international interests. The deployment of these financial sanctions in a process structured for political purposes will be referred to in this text as financial warfare. There are several strategies that states can use in financial warfare. These different strategies can be used alone or together. The possibility of using such strategies is related to the capacities of each country. Therefore, it is relevant to classify and order the strategies of financial warfare. Thus, this article proposes an organization of these different coercion strategies of the use of money and the financial system in a typology that separates the practice of financial warfare in two different dimensions, bilateral and systemic. Such typology will be presented through several historic examples of the use of financial warfare.

**Keywords:** Financial warfare. Financial sanctions. Monetary coercion. Dollar bomb.

**Fernando Silva Azevedo** 

Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Instituto de Economia.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
fernandoaze87@gmail.com

**Recebido: 19 dez. 2020**

**Aprovado: 08 abr. 2021**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

No capitalismo, a moeda<sup>1</sup> exerce papel fundamental nas relações humanas, a despeito do sistema financeiro ser uma estrutura “invisível” para a imensa maioria dos seres humanos. Ela é uma tecnologia social essencial para a vida na sociedade moderna. A história demonstrou que abalos no sistema monetário costumam provocar fortes choques no conjunto da sociedade. A moeda é muito mais do que uma simples mercadoria criada para trocas comerciais. Ela tem um papel fundamental nas relações sociais.

Essa importante função fica mais em evidência em momentos extremos, como uma forte crise econômica ou financeira, situações de ruptura social ou em momentos de guerra. Inclusive, neste último, a moeda cumpre um papel essencial no processo de viabilização do próprio conflito. Assim dizendo, uma guerra não pode ser realizada sem um processo de financiamento. E, no mundo capitalista moderno, esse financiamento é obrigatoriamente realizado com o uso da moeda. Portanto, o campo monetário é indispensável para a produção e para a mobilização de recursos. Não há esforço de guerra realizado sem o uso da moeda.

Entretanto, a moeda na guerra tem uma função maior do que simplesmente fornecer financiamento. Ela pode ser uma poderosa ferramenta de coerção direta ou indireta entre as sociedades. Além disso, devido sua importância para as relações sociais, a moeda também pode ser um alvo e sofrer com ataques de um inimigo. No Brasil, a capacidade coercitiva da moeda é tema ainda pouco explorado no campo das ciências sociais. Nos Estudos Estratégicos e nas Relações Internacionais essa questão é praticamente ignorada. Por sua vez, na Economia, tiveram contribuições importantes sobre moeda, poder, coerção e relações internacionais, a saber: Tavares (1997), Metri (2015, 2020) e Torres Filho (2018, 2019).

A natureza não neutra da moeda e a relação de poder nela representada estão na base da capacidade de coerção desse objeto (AZEVEDO, 2020). Não por coincidência, junto com a capacidade de imposição de tributos, a emissão de uma moeda e a imposição de uma unidade de conta são atos de soberania de uma determinada autoridade. Nesse sentido, um ataque contra a estrutura monetária de uma nação é um ataque à sua autoridade. Desse modo, podemos alegar que, independente da forma, a guerra financeira é um ataque à soberania de um país (FENAROLI, 2016).

Não por coincidência, em 1999, Qiao Liang e Wang Xiangsui, dois coronéis do exército chinês, escreveram o livro *Unrestricted warfare*, onde defendem que a guerra moderna é o emprego de todos os meios possíveis e, portanto, o campo de batalha está em todos os lugares. Nessa obra, a economia, o comércio e as finanças são tratadas como dimensões da guerra moderna, que se tornou irrestrita. Nas palavras de Xiangsui e Liang (1999, p. 7):

Os novos princípios de guerra não prescrevem mais “o emprego da força armada para compelir um inimigo a submeter-se à nossa vontade”, e sim, “a utilização de todos os meios, militares e não-militares, letais e não-letais, para compelir um inimigo a submeter-se aos nossos interesses.

---

1 Dinheiro e moeda serão usados como sinônimos neste texto.

O campo financeiro é diagnosticado como um ponto de fragilidade que pode ser explorado por um adversário. Xiangsui e Liang (1999) falam que “o campo de batalha é uma entidade onipresente, ou seja, é possível iniciar-se uma guerra, que irá destruir um inimigo, a partir de uma central de processamento de dados, ou do recinto de uma bolsa de valores” (p. 49).

A despeito de ter sido redigido em um momento anterior aos ataques de 2001 e o respectivo contra-ataque financeiro empreendido pelo Departamento do Tesouro norte-americano, o livro aborda os estragos realizados por atividades predatórias de especulação financeira contra os países asiáticos ocorridos na década de 90. Para o propósito desse texto, a obra de Qiao Liang e Wang Xiangsui apresenta a possibilidade de uma guerra ocorrer por vias econômicas ou financeiras. Para os autores, a guerra financeira é definida como uma “[...] forma de guerra não-militar, tão destrutiva quanto um combate sangrento, sendo que, na realidade, sem o derramamento de sangue” (XIANGSUI; LIANG, 1999, p. 51).

A despeito da ideia de Xiangsui e Liang (1999), que a guerra moderna se tornou irrestrita, o século XX apresentou diversos exemplos em que a guerra financeira foi utilizada, este texto apresentará alguns deles. Em hipótese alguma, esse texto pretende advogar a ideia que a guerra financeira é uma substituta perfeita para a guerra convencional. A guerra financeira se estabelece como sendo uma possibilidade no campo da coerção, e não como uma modalidade de conflito revolucionário que substitui o emprego militar tradicional.

De nossa parte, a guerra financeira é uma forma de guerra não-militar que se utiliza de ferramentas financeiras e monetária para atacar uma sociedade com objetivos políticos, estranhos à lógica de mercado. Ela tem o potencial de desorganizar as relações sociais que vão da produção ao consumo numa sociedade gerando um grau de destruição político-social no mínimo relevante. A guerra financeira é uma guerra “invisível”, evento distante da população, mas com impacto sobre ela. Nessa forma de guerra, não há o efeito midiático sobre a população do retorno dos corpos dos soldados mortos em combate. Além disso, a operação é barata, uma vez que não há necessidade de mobilização de grandes contingentes de soldados e equipamentos.

O objetivo deste texto é explorar a possibilidade de coerção de uma sociedade inimiga por meios financeiros e monetários. Será apresentado uma tipologia sobre a guerra financeira. Portanto, este texto pretende contribuir para o debate sobre coerção monetária, guerra financeira e sanções, em especial as financeiras, e apresentar ao público duas dimensões da guerra financeira, uma bilateral e outra sistêmica. Para isso, este texto será dividido em três partes além desta introdução. A dimensão bilateral será apresentada na primeira parte. A segunda parte abordará a possibilidade de guerra financeira sistêmica e a sua principal arma, a bomba-dólar. A terceira parte do texto será reservada para as considerações finais.

## **2 A guerra financeira bilateral**

A primeira dimensão da guerra financeira a ser analisada será a de caráter bilateral. A guerra financeira bilateral consiste em uma estratégia de coerção que usa a moeda em uma relação direta entre o agente que exerce a coerção e o agente que é alvo dela. A coerção não ocorre através de terceiros. Nessa dimensão, existem quatro formas de coerção, são elas: congelamento de ativos do inimigo sob a jurisdição local, manipulação monetária, ruptura do

regime monetário e, por fim, negação de crédito direto. Essas quatro formas possuem a característica de serem ataques diretos e estão representadas na tabela abaixo:

**Quadro 1 – Guerra financeira bilateral**

<b>Guerra Financeira Bilateral</b>
Congelamento de ativos do inimigo sob a jurisdição local
Manipulação monetária
Ruptura de regime monetário
Negação de crédito direto

Fonte: O Autor (2021).

Em todas elas, o Estado que exerce a violência financeira se utiliza da relação direta com o alvo para sufocá-lo financeiramente e/ou desestabilizar suas estruturas produtivas, financeiras, comerciais, sociais e políticas. Essas ações possuem objetivos que estão no campo da política e da geopolítica e não da dinâmica dos lucros ou da competição mercadológica. Tais ataques podem causar danos significativos no seio social, mudar o comportamento do alvo ou até inviabilizar um esforço de guerra convencional.

## 2.1 Congelamento de ativos

O congelamento de ativos acontece sempre quando o Estado agressor busca pressionar o adversário negando-lhe acesso aos seus ativos financeiros que estão sob a jurisdição do agressor. Portanto, tudo que o Estado alvo possui que se encontra sob a égide jurídico-financeira do Estado agressor pode ser vítima desse processo de congelamento. Portanto, se o Estado alvo tiver reservas internacionais custodiadas no exterior, em metais preciosos ou em títulos de dívida, ele pode ter tais ativos congelados pelo Estado custodiante, caso este também seja o agressor. Além disso, ativos pertencentes aos nacionais do Estado alvo, famílias e empresas, também podem sofrer com o mesmo tipo de coerção.

Entretanto, tal ato não é processo simples e desconectado da realidade política do Estado agressor. Não raro, o congelamento de ativos possui consequências negativas dentro do Estado que pratica essa coerção. Em muitos casos, quando ocorre esse tipo de processo há interesses feridos dentro do Estado agressor. Portanto, o Estado agressor deve realizar um mapeamento das consequências negativas com o objetivo de mitigar eventuais problemas internos gerados por essa ação coercitiva.

Um célebre exemplo dessa forma de guerra financeira ocorreu entre os Estados Unidos (EUA) e o Irã. Em 1979, com o desenrolar da revolução iraniana, os EUA aplicaram uma série de sanções, inclusive sobre o petróleo iraniano, banindo-o da sua pauta de importações. Em novembro de 1979, através da Ordem Executiva (OE) 12170, os EUA congelaram todas as propriedades do governo iraniano dentro de seu território (KATZMAN, 2019). Na ocasião, o

congelamento de ativos iranianos nos EUA atingiu o valor de 12 bilhões de dólares (RIVLIN, 2018; ZARATE, 2013).

O congelamento de ativos não se limita a ativos financeiros. É possível que propriedades de outra natureza, como imóveis, também sejam alvo desse tipo de coerção. Entretanto, para ser operacional, esse tipo de ação necessita da dimensão financeira, uma vez que o capitalismo moderno é, conforme indicou Keynes (1937), uma economia monetária, onde o dinheiro cumpre um papel central nas relações sociais.

## 2.2 Manipulação monetária direta<sup>2</sup>

A manipulação monetária talvez seja a maneira mais direta e simples da prática da coerção monetária no âmbito internacional. Essa forma de guerra financeira busca afetar a estabilidade da moeda do Estado alvo através de diferentes mecanismos e estratégias. Isso ocorre devido à extrema importância do campo monetário nas relações humanas e faz com que a moeda seja, ao mesmo tempo, uma arma e um alvo da guerra financeira.

A moeda é um dos elementos mais fundamentais para a soberania de uma nação. Podemos dizer que a moeda é um elemento construído socialmente, um verdadeiro mecanismo de comando e controle, tanto no âmbito interno, quanto na arena internacional. É fundamental entender que a “[...] moeda possui uma característica disciplinar sobre todos os agentes econômicos” (TORRES FILHO, 2019, p. 23). No mundo contemporâneo, não há produção e mobilização de recurso, na guerra ou na paz, que dispense as dimensões monetária e financeira. Uma manipulação monetária hostil que possua o objetivo de desestabilizar a moeda do Estado alvo pode gerar consequências poderosas neste.

Jonathan Kirshner (1995) defende que a coerção monetária pode ser realizada em dois sentidos em relação a quem a sofre, um positivo e outro negativo. Do ponto de vista do autor, a coerção monetária positiva está relacionada com ações de cunho defensivo, analogamente a coerção monetária negativa está associada a ações de caráter ofensivo. O autor apresenta diversos casos históricos onde tais ações foram utilizadas pelos Estados com o intuito claro de realizar a coerção monetária.

A manipulação “positiva” é uma estratégia protetora e acontece quando a manipulação monetária é realizada para proteger a divisa de um país. Tal estratégia é uma ação ativa do Estado emissor da coerção. Ele atua de maneira deliberada para proteger a moeda de outro país. Geralmente, tal estratégia é usada em momentos de hostilidade aberta ou de quase guerra. O Estado emissor da coerção pode também deixar de realizar determinadas ações benéficas a seus interesses, mas que se fossem realizadas seriam prejudiciais ao país alvo. Portanto, protegendo a moeda e a economia deste último (KIRSHNER, 1995).

A manipulação “negativa” é justamente o oposto da anterior, nela existem duas estratégias, a predatória e a passiva. A manipulação monetária predatória é quando existem ações que buscam minar a estabilidade da moeda do país alvo e, por conseguinte, o valor e a posição

<sup>2</sup> A nomenclatura foi inspirada na tipologia apresentada por Jonathan Kirshner na obra *Currency and Coercion* (1995).

dela no sistema internacional. Tal estratégia é diametralmente oposta da protetora e, não raro, se encontram em lados opostos de um mesmo caso histórico. Por fim, a manipulação monetária passiva é basicamente a retirada de alguma proteção previamente existente da moeda do país alvo pelo emissor. Essa estratégia pode levar ao colapso financeiro e, conseqüentemente, social político e econômico dos países altamente dependentes das nações mais fortes e ricas.

Os exemplos de manipulação monetária são muitos. A batalha monetária ocorrida na Guerra Sino-japonesa<sup>3</sup> é um exemplo de manipulação monetária da guerra financeira bilateral. A ação nipônica de desestabilização da divisa chinesa se enquadra na estratégia predatória enquanto a tentativa norte-americana de dar suporte a um aliado se enquadra na estratégia protetora. Nesse sentido, o texto irá abordar com mais detalhes dois casos de manipulação predatória, a ofensiva monetária ocorrida durante a guerra civil da Nigéria e o ataque norte-americano contra a libra esterlina durante a crise do canal de Suez.

Entre 1967 e 1970, a Nigéria foi dividida em duas com a tentativa de independência da província de Biafra. Parte do mecanismo de financiamento da guerra por Biafra era usar suas reservas, em moeda nacional nigeriana, para adquirir gradualmente moeda forte, primordial para a aquisição de material bélico no mercado internacional (KIRSHNER, 1995).

Entretanto, como visto, as reservas monetárias de Biafra eram em notas da moeda nacional nigeriana, ou seja, dinheiro emitido por seu inimigo, o governo central. Para sufocar uma fonte de financiamento de seu inimigo, em janeiro de 1968, o governo central da Nigéria simplesmente trocou a sua moeda, em uma operação de durou menos de um mês. Com o êxito do processo de implementação da nova moeda, o governo nigeriano fez com que o dinheiro nas mãos de seu inimigo (Biafra) perdesse o valor, o que afetou significativamente a capacidade de financiamento do conflito por parte de Biafra (KIRSHNER, 1995).

Na prática, o que o governo da Nigéria fez foi alterar a unidade de conta que quitava os débitos tributários com o governo. Isso forçou os agentes privados que detinham a moeda antiga a trocá-la imediatamente. Entretanto, por razões lógicas, a liderança de Biafra não podia efetuar a troca de suas reservas diretamente junto ao governo central e, como a operação foi realizada em poucos dias, não houve tempo hábil para que um “mercado negro” se formasse de maneira eficiente que permitisse a Biafra contornar essa restrição.

Desse modo, quase que de um dia para o outro, o governo de Biafra passou a deter uma enorme pilha de papel pintado sem valor algum. Com isso, uma fonte importante de financiamento da guerra para Biafra deixou de existir subitamente. Esse movimento dificultou a aquisição de moeda internacional por parte dos secessionistas de Biafra (KIRSHNER, 1995), elemento fundamental para a condução de qualquer guerra. Portanto, a mudança da unidade de conta afetou significativamente a capacidade de Biafra de continuar o conflito e contribuiu para acelerar a sua derrota (KIRSHNER, 1995).

O segundo caso analisado é o ataque financeiro que a Inglaterra sofreu durante o conflito pelo controle do canal de Suez, em 1956. Após a nacionalização do canal de Suez pelo então presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, uma coligação formada por tropas da Inglaterra, França e Israel invadiram o território do país africano para retomar a posse do canal. Porém,

---

3 Para mais informações ver: Azevedo (2020) e Kirshner (1995).

a reação norte-americana ao evento não foi positiva e Washington condenou a atitude de seus tradicionais aliados, inclusive levando a questão para discussão na ONU (Organização das Nações Unidas). Os EUA demandavam uma retirada das tropas do canal.

De maneira menos explícita que a ação na ONU, o Departamento do Tesouro dos EUA ordenou que a autoridade monetária norte-americana (Fed) começasse uma operação sistemática de venda de libra esterlina nos mercados financeiros internacionais (KIRSHNER, 1995). Esse movimento tinha o objetivo de enfraquecer a moeda inglesa ao diminuir seu valor de mercado. Tal ataque afetou os níveis de reserva monetária da Inglaterra, que caíram 15% apenas no mês de novembro. Por sua vez, tal queda ajudou a enfraquecer ainda mais a libra, ampliando os efeitos do ataque norte-americano. Além desse ataque direto à moeda inglesa, os EUA ameaçaram realizar um bloqueio financeiro à Inglaterra impedindo o acesso desse país aos recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa combinação de estratégias pressionou a Inglaterra a recuar de suas ações em Suez (KIRSHNER, 1995).

Esse ataque é de característica bilateral, uma vez que Washington buscou atacar a moeda inglesa nos mercados financeiros internacionais diretamente através das operações de venda. Nesse caso, apesar de não ser a tática principal, a característica sistêmica também esteve presente na predatória ameaça de bloqueio financeiro junto ao FMI. O caso de Suez revela uma característica interessante da guerra financeira: por ser “invisível”, ela pode ser usada contra um tradicional aliado em determinado momento.

### 2.3 Ruptura de regime monetário<sup>4</sup>

A terceira forma de guerra financeira bilateral é a coerção por ruptura do sistema. Essa forma busca afetar as estruturas institucionais, financeiras, produtivas, comerciais e políticas que mantêm determinado regime monetário regional ou global. É a forma de poder monetário que busca a mudança de um *status quo* anteriormente estabelecido. Tal ruptura tem o objetivo de extrair benefícios e não necessariamente uma destruição completa do regime monetário (KIRSHNER, 1995). O ataque às estruturais de um sistema monetário é considerado bilateral, uma vez que o Estado que o promove se utiliza de suas próprias ferramentas em um ataque direto ao arranjo monetário em questão.

A contestação Bretton Woods realizada pela França é um exemplo dessa estratégia. Na ocasião, Paris queixava-se que a estrutura monetária vigente em Bretton Woods conferia um “privilegio exorbitante” aos EUA. Os franceses chegaram ao ponto de solicitar que parte de suas reservas, denominadas em dólares, fossem trocadas por ouro, inclusive transportando parte desse ouro para Paris (TORRES FILHO, 2018; WHEATLEY, 2013).

A tentativa francesa de contestação do regime de Bretton Woods foi possível devido às características do próprio regime monetário, em que o dólar detinha uma paridade fixa com o ouro. Diferentemente de Bretton Woods, no atual sistema flexível, a moeda internacional é inteiramente fiduciária. Isso significa que o emissor não possui restrição externa em ouro.

<sup>4</sup> A nomenclatura foi inspirada na tipologia apresentada por Jonathan Kirshner na obra *Currency and Coercion* (1995).

Isso significa que um dólar vale tanto quanto um dólar (SERRANO; MEDEIROS, 1999). Tal mudança não é um mero detalhe, a diferença entre os regimes é significativa. Identificar se esse tipo de estratégia pode ou não ser utilizada no regime flexível extrapola as pretensões deste texto. Entretanto, é primordial que se apresente a diferença entre esses dois regimes.

O Estado que exerce essa forma de guerra financeira bilateral deverá ter dentro do arranjo monetário em questão força suficiente para ameaçar suas estruturas. De mesmo modo, esse Estado deve estar em condições de usufruir de tal mudança. Por isso, Estados pequenos e profundamente dependentes de determinado regime monetário não possuem as condições para serem atores desse tipo de guerra financeira. O Estado que mais pode sofrer com essa estratégia é o Estado principal de determinado regime. Isso ocorre porque o Estado principal, que está no centro do regime, é quem mais tem a perder com uma mudança no *status quo*.

Entretanto, como a própria história já demonstrou com o final de Bretton Woods, o Estado principal também pode ser a fonte da ruptura do sistema, caso seja do seu interesse. Em oposição à Teoria da Estabilidade Hegemônica defendida por Kindleberg (1973), Fiori (2004) argumenta que o *hegemon* pode ser ele a fonte de desestabilização do sistema. É a nação hegemônica que constrói e destrói o próprio sistema para conseguir continuar no processo de acúmulo de poder e riqueza. Para o autor, o ocaso do regime Bretton Woods é uma sinalização dessa característica do poder hegemônico, uma vez que foram os EUA que obliteraram o sistema que eles mesmos construíram décadas antes.

## 2.4 Negação de crédito direto

A última forma de guerra financeira bilateral é a negação do crédito direto. O país que aplica esse tipo de coerção corta as linhas de crédito para o Estado alvo que se encontram dentro do seu sistema monetário. Um país endividado em moeda estrangeira e que precise de capital externo para se financiar ou para se desenvolver, é um alvo potencial desse tipo de coerção. Portanto, se o país A utiliza empréstimos junto ao sistema bancário do país B, este último pode usar essa tática.

Na década de 20, como consequência do término da primeira guerra mundial, houve um exemplo de guerra financeira pela negação do crédito. Durante a Conferência de Gênova, em 1922, que tratou da reconstrução da ordem monetária internacional, a Alemanha, ao se sentir fortemente pressionada por conta das obrigações referentes às reparações da Primeira Guerra, aceitou uma proposta de aproximação com a União Soviética (METRI, 2015). O movimento germânico foi retaliado pelas potências vencedoras, principalmente a Inglaterra, que bloquearam os canais de financiamento externo de Berlim. Arbitrariamente, os ingleses alegaram que o crédito alemão não era suficiente para justificar os empréstimos pedidos (KINDLEBERGER, 1984). Na prática, houve o bloqueio dos canais de financiamentos externos que, por sua vez, estrangulou a capacidade da Alemanha realizar investimentos e de participar do ambiente internacional de comércio de maneira eficiente. Inclusive, como defende Metri (2015), esse episódio desorganizou de tal forma os mercados e as estruturas monetárias que contribuiu para o processo de hiperinflação visto na Alemanha nos anos seguintes.

### 3 A guerra financeira sistêmica

O país que emprega a guerra financeira sistêmica não atua de maneira unilateral e direta contra o Estado alvo, como no caso da bilateral. Desejando ou não, outros países, seus mercados privados e as instituições internacionais são envolvidos no processo de coerção. Como esse processo explora a realidade assimétrica de poder dentro de um determinado sistema, local ou global, o envolvimento de terceiros é inevitável, uma vez que é através deles que a coerção se viabiliza. A guerra financeira sistêmica possui as seguintes estratégias: Dependência monetária regional, congelamento de ativos no sistema financeiro global, negação de acesso à moeda internacional e negação de crédito no sistema global.

Quadro 2 – Guerra financeira sistêmica

Guerra Financeira Sistêmica
Dependência monetária regional
Congelamento de ativos do inimigo no sistema
Negação de crédito na moeda do sistema internacional
Negação do uso da moeda do sistema internacional

Fonte: O Autor (2021).

#### 3.1 Dependência monetária regional<sup>5</sup>

A dependência monetária foi uma forma de coerção monetária que Kirshner (1995) elaborou em seu livro. Essa forma de poder monetário tem relação com a alta assimetria de poder e riqueza existentes entre os Estados. Tal assimetria está presente nas zonas monetárias, onde a divisa do Estado principal é utilizada tanto nas trocas quanto na composição das reservas internacionais dos demais membros. Dentro de tais zonas monetárias, há uma evidente vulnerabilidade dos Estados membros em relação ao Estado principal, emissor da moeda utilizada.

A coerção nessa forma de poder monetário pode ser aplicada através da manipulação do arranjo monetário existente. Isso ocorre porque o Estado líder, emissor da moeda, pode gerenciar o arranjo monetário e comercial que existe dentro de uma região de forma favorável com seus interesses políticos e/ou econômicos. Isso significa que, dentro desse microsistema, a coerção é promovida através da exploração das assimetrias existentes. Todavia, a despeito de uma lógica sistêmica, a escala dessa forma é pequena, não afetando o sistema monetário internacional como um todo.

Um Estado possui quatro estratégias de usar a coerção em um cenário de dependência monetária, são elas: *enforcement*, expulsão, extração e *entrapment*. Tais estratégias podem ser usadas individualmente ou em associação com as outras (KIRSHNER, 1995). A primeira estratégia,

<sup>5</sup> A nomenclatura foi inspirada na tipologia apresentada por Jonathan Kirshner na obra *Currency and Coercion* (1995).

*enforcement*, é caracterizada pela manipulação das regras da zona monetária para coagir um determinado Estado alvo a atuar de acordo com os interesses do Estado principal. Tal conceito se aproxima do conceito de poder estrutural elaborado por Susan Strange (1998), uma vez que as regras do arranjo monetário de um bloco são estabelecidas pelo Estado mais poderoso. Tais regras naturalmente beneficiam o Estado emissor da moeda do bloco, elas geram uma dependência monetária que pode ser explorada pelo Estado principal.

A expulsão é quando o Estado principal pratica a retirada de um Estado alvo da zona monetária. Impondo a este um grande custo econômico e político. Tal prática está diretamente relacionada às assimetrias de capacidade produtiva, financeira e política dos Estados de um bloco. O custo de sair de um bloco pode ser alto demais para as unidades mais dependentes e para as suas elites econômicas que, no geral, possuem profundos laços com a ordem vigente. Ademais, apenas a ameaça de retirada já pode gerar efeitos reais na economia dos Estados mais frágeis.

A terceira estratégia é a extração. Esta ocorre quando o Estado principal da zona monetária utiliza esse arranjo para extrair riqueza de um alvo específico. O Estado principal utiliza as assimetrias existentes para criar excelentes mecanismos de extração de riqueza das unidades mais frágeis, seja através de acordos formais, seja através de operações de mercado.

A última estratégia, *entrapment*, é quando ocorre a cooptação de interesses dentro da sociedade do Estado alvo. Tais interesses podem ser privados ou relacionados a burocracias estatais. Eles estão relacionados ao funcionamento de toda a estrutura monetária de um bloco que, por sua vez, é centrada na moeda do país principal. Os arranjos específicos da zona monetária fazem com que parte da sociedade do Estado alvo esteja em consonância com os interesses do Estado principal (STRANGE, 1998).

De nossa parte, mesmo com diferenças significativas, a mesma lógica sistêmica pode ser utilizada em uma escala global pelo país emissor da moeda internacional. No caso da hegemonia norte-americana, a guerra financeira sistêmica esteve presente em alguns momentos da história recente. Washington conseguiu instrumentalizar o dólar, a moeda internacional, como um instrumento vital de sua segurança nacional (AZEVEDO, 2020, p. 88). As próximas três estratégias são de característica sistêmica e com escala global. Pode apenas ser empregada pelo poder hegemônico emissor da moeda do sistema global e de acordo com determinadas circunstâncias.

### 3.2 Congelamento de ativos no sistema financeiro global

Como vimos na primeira parte do texto, o congelamento de ativos é quando o Estado alvo da guerra financeira tem seus bens, financeiros ou não, congelados pelo país agressor. Esse congelamento significa que o Estado alvo não poderá movimentar ou vender tais ativos. No caso anterior, os ativos deveriam estar sob a jurisdição do país agressor. No caso da guerra financeira sistêmica, o país agressor tem o poder de realizar esse congelamento independente da jurisdição que ele se encontre. Isso ocorre através de um processo de pressão contra todos os agentes do sistema internacional.

No contra-ataque financeiro que Washington empreendeu contra os terroristas, logo após os atentados de 2001, foi utilizada essa estratégia de congelamento de ativo em escala planetária<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> As investigações do Estado norte-americano indicaram que as ações da Al-Qaeda, em Washington e Nova Iorque, foram financiadas por dentro do sistema financeiro dos EUA e usando o dólar (ROTH, GREENBURG, WILLE, 2004).

Com todas as ferramentas que o Tesouro passou a deter após o estabelecimento do *USA PATRIOT ACT*<sup>7</sup> e o acesso aos dados do sistema SWIFT<sup>8</sup>, os EUA podiam ir para guerra contra seus inimigos usando uma arma “invisível” (ZARATE, 2013). A seção 311 do USA PATRIOT ACT podia ser aplicada sobre qualquer banco. As instituições financeiras ao redor do globo passaram a usar uma lista (SDN list) elaborada pelo Departamento do Tesouro onde indicava quais instituições e indivíduos poderiam ter relações com atividades ilegais, como o financiamento do terrorismo (NEPHEW, 2018). Os bancos internacionais que tivessem relacionamento ou que fizesse negócios com pessoas, instituições ou países que estivessem na lista deveriam cessá-los imediatamente, congelando ativos e proibindo transações. Caso não o fizessem, eles poderiam sofrer sanções do Tesouro norte-americano, como serem proibidas de acessar o sistema financeiro dos EUA.

Essas sanções tinham ainda um efeito “radioativo” sobre esses bancos. Uma vez sendo indicados como potenciais alvos do Tesouro por não cumprirem com as regras estabelecidas por Washington, os demais bancos do sistema financeiro global, buscando autoproteção, isolariam esse banco ao evitar realizar operações com ele.

### 3.3 Negação de acesso à moeda internacional (restrição externa)

Nessa estratégia, o país agressor busca impedir por completo o acesso do país alvo ao sistema bancário internacional e, assim, dificultar ou inviabilizar a capacidade do inimigo de pagar por importações e receber por exportações (CARTER; FARHA, 2013). Isso aplica uma extraordinária disciplina monetária da restrição externa do país alvo.

Todos os países do sistema internacional, com exceção dos EUA, possuem uma restrição externa que é denominada em dólares. Para conseguir operar no sistema financeiro internacional, qualquer país precisa acessar o sistema financeiro norte-americano. Deixar de acessar esse sistema significa estar fora do sistema dólar e das estruturas comercial e financeira globalizadas. O prejuízo para o país alvo dessa estratégia é grande, uma vez que o processo de asfixia financeira na moeda internacional afeta a sua realidade interna. Os impactos podem ser no câmbio, na inflação e no nível de atividade econômica.

Assim como a estratégia anterior, a negação de acesso à moeda internacional só pode ser empregado pelo país emissor da moeda do sistema, ou seja, o país emissor e controlador do dólar. O domínio do dólar no sistema internacional é quase absoluto. A divisa nacional norte-americana tem uma importância primordial na posição dos EUA tanto na dimensão comercial e quanto financeira (GOLDMAN; ROSENBERG, 2015). A centralidade do dólar é tamanha que 87% das transações de câmbio possuem o dólar em um dos lados da operação, não havendo alternativa viável a ela no curto prazo (CAYTAS, 2017).

7 O USA PATRIOT ACT foi um ato elaborado pelo Congresso Americano que, além de tratar de diversos assuntos referentes a terrorismo, tem uma seção específica sobre lavagem de dinheiro. A seção 311 confere ao Tesouro o poder de indicar um país ou uma instituição financeira como responsável por um ato de lavagem de dinheiro primária ou como patrocinador do terrorismo.

8 Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) é uma empresa que fornece um sistema de mensagens interbancárias que conecta mais de 11 mil instituições financeiras em mais de 200 países. Com um volume financeiro que ultrapassa os 6 trilhões de dólares por dia, o SWIFT é o coração da arquitetura financeira de um mundo globalizado (DUBOWITZ; FIXLER, 2015).

A despeito dessa centralidade do sistema financeiro norte-americano, conferido pelo poder do dólar no sistema internacional, a atuação do governo norte-americano possuía até os atentados do 11 de setembro de 2001, algum nível de limite político, operado pela resistência do sistema financeiro internacional a cumprir o papel de “regimento militar” dos interesses de segurança nacional de Washington (AZEVEDO, 2020). Usar as finanças como elemento de coerção necessita que os bancos forneçam informações confidenciais de seus clientes, o que historicamente se configura como um ato “herético” para o sistema bancário. Essa barreira do sigilo dos negócios só pôde ser rompida com a “Guerra contra o Terror”.

Logo após o choque provocado pelos atentados, o presidente George W. Bush ordenou que todos os níveis do poder nacional dos EUA fossem direcionados para o combate aos terroristas que realizam essa ação (ZARATE, 2013). O poder do dólar e o da sua centralidade no sistema financeiro global são exemplos desse poder nacional. O então presidente norte-americano anunciou a Ordem Executiva (OE) 13224 que buscou responsabilizar os bancos pelo financiamento dos terroristas que passassem por eles.

Posteriormente, a mesma lógica foi empregada na OE 13382 que versa sobre financiamento de programa de armas de destruição em massa. Ambas as ordens executivas foram empregadas contra o Irã em uma ofensiva que ocorreu em dois momentos. O primeiro deles aconteceu entre 2006 e 2012 terminando no acordo nuclear *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)<sup>9</sup>. O Segundo se inicia com a saída unilateral dos EUA do JCPOA na gestão Trump.

A campanha de coerção contra a República Islâmica do Irã foi o mais dramático caso a ser analisado sobre a negação de acesso à moeda internacional. Nessa ofensiva, os EUA buscaram impedir o acesso a bens estratégico que eram fundamentais para progresso do programa de desenvolvimento de tecnologia nuclear (UNITED STATES, 2007; ZARATE, 2013).

O Irã, assim como qualquer outro país, possui um sistema bancário que, de um modo ou de outro, é conectado à estrutura do sistema financeiro internacional (AZEVEDO, 2020). Conforme demonstrado por Zarate (2013), bancos iranianos, como o Banco Sederat, Banco Sepah e o Banco Mellat, possuíam laços com grandes centros financeiros internacionais, como Londres, Frankfurt, Tóquio e Dubai.

Em janeiro de 2007, se inicia a ofensiva do Tesouro norte-americano ao sistema bancário iraniano. O Banco Sepah foi designado pelo Departamento do Tesouro como apoiador e financiador do programa de desenvolvimento nuclear. O Tesouro retomou a ofensiva financeira em outubro de 2007, quando onze instituições bancárias foram enquadradas tanto na OE 13224, sobre financiamento do terrorismo, quanto na OE 13382, sobre financiamento de programa de armas de destruição em massa. Uma dessas instituições foi o Banco Sederat que foi classificado sob a égide da OE 13224, como financiador e patrocinador do terrorismo (DUBOWITZ, FIXLER, 2015; KATZENSTEIN, 2015).

Segundo o Departamento do Tesouro, o Banco Sederat era um facilitador da estrutura financeira do grupo Hezbollah (ZARATE, 2013). A OE teve um efeito sobre o comportamento dos demais agentes do sistema financeiro internacional devido à lógica do risco reputacional. Através desse tipo de risco, a estrutura bancária global ampliaria os efeitos sobre o Irã através do

<sup>9</sup> Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), foi um acordo sobre a questão do desenvolvimento de tecnologia nuclear pelo Irã. O acordo foi celebrado em 2015 entre EUA, União Europeia, China, Rússia e Irã.

comportamento em massa dos bancos que buscavam fugir dessas instituições. Tal movimento bloquearia o acesso do sistema bancário iraniano ao sistema bancário global, impedindo, assim, o uso do dólar em suas transações.

Mesmo que os governos de outros países não se sentissem confortáveis com o fato das autoridades norte-americanas estarem cooptando coercitivamente seus respectivos setores bancário privados para isolarem o Irã sem prévia autorização, estes não tinham o que fazer. Tais bancos deveriam seguir as orientações do Departamento do Tesouro caso desejassem continuar realizando operações em Nova Iorque (ZARATE, 2013).

O passo final, e talvez o mais importante, dessa ofensiva contra o Estado persa, foi o ataque ao Banco Central do Irã. Em 2012, a escalada de coerção da guerra financeira sistêmica atingiu o seu ápice. O congresso dos EUA, através do *National Defense Authorization Act* (NDAA), proibiu os bancos norte-americanos de transacionarem com qualquer agente bancário que tivesse laços com o Banco Central do Irã (KATZENSTEIN, 2015).

Ao isolar o banco central de um Estado do sistema financeiro internacional, automaticamente, todo o setor bancário fica isolado, pois, um banco central é o coração do sistema bancário de uma nação (ZARATE, 2013). Um ataque ao banco central de uma nação soberana se configura como um estrangulamento financeiro de toda uma nação.

Os impactos produtivos, financeiros e comerciais que as sanções financeiras produziram no país persa foram significativos. Pôde se perceber impactos no PIB, no câmbio, na inflação e na produção. Durante o gradual processo de uso da arma monetária sobre Teerã, o PIB do país persa foi cerca de 15% a 20% menor do seu potencial (KATZMAN, 2019). Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), entre 2012 e 2013, houve uma retração de cerca de 6% no PIB iraniano e uma piora na situação fiscal do governo. Além disso, houve uma aceleração da inflação, que passou de 12% em 2010 para 45% em Julho de 2013 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014). No câmbio o impacto também pôde ser percebido. A moeda iraniana, o *rial*, se desvalorizou 60% no mercado paralelo entre 2012 e 2013. O setor produtivo do Irã também foi afetado, profundamente dependente de importações, a produção de veículos recuou 60% entre 2011 e 2013 (KATZMAN, 2019).

Além disso, disciplina monetária aplicada sobre o Irã foi forte o suficiente para levar o país à mesa de negociações nas questões relacionadas ao desenvolvimento de seu programa nuclear. O JCPOA, celebrado em 2015, sofreu influência direta da ação das sanções financeiras.

### 3.4 Negação de crédito no sistema global

A negação do crédito dentro do sistema financeiro global é uma consequência direta da negação de acesso à moeda internacional. Se um banco internacional não pode operar com agentes de um determinado país, ele tampouco poderá realizar operações de crédito junto a este agente. Isso é ainda mais dramático no caso do sistema dólar. As operações de crédito são um mecanismo importante na flexibilização da restrição externa de um país e seus agentes econômicos.

Ademais, o bloqueio de canais de créditos de instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial também faz parte dessa estratégia. Dentro do FMI, apenas os EUA possuem

poder de veto. Entretanto, mesmo se não houvesse a capacidade de veto dentro da instituição, Washington pode atuar bloqueando o crédito ao ameaçar com a proibição do uso da divisa internacional pela instituição em questão.

De nossa parte, ela configura como uma estratégia separada da anterior, a negação do uso da divisa internacional. Esse poder sistêmico que foi usado na guerra financeira aplicada pelos EUA contra a Inglaterra no caso da Crise de Suez. Quando Washington apenas ameaçou bloquear as linhas de crédito do FMI, o que pressionou ainda mais a libra esterlina naquele momento.

### 3.5 A Bomba-dólar

O poder monetário dos EUA não é elemento novo na arena internacional. Exemplo disso foi o que Tavares (1997) denominou de “diplomacia do dólar forte”. Os EUA, através do Fed, retomaram o controle do Sistema Financeiro Internacional com um aumento abrupto de suas taxas de juros internas<sup>10</sup>. Somado à declaração de que o dólar se manteria como padrão internacional, a hegemonia da divisa norte-americana foi restaurada (TAVARES, 1997). Segundo Metri (2020), a ideia de Tavares é que tal estratégia tinha dois objetivos, a saber: defender a hierarquia monetária favorável à Washington, com o dólar no topo, e promover um enquadramento dos países do centro para que estes implementassem uma agenda global de liberalização e de desregulamentação financeira.

A “diplomacia do dólar forte” foi um exemplo da potência sistêmica que a divisa norte-americana detém para enquadrar diferentes atores na arena internacional. Contudo, de nossa parte, essa ação norte-americana ajuda a evidenciar o poder da moeda internacional, mas é insuficiente para caracteriza-la como uma arma. No caso da “diplomacia do dólar forte” não havia um alvo específico. Tampouco faz sentido argumentar que os EUA buscaram praticar uma guerra financeira, através da elevação dos juros, contra todos os países centrais para conseguir seus objetivos geopolíticos e geoeconômicos. Ademais, desde então, o dólar passou por um processo de instrumentalização bélica que culminou na construção da bomba-dólar, ferramenta mais sofisticada de que todas as apresentadas até aqui.

De acordo com Torres Filho (2019), a bomba-dólar consiste na negação pelos EUA do uso de sua moeda, o dólar, para realizar transações financeiras com qualquer entidade direta ou indiretamente vinculada a um país específico. A bomba-dólar é uma arma com alto poder de destruição, que não gerar diretamente danos físicos ou perda de vidas humanas no inimigo. Essa arma tem a capacidade de promover a desorganização dos mercados internos e da sociedade do país afetado e seus custos de mobilização e de operação são mínimos para o agressor.

De nossa parte, a bomba-dólar foi uma combinação de três estratégias, negação do uso da moeda internacional, bloqueio de ativos e negação do crédito. Essas três estratégias são usadas de forma conjunta e indissociável na aplicação da bomba-dólar. A bomba-dólar ao “explodir” constrangeu o país persa à máxima disciplina monetária dentro do regime financeiro internacional. Seu caráter sistêmico é evidente, uma vez que as imposições que caracterizaram o processo da bom-

<sup>10</sup> O aumento da taxa de juros ficou conhecido como “choque Volcker”.

ba-dólar foram unilaterais e aplicadas pelo país no topo da hierarquia monetária internacional. O sistema financeiro nacional dos EUA é o sistema financeiro internacional, ambos operam na mesma divisa. As leis internas norte-americanas que regem seu sistema financeiro possuem efeitos globais. Nenhum outro país no globo poderia usar o poder de sua moeda nacional para dirigir o setor privado, de acordo com seus desígnios, para praticar a coerção sobre um Estado soberano (ZARATE, 2013).

Um elemento central na bomba-dólar foi o uso da base de dados da SWIFT. No capitalismo moderno, em um mundo com um alto grau de globalização, os bancos são fundamentais para qualquer atividade entre as sociedades, seja ela legal ou ilícita. Toda transação comercial precisa ser liquidada usando o sistema bancário. O funcionamento das atividades do gênero humano no mundo moderno precisa, em alguma medida, dos bancos. Na complexa rede financeira global, o principal nó para transações bancárias internacionais é o SWIFT.

Mesmo exercendo um papel central no sistema internacional, o SWIFT não estava sob a legislação americana de maneira direta. A empresa está estabelecida na Bélgica e segue a regulação estabelecida pela legislação europeia (TORRES FILHO, 2019). Foi preciso que houvesse uma cooptação coercitiva do sistema SWIFT. O processo de cooptação coercitiva do SWIFT foi fundamental para que o Tesouro elaborasse as ferramentas necessárias para o uso da bomba-dólar. Desse modo, Washington conseguiu praticar uma modalidade exclusiva e poderosa de guerra financeira.

Cabe ressaltar que esse artefato é de uso unilateral pelos EUA. No caso iraniano, as ações realizadas pelo conselho de segurança da ONU e de seus aliados europeus conferiram maior legitimidade (KITTRIE, 2009), mas não se apresenta como elemento fundamental na operação dessa forma de guerra financeira.

A bomba-dólar se relaciona com dois conceitos importantes: o conceito de poder estrutural, elaborado por Susan Strange (1998) e o conceito de interdependência armada (*weaponized interdependence*) nas relações internacionais presente nos trabalhos de Farrell e Newman (2019), McDowell (2020) e Drezner (2021).

O primeiro conceito, poder estrutural, é a capacidade moldar as estruturas da economia política global (STRANGE, 1987). Em outras palavras, a ideia é que o funcionamento da estrutura econômico-financeira global pode limitar o espaço de atuação dos Estados que não possuam o poder estrutural e dos demais agentes privados. Os EUA possuem o poder estrutural no Sistema Financeiro Internacional, uma vez que tal estrutura está ancorada no dólar.

Por seu turno, o segundo conceito, interdependência armada, é quando um ator explora sua posição privilegiada em uma estrutura para obter uma vantagem de barganha sobre outros (DREZNER, 2021, p. 1). Para Farrell e Newman (2019, tradução nossa) “as estruturas de rede assimétricas criam o potencial para interdependência armada, na qual alguns Estados são capazes de alavancar relações interdependentes para coagir outros”. A diferença entre esses dois conceitos é que a interdependência armada admite a possibilidade que um uso abusivo possa minar sua capacidade de ser implementada. De acordo com Drezner (2021), o ator que abusa no uso da sua centralidade como arma pode acabar perdendo essa capacidade. Ou seja, um uso descuidado poderia minar a força dessa ferramenta. Tal uso errático pode ser o gatilho para que os demais países do sistema busquem alternativas ao dólar (DREZNER, 2015). Segundo McDowell (2020) esse limite está associado com entendimento de parte da Economia Política Internacional que a

atratividade do dólar como divisa do sistema possui fatores econômicos e políticos. Todavia, ultrapassa o escopo deste trabalho analisar os possíveis limites de um uso abusivo da ferramenta da bomba-dólar. O mais importante é entender o dólar como uma ferramenta de coerção exclusiva e que vem sendo utilizada por Washington para constranger alvos específicos com fins geopolíticos e geoeconômicos.

#### 4 Considerações finais

A moeda é um elemento de comando e controle na arena internacional. Tanto a coerção monetária presente na guerra financeira bilateral, quanto a bomba-dólar da guerra financeira sistêmica são exemplos do poder que esse objeto tem nas relações entre os Estados. Ambas são atividades de pouca visibilidade ao público, mas com potencial real de destruição. Desorganizar cadeias de produção e distribuição de bens e serviços, destruir empregos e reduzir os níveis de renda e de riqueza de uma sociedade é tão destrutivo quanto uma sangrenta batalha. Essas consequências podem gerar rupturas sociais ainda mais prejudiciais ao país alvo.

Foi visto que a guerra financeira bilateral possui diversas estratégias que podem ser exploradas pelos Estados em geral. Essa forma de guerra financeira não é de exclusividade de nenhum país específico. Qualquer Estado, de acordo com suas capacidades, pode utilizar da guerra financeira contra determinados alvos. Além disso, o congelamento de ativos sob jurisdição local, a manipulação monetária direta, a ruptura de regime e a negação de crédito direto podem ser combinadas em um processo de coerção monetária direta, seja em momentos guerra ou de não guerra.

Por outro lado, a prática da guerra financeira sistêmica é exclusiva de um grupo seleto de países, no caso da Dependência monetária regional, e de exclusividade dos EUA, no caso do congelamento de ativos globalmente, da negação de acesso à moeda internacional e negação de crédito no sistema internacional. A combinação dessas três últimas constrói a bomba-dólar, um artefato ainda mais exclusivo.

A Bomba-dólar explora a assimetria estrutural do campo monetário internacional para atacar os agentes considerados inimigos por Washington. Os EUA por serem os emissores da moeda do sistema possuem a capacidade de comando monetário sobre todos os demais países. Como todos usam a moeda nacional norte-americana como divisa internacional, Washington pôde instrumentalizar uma arma exclusiva que não pode ser superada ou igualada por uma corrida tecnológica, como no caso das armas nucleares. A bomba-dólar é uma arma atrelada ao funcionamento do próprio sistema financeiro internacional moderno. A perda ou substituição da exclusividade dessa arma está associada com mudanças estruturais de longo prazo.

No curto prazo, não há uma alternativa viável ao dólar. O processo de globalização financeira foi edificado sobre a estrutura do dólar. Os contratos dos mercados de derivativos (swaps, opções, futuro), essenciais para a mitigação de risco pelos agentes públicos e privados internacionais, assim como as commodities estratégicas (minério de ferro, aço, cobre, ouro e petróleo) são majoritariamente negociados em dólares.

A utilização da bomba-dólar fez com que diversos países se dessem conta que a moeda internacional não é um bem comum da humanidade, mas sim, uma ferramenta de comando do país

hegemônico. Contudo, o tempo é senhor da razão. Não há realidade posta que não possa ser alterada. Mesmo que ainda tímidas, já existem tentativas de criar arranjos alternativos ao dólar. Porém, dada a complexidade das estruturas financeiras e produtivas da atual fase do capitalismo, o mundo que permitiu a criação da bomba-dólar tende existir por mais algum tempo.

O estabelecimento da guerra financeira bilateral, da guerra financeira sistêmica e o uso da bomba-dólar evidenciam uma indissociável relação entre moeda e poder. Na guerra, onde o choque de vontades entre as nações é constante, a projeção do poder nacional acontece por diversos meios, inclusive pelo campo monetário. O hegemom, emissor da moeda internacional, usará dessa hierarquia monetária para buscar a manutenção de seu poder se necessário for.

Vimos que o uso da dimensão financeira da guerra é uma atividade mais comum do que o campo das relações internacionais costuma admitir. Atacar a estabilidade de uma moeda ou desconectar o sistema bancário do país alvo do sistema financeiro global tem o potencial de desarticular toda a sua estrutura social. Se isso ocorrer no momento em que um Estado mais precisa de suas capacidades nacionais, como em momentos de guerra, as consequências podem ser desastrosas para o Estado que sofre tal ataque. Portanto, negligenciar a dimensão financeira da guerra pode custar muito caro a uma determinada sociedade.

## Referências

AZEVEDO, F. S. **Sanções financeiras: um estudo de caso sobre o uso da arma monetária sobre o Irã.** 2020. 126 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/imagens/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2020/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Fernando%20Silva%20Azevedo%20-%20PEPI.pdf>. Acesso: em 03 out. 2020.

CARTER, B. E.; FARHA, R. M. Overview and operation of U.S. financial sanctions, including the example of Iran. **Georgetown Journal of International Law**, Washington, DC, v. 44, p. 903-913, 2013. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2267&context=facpub>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CAYTAS, J. D. Weaponizing finance: U.S. and european options, tools and policies. **Columbia Journal of European Law**, New York, v. 23, n. 2, p. 441-475, 2017. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2988373](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988373). Acesso em: 20 abr. 2021.

DREZNER, D. W. The uses and abuses of weaponized interdependence. In: DREZNER, D. W.; FARRELL, H.; NEWMAN, A. L. (ed.). **The uses and abuses of weaponized interdependence.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 2021. p. 1-18.

DUBOWITZ, M.; FIXLER, A. Cyber-enabled ‘Swift’ warfare: power, blowback, and hardening american defenses. In: RAVICH, S.F. (ed.). **Cyber-enabled economic warfare: an evolving challenge.** Washington, DC: Hudson Institute, 2015. p. 14-48. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.08CyberEnabledEconomicWarfareAnEvolvingChallenge.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FARRELL, H.; NEWMAN, A. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, Cambridge, MA, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019. Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>. Acesso em 20 abr. 2021.

FENAROLI, G. C. Financial warfare: money as an instrument of conflict and tension in the international arena. **Senior Projects Spring**, [New York], 2016. Disponível em: [https://digitalcommons.bard.edu/senproj\\_s2016/136/](https://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2016/136/). Acesso em: 20 abr. 2021.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2004. p. 11-66.

GOLDMAN, Z. K.; ROSENBERG, E. **American economic power & the new face of financial warfare.** Washington: Center for a New American Security, June 2015. Disponível em: [https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS\\_Economic\\_Statecraft\\_061115\\_v02.pdf?mtime=20160906081249&focal=none](https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS_Economic_Statecraft_061115_v02.pdf?mtime=20160906081249&focal=none). Acesso em: 20 abr. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Islamic Republic of Iran**: staff report for the 2014 article IV consultation. Washington: International Monetary Fund, Apr 2014. (Country Report n. 14/93). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Islamic-Republic-of-Iran-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-41463>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KATZENSTEIN, S. Dollar unilateralism: the new frontline of national security. **Indiana Law Journal**, Bloomington, v. 90, n. 1, p. 293-351, 2015. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol90/iss1/8/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KATZMAN, K. Iran sanctions. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **CRS reports**. Washington, DC: Congressional Research Service, Apr 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/291>. Acesso em: 4 jan. 2020.

KEYNES, J. M. The general theory of employment. **Quarterly Journal of Economics**, [Oxford], v. 51, n. 2, p. 209-223, Feb 1937. Disponível em: [https://macroeconomiaua.files.wordpress.com/2012/05/keynes\\_general\\_theory\\_of\\_employment\\_qje\\_1937.pdf](https://macroeconomiaua.files.wordpress.com/2012/05/keynes_general_theory_of_employment_qje_1937.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression, 1929-1939**. Los Angeles: University of California Press, 1973.

KINDLEBERGER, C. P. **A financial history of Western Europe**. London: George Allen & Unwin, 1984.

KIRSHNER, J. **Currency and coercion**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KITTRIE, O. F. New sanctions for a new century: treasury's innovative use of financial sanctions. **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, Philadelphia, PA, v. 30, n. 3, p. 789-822, 2009. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol30/iss3/3/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MCDOWELL, D. Financial sanctions and political risk in the international currency system. **Review of International Political Economy**, [London], Mar 2020.

METRI, M. A Ascensão do dólar e a resistência da libra: uma disputa político-diplomática. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 65-92, jan. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/61/55>. Acesso em: 20 abr. 2021.

METRI, M. Geopolítica e diplomacia monetária: o sistema dólar de tributação global e as iniciativas de desdolarização da economia internacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 719-736, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8663615/25655>. Acesso em: 20 abr. 2021.

NEPHEW, R. **The art of sanctions: a view from the field**. New York: Columbia University Press, 2018.

RIVLIN, P. Leverage of economic sanctions: the case of US sanctions against Iran, 1979-2016. *In*: WIGELL, M.; SCHOLVIN, S.; AALTOLA, M. (ed.). **Geo-economics and power politics in the 21st century: the revival of economic statecraft**. New York: Routledge, 2018. p. 135-153.

ROTH, J.; GREENBURG, D.; WILLE, S. **Staff report to the national commission on terrorist attacks upon the United States**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2004.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. A. Padrões monetário internacionais e crescimento. *In*: FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 119-151.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, [Washington], v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

STRANGE, S. **States and markets**. London: Continuum, 1998.

TAVARES, M. C. A. A retomada da hegemonia americana. *In*: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-54.

TORRES FILHO, E. T. **A bomba dólar: paz, moeda e coerção**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 2019. (Texto para discussão, n. 026). Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD\\_IE\\_026\\_2019\\_TORRES%20FILHO.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_026_2019_TORRES%20FILHO.pdf). Acesso em: 22 abr. 2021.

TORRES FILHO, E. Guerra, moeda e finanças. *In*: FIORI, J. L. (org.). **Sobre a guerra**. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 259-289.

UNITED STATES. Department of State. Fact Sheet. Office of the Spokeman. **Designation of iranian entities and individuals for proliferation activities and support for terrorism**. Washington, DC: Department of State, Oct 25, 2007. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

WHEATLEY, A. The origins and use of currency power. *In*: WHEATLEY, A. (ed.). **The power of currencies and the currencies of power**. London: Routledge, 2013. p. 17-44.

XIANGSUI, W.; LIANG, Q. **Unrestricted warfare**. Beijing: PLA Literature and Arts, 1999.

ZARATE, J. C. **Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare**. New York: Public Affairs, 2013.

# Desafios da inovação como estratégia para a geração de capacidades militares terrestres

*Challenges of innovation as a strategy for generation of land-based military capabilities*

**Resumo:** A geração de capacidades militares é um objetivo permanente para as Forças Armadas. Neste intento, a inovação surge como uma estratégia promissora. Entretanto, existem desafios a serem suplantados para que a inovação seja uma ferramenta eficaz para a geração de capacidades de combate superiores e dinâmicas. Este trabalho tem por objetivo identificar os desafios para efetiva adoção da inovação, visando a geração de capacidades militares terrestres. Neste mister, foram abordados exemplos reais de inovação e de gestão da inovação em Forças Armadas de diferentes países, possibilitando a verificação das principais ações empreendidas, principalmente, no âmbito organizacional, científico e tecnológico. Como consequência, constatou-se que há de se evitar o *innovation theater*, implementando uma cultura e uma gestão da inovação consubstanciadas em ações objetivas e claras, almejando resultados tangíveis e considerando uma abordagem sistêmica que sincronize os ciclos de inovação tecnológica, de vida de PRODE e os fatores geradores de capacidades.

**Palavras-chave:** Transformação. Ciclos de vida. Capacidades militares. Inovação militar.

**Abstract:** The generation of military capabilities is a permanent objective for the Armed Forces. In this attempt, innovation emerges as a promising strategy. However, there are challenges to be overcome in order to become innovation an effective tool for generating superior and dynamic combat capabilities. This work intends to identify the challenges for the adoption of innovation, aiming the generation of land-based military capabilities. In this regard, real examples of innovation and innovation management in Armed Forces from different countries were addressed, enabling the verification of the main actions undertaken, mainly in the organizational, scientific and technological scope. As a consequence, it was found that it is necessary to avoid the innovation theater, implementing a culture and an innovation management based on objective and clear actions, pursuing tangible results and considering a systemic approach that synchronizes the cycles of technological innovation, life of PRODE and the capabilities generating factors.

**Keywords:** Transformation. Life cycles. Military capabilities. Military innovation.

**Fernanda Geórgia de Figueiredo**

**Taborda Barbosa** 

Exército Brasileiro,  
Instituto Militar de Engenharia.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
georgia@ime.eb.br

**Aldélio Bueno Caldeira** 

Exército Brasileiro,  
Agência de Gestão e Inovação Tecnológica.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
aldelio@ime.eb.br

**Recebido: 17 jan. 2021.**

**Aprovado: 13 maio 2021.**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

### 1.1 Inovação militar na transformação das Forças Armadas

Assim como as características e a condução das operações militares se transformam no espaço e no tempo, as Forças Armadas devem se adaptar, modernizar ou se transformar para melhor desempenhar suas funções, tanto em tempos de paz quanto de guerra (TEIXEIRA JUNIOR; GAMA NETO, 2018).

A história mostra que os períodos mais férteis para a inovação militar ocorrem na iminência do país se envolver em conflitos de anormal intensidade (TELO, 2005). Em tempos de Paz, porém, é oportuno que o processo de inovação ganhe *status* de atividade fim no âmbito das Forças Armadas, promovendo capacidades militares superiores e tornando o poder de combate versátil, capaz de deter, inclusive, ameaças ainda desconhecidas e em ambientes diversos. No entanto, as Forças Armadas precisam se adequar às rápidas mudanças no seu ambiente, constituído essencialmente de sistemas e produtos complexos, influenciados pelos avanços tecnológicos, pela exigência de prontas respostas ou pela evolução dos competidores. Para se adaptar às diferentes demandas, são necessárias capacidades dinâmicas (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Para se chegar às capacidades dinâmicas, é preciso desenvolver a visão sistêmica dos produtos, dos processos e dos sistemas que constituem a própria organização. No contexto das engenharias e da gestão, recorre-se à Engenharia de Sistemas, visando a compreensão ampla dos cenários atuais e das possibilidades de se adequar aos cenários futuros, por meio da transformação eficaz ou inovação (BRICK; SANCHES; GOMES, 2017).

A inovação militar é caracterizada pelo desenvolvimento ou invenção de novas formas de se combater, ou de se integrar tecnologias, materiais, conceitos, estruturas organizacionais, serviços e sistemas (ANDRADE, 2011; ISAACSON, LANE, ARQUILLA, 1999), que resultam em melhoria das capacidades militares existentes ou na obtenção de novas capacidades e, conseqüentemente, na transformação eficaz das Forças Armadas em resposta à Era do Conhecimento. A inovação militar, portanto, abrange todos os fatores geradores de capacidades militares – Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura (DOAMEPI) –, não estando restrita ao domínio científico-tecnológico.

A inovação militar também apresenta forte dependência com o contexto geopolítico e com a condução político-estratégica nacional (FERREIRA, 2015). Nos anos de 1970 e 1980, o Brasil iniciou a sua inserção no grupo de países que conseguem desenvolver e fabricar seus produtos de defesa (CUNHA; AMARANTE, 2011). No entanto, essas inovações promovidas foram praticamente anuladas pelos acontecimentos globalizantes dos anos seguintes.

Somada ao contexto geopolítico, a cultura nacional também pode dificultar a implantação de uma cultura de inovação para a obtenção de melhores capacidades de combate. A cultura nacional apresenta algumas ingenuidades que devem ser evitadas, como a crença na inexistência de ameaças e de que a nação não precisa estar preparada para se defender; o pensamento de que bastam as negociações e as habilidades de diplomatas e de governantes para a defesa do país; a crença de que as Forças Armadas brasileiras poderão manter o combate com meios cedidos ou adquiridos

no exterior; e a suposição de que uma Base Industrial de Defesa – BID – adequada pode ser construída mesmo sobre uma base nacional enfraquecida (CUNHA; AMARANTE, 2011).

Dobni (2008) destaca que em um ambiente organizacional a inovação é frequentemente expressa por meios de comportamentos e atividades que estão associados a uma ação ou resultado tangíveis. Deve-se evitar que a inovação seja encarada sem comprometimento, como simples métrica de qualidade e sucesso das organizações, que visam ser inovadoras, investindo em atividade ou recursos considerados inovadores, sem que haja um planejamento e a implementação de uma cultura de inovação. Esse comportamento vem sendo chamado de *innovation theater*, por meio do qual as organizações transmitem uma imagem superficial, a partir de iniciativas não estruturadas, sem continuidade e sem mentalidade de transformação da cultura organizacional (MJV Technology and Innovation, 2016, apud Dutra e Almeida, 2018).

## 1.2 Objetivo

A importância e as peculiaridades da inovação militar, frente aos demais processos de inovação, revelam a necessidade de uma constante investigação dos óbices e desafios a serem suplantados, uma vez que a transformação das Forças Armadas e da arte da guerra é um processo dinâmico e que agrega cada vez mais diferentes aspectos de todas as expressões do poder nacional. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho consiste em identificar os desafios para efetiva adoção da inovação, visando à geração de capacidades militares terrestres.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 A gestão da inovação militar no Exército Brasileiro

A inovação sempre esteve presente nas Forças Armadas de todo o mundo ao longo da História da Humanidade, tanto na evolução da arte da guerra como no progresso tecnológico dos materiais de emprego militar. Contudo, uma abordagem sistemática e institucional do tema tem crescido em importância, o que guarda relação com a necessidade da inserção militar na Era do Conhecimento.

O Exército Brasileiro estabeleceu as diretrizes para o seu processo de transformação, por meio da Portaria nº 075-EME, 10 de junho de 2010. Esse documento aponta como objetivos “Promover a transformação do Exército, trazendo-o de uma concepção ligada à era industrial para a era do conhecimento” e “Implantar uma mentalidade de inovação”, indicando a direção a ser tomada a fim de “Incrementar a capacidade de desenvolver e incorporar tecnologias avançadas como suporte para a concretização das capacidades operacionais”. Desta forma, essa portaria mostra a relação existente entre inovação militar, em especial a tecnológica, e a geração de capacidades militares como instrumentos para promover a transformação do Exército da era industrial para a Era do Conhecimento.

As primeiras ações com impacto organizacional relevante, no âmbito da Força Terrestre, com relação à gestão da inovação tecnológica, ocorreram a partir de 2015. Neste ano, foi criada a Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC) por meio da Portaria nº 548, de 27 de maio de 2015. Essa agência iniciou suas atividades como organização militar em 2018, tendo sua finalidade estabelecida pela Portaria nº 1.218, de 9 de agosto de 2019.

Art. 1º A Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC), órgão de apoio em ciência, tecnologia e inovação diretamente subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), tem por finalidade realizar a Gestão da Inovação Tecnológica, criando um ambiente favorável ao incremento das capacidades científico-tecnológicas e ao desenvolvimento de novos Produtos de Defesa (PRODE) e Sistemas de Defesa para a Força Terrestre (BRASIL, 2019b, p. 30).

Nesta senda, a AGITEC vem operando com ênfase nos processos finalísticos de Informações e Prospecção Tecnológicas, Gestão da Propriedade Intelectual, Gestão do Conhecimento e Promoção da Cultura Inovadora.

Adicionalmente, o Exército criou, por meio da Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016, o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA).

Art. 6º O SisDIA de Inovação, baseado nos preceitos da Tríplice Hélice, tem por finalidade potencializar os esforços das áreas governamental, produtiva e acadêmica com vistas a, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de Produtos e de Sistemas de Defesa e duas (BRASIL, 2016, p. 14).

O SisDIA foi recriado pela Portaria nº 893, de 19 de junho de 2019, estabelecendo em seu Art 1º a ligação do processo de transformação do Exército com a geração de capacidades militares terrestres.

Art. 1º O processo de Transformação do Exército requer a adoção de medidas que criem, estimulem e potencializem as capacitações tecnológicas e produtivas nacionais, de tal forma que estas venham a dotar a Força Terrestre de capacidades operacionais compatíveis com a evolução das estaturas política e estratégica do Brasil (BRASIL, 2019a, p. 36).

Estas ações do Exército Brasileiro, cujo principal objetivo é a geração de capacidades militares terrestres superiores e dinâmicas, utilizam como estratégia para este intento a inovação, assumindo como pilares a Hélice Tríplice e a Inovação Aberta.

Assim, de acordo com o Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035 a definição de capacidade militar terrestre é:

A capacidade militar terrestre é constituída por um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida (BRASIL, 2015a, p. 29).

Sendo também apresentado em Brasil (2015) o conceito de capacidade operativa:

É a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI (BRASIL, 2015a, p. 29).

Logo, verifica-se a existência de uma vinculação entre os fatores do DOAMEPI com a geração de capacidades militares terrestres.

No contexto da inovação aberta, as ligações e as interações são tão importantes quanto a produção e o aperfeiçoamento do conhecimento (TIDD; BESSANT, PAVIRR, 2005). Assim, entende-se que é primordial que haja ações para identificar ideias promissoras oriundas do ambiente interno e externo e para criar mecanismos eficazes para a formação de parcerias visando a obtenção de tecnologias e de PRODE, relevantes para a geração de capacidades militares. Todavia, é essencial que a colaboração com o exterior se faça com segurança de partilha de informações e proteção à propriedade intelectual, garantindo os interesses nacionais.

Além disso, a mudança no ambiente estratégico e as limitações impostas ao orçamento da Defesa e da segurança pública nacional, somadas a uma legislação muito restritiva, são fatores que demandam por inovações sustentáveis no modelo de negócio. Avalia-se, então, que o acrônimo DOAMEPI deve ser atualizado para DOAMEPI-RN, no qual as restrições (R) e o modelo de negócio (N) são acrescentados ao universo de fatores geradores de capacidades militares (FERREIRA, 2015).

### 3 Metodologia

Esse trabalho foi fundamentado em uma pesquisa bibliográfica, com base em fontes primárias e secundárias, coletando exemplos reais de inovação e gestão da inovação em diferentes Forças Armadas. Foram consultadas as bases do Google Scholar e do Portal de Periódicos CAPES.

O presente estudo se restringirá à inovação militar, com foco nas forças terrestres, sendo selecionados alguns países como Estados Unidos, Alemanha, França, Israel, Rússia, China e Índia, os quais foram escolhidos tendo em vista a sua relevância militar no cenário mundial. Ou seja, houve também uma restrição quanto ao espectro dos países investigados.

A pesquisa é classificada como qualitativa, posto que são investigados exemplos de gestão e de inovação quanto aos seus aspectos qualitativos (NEVES; DOMINGUES, 2007).

Ademais, a pesquisa desenvolvida também pode ser classificada como exploratória, descritiva e aplicada (NEVES, DOMINGUES, 2007, VERGARA, 2008). Assim, a característica exploratória é estabelecida pela revisão bibliográfica realizada que intenciona identificar exemplos de inovação militar e de gestão da inovação militar em Forças Armadas em evidência no panorama militar mundial.

A pesquisa é descritiva porque procura tornar o objeto de estudo inteligível, isto é, identificar exemplos de inovações militares, descrevendo seus aspectos sejam eles tecnológicos, organizacionais ou de gestão e suas potencialidades, principalmente, ao que tange a geração de capacidades militares.

Além disso, a pesquisa é aplicada, pois aborda questões presentes no cotidiano das instituições militares, fornecendo subsídios para estudos e ações futuras.

O referencial teórico aborda a situação atual na inovação militar, especialmente a tecnológica no Exército Brasileiro. Desta forma, os exemplos de inovação e de gestão abordados a partir da pesquisa realizada, podem ser analisados e adaptados de tal sorte a serem implementados no contexto nacional.

#### **4 Desafios da inovação militar**

Na inovação militar, por ocorrer em um meio fortemente hierarquizado, burocratizado e avesso aos riscos relacionados às mudanças doutrinárias e tecnológicas, o *innovation theater* pode ser o trágico ponto de equilíbrio, onde não ocorrem as transformações necessárias e, conseqüentemente, não se atinge uma superioridade nas condições de combate, mas acredita-se que mudanças estejam sendo feitas no âmbito das Forças Armadas de forma gradativa e controlada. Em síntese, o *innovation theater* ocorre quando ações supostamente promotoras de inovação são implementadas de forma superficial, sem estarem inseridas no plano de inovação institucional, sem uma estratégia de inovação estabelecida. Ou seja, as ações em tela são iniciativas não estruturadas, sem continuidade e mentalidade de transformação da cultura organizacional (MJV *Technology and Innovation*, 2016). Como consequência, a inovação almejada não é alcançada, não gerando as capacidades militares pretendidas.

Outra armadilha a ser evitada no meio militar reside na origem da inovação. Muitas vezes, a inovação não segue a estrutura interna da cadeia de comando e exige relações menos verticalizadas. A inovação pode surgir dos relacionamentos com o meio civil, com os órgãos governamentais e com outras Forças (GRISSOM, 2006). Há ainda a questão da inovação, usualmente, manifestar-se em duas dimensões: *top-down* e *bottom-up* (DOUGHERTY, 2018). No ambiente militar, a inovação *top-down* não encontra resistência na sua implantação, pois está em sintonia com a própria estrutura hierarquizada das instituições e com o planejamento estratégico das Forças Armadas. É o caso, por exemplo, do desenvolvimento tecnológico ou aquisição de novas aeronaves e novos armamentos. Por outro lado, a inovação *bottom-up* ainda precisa ser melhor aceita na cultura organizacional. Esta decorre do conhecimento tácito do combatente, da oportunidade de melhoria verificada pelo subordinado, ou da necessidade experimentada pelo componente humano ligado diretamente aos níveis táticos. Pode ser exemplificada pelo

*Army Expeditionary Warrior Experiment (AEWE)*, dos fuzileiros navais americanos – um programa de acolhimento de inovações *bottom-up*, com processos projetados para aceitar um protótipo ou conceito de uma fonte não tradicional, para fornecer uma demonstração militar e um caminho para a melhoria das capacidades de combate (DOUGHERTY, 2018).

Os Produtos de Defesa (PRODE), em geral, estão inseridos no contexto da inovação tecnológica e possuem ciclos de vida de longa duração. Além disso, os PRODE, com frequência, são de natureza multidisciplinar, de demanda esporádica ou necessários em poucas unidades, não sendo muitas vezes atrativos para a produção em parceria com as indústrias civis, que requerem demandas maiores e permanentes para viabilizá-los. Ou seja, o modelo de obtenção de PRODE enfrenta o desafio de considerar também um modelo sustentável de negócio. A concepção de uma nova capacidade militar deve levar em consideração todo o ciclo de vida de um PRODE, bem como os fatores determinantes, interrelacionados e indissociáveis para a obtenção ou manutenção das capacidades (DOAMEPI-RN) (FERREIRA, 2015).

A maior dificuldade na gestão da inovação militar resulta, portanto, em integrar os ciclos de inovação desses fatores ao ciclo de inovação tecnológico, em concordância ainda com as restrições no ambiente no qual estão inseridos. Suas peculiaridades como as incertezas, a gradualidade, a abrangência a todos os fatores geradores de capacidade militar e, em geral, o longo prazo para se concretizar, somados ao fato de estar inserida em um ambiente tradicional e avesso ao risco (FERREIRA, 2015), tornam a gestão da inovação um assunto de grande complexidade, porém, imprescindível à transformação das Forças Armadas na Era do Conhecimento.

O Quadro 1 lista os desafios da inovação militar apresentados nesta seção de forma sintética.

**Quadro 1 – Desafios da inovação militar.**

Desafios	Síntese do problema
<i>Innovation theater</i>	Ausência de planejamento e estratégias organizacionais coordenadas, integradas, sistêmicas e sincronizadas em prol da inovação.
Hierarquização top-down sobre o processo de inovação	Resistência ou inviabilidade do fluxo <i>bottom-up</i> de ideias e inovações.
Burocracia excessiva	Perda de foco na inovação ao drenar recursos humanos, materiais e financeiros para as demandas burocráticas.
Aversão ao risco	Baixa aceitação de erros, desestimulando a inovação.
Parcerias interinstitucionais	Resistências ao estabelecimento de parcerias interinstitucionais em prol da inovação.
Modelo de negócio sustentável	Dificuldades no estabelecimento de negócios compensadores para todos os parceiros e com resultados efetivos para o usuário final.
Integrar os ciclos de inovação e de vida de PRODE aos fatores preconizados no DOAMEPI	Ausência de integração entre os ciclos de inovação e de vida de PRODE aos fatores preconizados no DOAMEPI.

Fonte: autores

A figura 1 intenciona ilustrar o relacionamento da inovação, como estratégia, para atingir o propósito essencial de geração de capacidades militares, apoiada nos processos preconizados no DOAMEPI, com o objetivo de atender à Defesa Nacional. Essa figura é inspirada no modelo de alinhamento estratégico de Labovitz e Rosansky (1997 *apud* SENFF; COMPAGNONI; BENDLIN, 2014), o qual aponta a estratégia, os processos, os clientes e as pessoas como elementos que direcionam uma organização ao seu propósito essencial.

Figura 1 – Alinhamento estratégico com foco na geração de capacidades militares.



Fonte: Adaptado de Labovitz e Rosansky (1997, *apud* SENFF; COMPAGNONI; BENDLIN, 2014).

## 5 Inovação e gestão inovadora na transformação das forças armadas das nações – exemplos de execução

Na busca por elementos que subsidiem uma proposta de gestão da inovação militar de forma integrada e eficiente, capaz de produzir capacidades militares superiores, foram elencados alguns exemplos de ações de gestão da inovação implantadas nas Forças Armadas de outras nações.

### 5.1 Estados Unidos da América (EUA)

Sempre visto como um referencial que gera comparações assimétricas, as Forças Armadas dos Estados Unidos nem sempre mostram sua supremacia com base no seu robusto orçamento e nos seus expoentes tecnológicos.

Após a euforia da rápida vitória na operação Tempestade no Deserto, os líderes do Exército Americano sabiam que nem tudo havia saído conforme planejado. Havia também a

sensação de que, com o fim da Guerra Fria e à luz das muitas experiências de combate, estavam entrando em um ambiente operacional com ameaça ambígua, de difícil previsão, onde as tecnologias mais modernas estavam amplamente disponíveis (BELL, 2003). O Exército Americano precisava de um mecanismo para abordar rapidamente a mudança de cenário. A resposta foi alcançada por meio de inovações na doutrina, na estrutura organizacional e no adestramento, com a criação dos *Battle Labs*.

Os *Battle Labs* são ambientes integrados, em nível brigada, que foram criados para facilitar a observação de inovações na estratégia, na política, na aplicação de recurso, na doutrina ou métodos de guerra (BELL, 2003). A proposta é levar soldados e líderes táticos do Exército e do corpo de aquisições para um ambiente integrado onde as inovações fossem logo testadas e avaliadas, como em um laboratório, dando a eles as ferramentas e os recursos para transformar experiências e análises oportunamente em requisitos de combate.

A consolidada atuação da *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), a qual foi criada em 1958 como uma agência de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), exerce um papel importante na Cultura de Inovação da Defesa dos EUA, sendo relevante observar a articulação com a academia e com as empresas. A DARPA se caracteriza pela autonomia e por ser livre de impedimentos burocráticos, ou seja, sem burocracia excessiva, atuando como órgão de fomento e de execução da política de inovação. A DARPA dá suporte a pesquisa inovadora orientada para a missão, de alto risco, porém com elevado retorno e promove o desenvolvimento e a implementação dessas tecnologias, alcançando a inovação de fato. Um dos modelos de inovação adotado pela DARPA é o *extended pipeline*, o qual consiste em dar suporte a todos os estágios do ciclo de inovação, partindo da pesquisa básica até a criação do mercado com a aquisição do produto (BONVILLIAN, 2018). As tecnologias inovadoras possibilitadas pela DARPA se espalham por vários ramos, como espacial, aviação, internet, microeletrônica, robótica e nuclear, com benefícios tangíveis para a sociedade civil.

## 5.2 Alemanha

Perante às constantes crises econômicas do início do século XXI, a Alemanha adotou novas posturas no âmbito da Defesa, como: a reestruturação do seu Ministério, centralizando atividades, retirando os comandos das Forças da administração central do Ministério da Defesa e buscando alinhamento com a concepção estratégica da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); o serviço militar voluntário, a partir de 2012, em substituição ao obrigatório, que contribuiu com o orçamento, mas criou dificuldades na obtenção do efetivo necessário; e a racionalização das capacidades de combate; e em relação aos Material de Emprego Militar (MEM), cabe destacar a redução do número de blindados, obuseiros, helicópteros e aviões de caça (FERREIRA et al., 2016)

A integração binacional com a França e com a Holanda, por meio da constituição de brigadas mistas, fruto do projeto de integração da União Europeia, é um aspecto relevante. O terrorismo é assunto afeto ao Ministério do Interior e tem forte componente político.

Possivelmente, o posicionamento da Alemanha sobre a ameaça terrorista deva ser manifestado em bloco, confirmando a postura da OTAN (FERREIRA et al., 2016).

### 5.3 França

O Exército Francês passa por um processo de transformação, motivado por três fatores: a realidade das novas operações e ameaças, a limitação dos recursos de defesa e o já desgastado modelo existente. Neste contexto, uma nova família de viaturas – *Scorpion* – está em desenvolvimento. Destaca-se, ainda, a reativação do nível divisionário, não existente na estrutura antiga, mas sem as estruturas correspondentes ao que conhecemos por Base Divisionária, proporcionando uma estrutura de Comando leve e flexível. A transformação que tem como mote o termo “*Au Contact*”, fazendo menção à maior aproximação com a população e retomada do recrutamento como estratégia para a obtenção de competências e a assimilação cultural. O processo em curso visa estruturar o Exército Francês para os próximos 40 anos, por meio de inovações e de uma gestão mais eficiente da Instituição (FERREIRA et al., 2016).

Na França, o protocolo para gerir inovações dentro do Ministério das Forças Armadas – roteiro de Inovação em Defesa – foi apresentado em março passado por Florence Parly, Ministra dos Exércitos. Esse documento sintetiza as conclusões do trabalho da “Força-Tarefa Inovação” – composta por representantes do Estado-Maior, de órgãos governamentais, das Escolas de Armas, da *Direction Générale de l’Armement* (DGA) e da indústria civil – lançada após a Revisão Estratégica de outubro de 2017. Trata-se do desenvolvimento de uma abordagem integrada do Ministério para introduzir as transformações permitidas pelas inovações externas, na qual os principais objetivos são: aproveitamento dos curtos ciclos tecnológicos do mundo civil em benefício das capacidades militares; amadurecimento rápido de novos recursos por prototipagem; sincronia em tempo real dos ciclos curtos e longos da inovação operacional (MELO, 2015).

### 5.4 Israel

Diferentemente de países como Brasil ou Estados Unidos, em Israel, as Forças de Defesa Israelenses – FDI – são conhecidas como um ambiente de pouca intervenção hierárquica, em que a capacidade criadora e a inteligência são colocadas à prova constantemente, sendo o cerne do modelo israelense de inovação. Atributos assim, somados à aceitação do erro como parte do processo, à escassez de recursos naturais e ao risco de ataques iminentes, criam um ambiente altamente propício à inovação (SEÑOR; SINGER, 2011), favorecendo, inclusive, à inovação disruptiva.

No livro “*Nação Empreendedora: O milagre econômico de Israel e o que ele nos ensina*”, os autores, Singer e Señor, analisam o que está por trás do perfil inovador israelense e concluem que seus sustentáculos estão no forte investimento em Pesquisa & Desenvolvimento – P&D (4,8% do PIB) e em educação (quase 11%), no papel das FDI e na imigração.

As Forças Armadas têm um papel central nas empresas embrionárias de Israel, por meio do P&D militar e de várias unidades *high-tech* das FDI. Nas FDI, os israelenses, por meio

do serviço obrigatório para homens e mulheres, aprendem técnicas de liderança e de gestão e desenvolvem um comportamento proativo para a inovação e empreendedorismo. O Exército Israelense tem um impacto forte na cultura de empreendedorismo no país. Por um lado, o exército reforça o foco e a persistência na execução de ações do início ao fim e por outro, identifica as melhores cabeças através da sua unidade especial 8200. Além disso, o governo israelense se mostra fundamental no desenvolvimento da indústria, atuando na absorção do risco envolvido e, assim, impulsionando atitudes inovadoras (JUNQUEIRA, 2018).

## 5.5 Rússia

A reforma militar da Rússia, iniciada em 2008, faz parte de um processo de emulação militar de larga-escala que tem os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte enquanto modelo a ser emulado (DALL'AGNOL, 2019). As Forças Armadas Russas sofreram grande deterioração em prontidão de combate, treinamento e equipamento, evidenciado no desempenho das tropas russas em combate contra o Exército Georgiano durante a guerra russo-georgiana (CHEVTCHENKO, 2016).

Em discussões anteriores tentativas de reforma já abordavam tanto a transformação tecnológica como a mudança de uma organização baseada em divisão para uma organização baseada em brigadas. Elas se concentravam no progresso tecnológico de forças armadas estrangeiras, especialmente dos Estados Unidos, em termos de redefinir a guerra na era da informação (KIPP, 2010).

Desde então, o Ministério da Defesa da Rússia apostou na parceria com o setor científico civil e na organização de fóruns internacionais técnico-militares para encontrar ideias, tecnologias e soluções inovadoras para elevar o desempenho nos ciclos de inovação e fortalecer a indústria militar do país. Os frutos dos esforços financeiros e administrativos das autoridades russas podem ser vistos nos resultados de 2016. Nesse ano, novos equipamentos como robôs, veículos aéreos não tripulados, sistemas hipersônicos, sistemas com propulsão nuclear, comando e controle e outras inovações foram apresentadas e ensaiadas em condições reais de combate (DALL'AGNOL, SECCHI, 2018; SYSOEV, 2016).

A organização dos Fóruns Internacionais técnico-militares permite a Rússia aumentar seu poder de proteção aos interesses políticos e econômicos. A implementação desse plano teve bons resultados. Na área científico-tecnológica, foram criados dez grandes Institutos de Ciência e Investigação, para buscar o desenvolvimento interno de tecnologias sensíveis e que, atualmente, constituem lacunas significativas na indústria de defesa russa – como a microeletrônica. Além disso, surgiram potenciais compradores para os seus produtos de emprego militar. Pode-se dizer que as sanções impostas pelos Estados Unidos foram parte da motivação para a inovação nesse sentido (DALL'AGNOL, 2019; SYSOEV, 2016)

A prática soviética de criar departamentos militares nas universidades civis, a exemplo do que fez e mantém os Estados Unidos, foi recuperada e o Ministério da Defesa ainda pretende criar uma filial do seu Instituto Central de Pesquisa Científica, composta por centros de pesquisa dedicados a estudar e aprimorar os sistemas de gestão da infraestrutura de informações e de comunicação das Forças Armadas da Rússia, para implementar as capacidades de guerra centrada em redes – o *New Look* (DALL'AGNOL, 2019).

## 5.6 China

Segundo dados do Banco Mundial (SILVA, 2019), a China representa o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do planeta, ultrapassando US\$ 12 trilhões, atrás apenas dos Estados Unidos da América (EUA), com seus mais de US\$ 19 trilhões. O país tem investido aproximadamente 1,9% do seu PIB em defesa e, a partir das reformas de 2015, parece ter abraçado o compromisso de desenvolver forças armadas de primeira linha até 2050 (SILVA, 2019). País com matriz energética nuclear amplamente desenvolvida desde os anos 60 e membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1971, Beijing investiu em uma nova fase de modernização militar após a Queda do Muro de Berlim e depois do desempenho tecnológico obtido pelos EUA na I Guerra do Golfo (1990-1991). Durante a presidência de Jiang Zemin (1993-2003), e diante de episódios como as pressões norte-americanas durante a crise no estreito de Taiwan na metade dos anos 90, houve empenho governamental para instituir controles mais rígidos sobre as organizações militares, para aproximar as Forças Armadas do Partido Comunista Chinês (PCC), bem como para enfrentar a corrupção e os privilégios que militares detinham dentro do regime (MALAFAIA, 2015). No entanto, esse quadro seguiu praticamente sem grandes alterações com Hu Jintao, embora estímulos tenham sido feitos em direção à modernização das forças armadas durante os anos 2000 (PAGE, 2016). O governo chinês passou a investir pesadamente em novos equipamentos, em operações conjuntas e em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Entre os principais projetos militares, podem ser destacados, por exemplo, o desenvolvimento de diferentes versões de aeronaves com tecnologias furtivas aos radares baseadas no Chengdu J-20 (DOMINGUEZ; JOHNSON, 2018); o aperfeiçoamento contínuo de mísseis, especialmente antissatélites e antinavios, como parte do que os norte-americanos denominam de estratégia de antiacesso e de negação de área (A2/AD) (MYERS, 2018); Os investimentos em navios aeródromos (incluindo planos envolvendo a incorporação de propulsão nuclear) (YUSHA, 2018); e o ritmo elevado de produção doméstica de dezenas de submarinos e navios de guerra (YEO, 2018).

Assim, além das inovações tecnológicas, materializadas em produtos modernos de defesa, como, submarinos a propulsão nuclear, aeronaves de combate e meios navais, as forças armadas chinesas também estão tendo suas estruturas organizacionais renovadas, substituindo tradicionais zonas de conforto burocráticas por comandos conjuntos, fomentando novas culturas organizacionais, diminuindo efetivos administrativos, otimizando cadeias de comando e de controle, extinguindo unidades militares, reduzindo contingentes, aglutinando atividades comuns e abrindo caminho para uma maior integração civil-militar, especialmente no campo da ciência e tecnologia.

## 5.7 Índia

A Índia vem adotando um Modelo Híbrido de inovação militar, com prioridade para o Comando do Espaço e para a Batalha Aeronaval no Oceano Índico (NEVES JÚNIOR, 2015).

Esse Modelo Híbrido surgiu como fruto das experiências da Guerra do Kargil (1999), enfatiza a modernização tecnológica nos meios espaciais, aéreos e navais, combinada com a manutenção estrutural das Forças Armadas do país e seu papel social de fundamental importância para a flexibilização da sociedade rigidamente dividida em castas.

Em relação ao primeiro aspecto enfatizado, seu objetivo é projetar força sobre o Oceano Índico, para negar o acesso deste às outras potências asiáticas e garantir a chamada Área Vital, para a manutenção de suas linhas de comunicação internacionais e sua expansão econômica, e denominada Área Operacional, onde ocorreria a Defesa Avançada. Dessa forma, observamos um deslocamento geopolítico da Índia, que se afasta do seu interesse histórico: a fronteira terrestre com o Paquistão (NEVES JÚNIOR, 2015).

O segundo aspecto mostra as limitações do país, com atrasos decorrentes do histórico de aproximação com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de dificuldades orçamentárias e da sociedade dividida em castas. Assim, muitos buscam o ingresso nas Forças Armadas como uma forma de ascensão social, além destas serem um caminho para o aumento de relações internacionais que gerem parcerias público-privadas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e para a transferência de tecnologia (NEVES JÚNIOR, 2015).

Após o colapso da URSS, a Índia se viu impelida a adotar uma política industrial mais integrada, diversificando a Base Industrial de Defesa e fortalecendo a P&D interna, para conseguir a "autossuficiência" em produção de bens de alta tecnologia para uso dual.

O maior problema do governo indiano é estimular uma atividade empresarial em torno do talento e das tecnologias que emergem das indústrias de defesa. Na Índia, apesar de o setor de *software* ter se beneficiado de tecnologias de uso dual e *spin-offs* oriundos do ramo aeroespacial, não houve políticas claras de desenvolvimento de produtos destinados ao setor civil (SILVA, 2010).

## 6 Síntese das principais estratégias de inovação adotadas

O Quadro 2 reporta as ideias centrais das estratégias de inovação adotadas por cada um dos países listados no item anterior.

Quadro 2 – Países x Estratégias de inovação adotadas.

País	Estratégia de inovação	Ideias-força
EUA	Grande investimento em aparato tecnológico associado a inovações na doutrina, na estrutura organizacional e no adestramento, com a criação dos <i>Battle Labs</i> . Cultura de inovação construída desde 1958 com a criação da DARPA e livre da burocracia excessiva.	Sincronização dos ciclos de inovação, redução da burocracia, cultura de inovação consolidada, hélice tríplice.
Alemanha	Renovação de seu Ministério da Defesa, alinhamento estratégico com a OTAN e inserção no projeto de defesa integrada da União Europeia.	Integração internacional, otimização organizacional e racionalização de recursos.

País	Estratégia de inovação	Ideias-força
França	Transformação <i>Au Contact</i> , aproveitamento dos curtos ciclos tecnológicos do mundo civil em benefício das capacidades militares e sincronia dos ciclos de inovação.	Otimização organizacional, racionalização de recursos, inovação aberta e sincronização dos ciclos de inovação.
Israel	A inovação está enraizada na cultura nacional e no papel das FDI junto à sociedade, à indústria, à P&D e ao empreendedorismo.	Cultura de inovação consolidada e hélice tríplice.
Rússia	Emulação militar dos modelos dos Estados Unidos e da OTAN, criação de institutos de pesquisa, organização de fóruns internacionais técnico-militares e manutenção da prática nacional de inserir departamentos militares nas universidades civis.	Inovação aberta e fortalecimento da base de C&T.
China	Inovações tecnológicas e estruturais, extinção de unidades militares e redução de contingentes e maior integração civil-militar, especialmente em C&T.	Racionalização de recursos, redução da burocracia e hélice tríplice.
Índia	Modelo Híbrido, voltado para o Comando do Espaço e para a Batalha Aeronaval no oceano Índico, estabelecimento de parcerias público-privadas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e para a transferência de tecnologia.	Inovação aberta e hélice tríplice.

Fonte: autores

## 7 Conclusões

Para a implantação e gestão eficiente da inovação e, conseqüentemente, geração de capacidades militares superiores, no contexto da transformação do Exército Brasileiro em resposta a Era do Conhecimento, diferentes desafios devem ser suplantados. Nesta senda, no ensejo de atender ao objetivo deste trabalho, qual seja identificar os desafios para efetiva adoção da inovação, visando a geração de capacidades militares terrestres, são identificados os seguintes desafios:

- a. evitar o *innovation theater*;
- b. incentivar e criar mecanismos para explorar as inovações *bottom-up*;
- c. combater a burocracia excessiva;
- d. aceitar e compreender que os erros e os riscos estão presentes no processo de inovação;
- e. incentivar o estabelecimento de parcerias interinstitucionais, segundo os princípios da inovação aberta;
- f. desenvolver modelos de negócios sustentáveis; e
- g. implantar uma cultura e uma gestão da inovação com visão síncrona, sistêmica e integrada dos ciclos de inovação e de vida de PRODE, recorrendo-se a Engenharia de Sistemas, visando a geração de capacidades militares superiores e dinâmicas; e portanto, implantar mecanismos de integração e desenvolvimento dos fatores geradores de capacidades militares, observando as restrições e o modelo de negócio (DOAMEPI-RN).

Ademais, com base nas estratégias de inovação adotadas por diferentes países e abordadas no presente trabalho, contata-se que é fulcral fortalecer:

- a. a hélice tríplice, visando o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação em parceria com universidades, institutos e centros de pesquisa, observando a sustentabilidade do modelo de negócio de serviços e produtos de defesa;
- b. as agências e estruturas voltadas para a gestão da inovação no âmbito das Forças Armadas e do Ministério da Defesa;
- c. a relação das Forças Armadas e do Ministério da Defesa com os órgãos de fomento de Ciência, Tecnologia e Inovação civis, mantendo constantemente em pauta os temas de interesse da Defesa Nacional;
- d. os modelos de obtenção, observando a propriedade intelectual, a gestão do conhecimento e a sustentabilidade do modelo de negócio;
- e. os incentivos à pesquisa de tecnologias críticas para o desenvolvimento de capacidades militares;
- f. a qualificação de recursos humanos capazes de absorver e desenvolver tecnologias críticas; e
- g. otimizar as estruturas organizacionais e a aplicação de recursos materiais, humanos e financeiros, priorizando os projetos mais relevantes para o desenvolvimento e a manutenção das capacidades militares.

Em relação à integração dos ciclos de inovação tecnológica e de inovação dos fatores geradores de capacidades militares, trata-se de desenvolver mecanismos para gerar capacidades militares terrestres superiores, em prol do Exército. Esses ciclos devem estar integrados ainda ao ciclo de vida dos PRODE.

O ciclo de vida de um PRODE, considerando desde a concepção até o seu desfazimento, é um ciclo de vida de longo prazo, como, em geral, é o ciclo da inovação tecnológica. Assim, uma forma de tornar o ciclo de vida de um PRODE mais compatível com os ciclos doutrinários e conceituais é por meio do faseamento de sua evolução com entregas parciais de novas tecnologias ou de produtos intermediários, por meio de pequenos projetos, ou subprojetos, que, sucessivamente, irão convergir para um produto complexo. A prototipagem e a avaliação rápidas, a exemplo do que ocorre nos battle labs, também são de grande valia, evitando retrabalho e indicando a possibilidade de requisitos menos exigentes.

Para realizar a integração entre os ciclos de inovação tecnológica e o de inovação dos fatores geradores de capacidades militares, uma abordagem é optar pelo desenvolvimento de tecnologias estratégicas de forma criteriosa, em substituição ao desenvolvimento pleno de um produto. A escolha das tecnologias a serem desenvolvidas pode ser orientada por meio de estudos que apontem quais são aquelas prioritárias para a obtenção da capacidade desejada, ou aquelas que permitam o desenvolvimento de um maior número de capacidades, como inteligência artificial e fontes compactas de energia (CALDEIRA, 2018), indispensáveis ao desenvolvimento de sistemas mecatrônicos militares, os quais já estão presentes em vários produtos complexos adotados pelas Forças Armadas e serão ainda mais sofisticados, disruptivos e relevantes na Guerra do Futuro.

Portanto, do exposto e revisitando os conceitos estabelecidos no Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035 (BRASIL, 2015a), conclui-se que a geração de capacidades militares terrestres é alcançada por meio da síncrona, sistêmica e eficiente implementação do DOAMEPI, observando modelos de negócios sustentáveis. Desta forma, a inovação surge como uma estratégia efetiva, atuando em todos os fatores geradores de capacidades militares: Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura, devendo-se, porém, enfrentar os desafios ora apontados, em especial o *innovation theater*, o qual drena recursos e desacredita os esforços em prol da inovação, provendo resultados inócuos ou insucessos.

Por fim, verifica-se que a inovação é uma estratégia fundamental para a geração de capacidades militares terrestres dinâmicas e superiores, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento científico-tecnológico e militar nacional, e resultando em benefícios para toda a sociedade.

## Referências

- ANDRADE, J. F. M. M. C. R. **A inovação como alavanca da sustentabilidade e valorização das Forças Armadas**. 2011. Trabalho de investigação individual, Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, 2011. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12010>. Acesso em: 15 maio 2021.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 075-EME, 10 de junho de 2010. Aprova a diretriz para implantação do processo de transformação do Exército Brasileiro. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 24, p. 50-60, 18 jun. 2010.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 309-EME, 23 de dezembro de 2014. Aprova o Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 1, p. 28-35, 2 jan. 2015a.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 548, de 27 de maio de 2015. Cria a Agência de Gestão e Inovação Tecnológica e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 23, p. 12-13, 5 jun. 2015b.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 893, de 19 de junho de 2019. Recria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz (EB10-D-01.001) de implantação e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 26, p. 35-38, 28 jun. 2019a.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 1.218, de 9 de agosto de 2019. Aprova o Regulamento da Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (EB10-R-07.015), 1ª edição, 2019. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 33, p. 30-38, 16 ago. 2019b.
- BRASIL. Exército. Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016. Cria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz (EB10-D-01.001) de implantação e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 52, p. 12-17, 30 dez. 2016.
- BELL, H. M. **What are the battle labs – do we still need them**. Pennsylvania: U. S. Army College, Carlisle Barracks, 2003.
- BONVILLIAN, W. B. DARPA and its ARPA-E and IARPA clones: a unique innovation organization model. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 27, n. 5, p. 897-914, 2018.
- BRICK, E. S.; SANCHES, E. S.; GOMES, M. G. F. M. Avaliação de capacidades operacionais de combate. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Niterói, v. 9, n. 17, p. 11-43, 2017. Disponível em: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/124>. Acesso em: 18 maio 2021.
- CALDEIRA, A. B. **Sistemas mecatrônicos e a guerra do futuro**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2892/1/MO%205893%20-%20ALD%C3%89LIO.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

CHEVTCHENKO, N. Campanha na Síria comprova reforma militar russa, e agora?. **Russia Beyond**, Moscou, 24 maio 2016. Disponível em: [https://br.rbth.com/defesa/2016/05/24/campanha-na-siria-comprova-reforma-militar-russa-e-agora\\_596891](https://br.rbth.com/defesa/2016/05/24/campanha-na-siria-comprova-reforma-militar-russa-e-agora_596891). Acesso em: 16 maio 2021.

CULTURA de inovação: como evitar o innovation theater. [S. l.]: MJV Technology and Innovation, 2016. Disponível em: <https://conteudo.mjv.com.br/whitepaper-cultura-de-inovacao-como-evitar-o-innovation-theater>. Acesso em: 1 nov. 2019.

CUNHA, M. B.; AMARANTE, J. C. A. O Livro Branco e a base científica, tecnológica, industrial e logística da defesa. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 11-32, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/00000c/00000c54.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

DALL'AGNOL, A. C. **A reforma militar da Rússia enquanto emulação militar de larga escala: balanceamento interno e construção do Estado**. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2019.

DALL'AGNOL, A. C.; SECCHI, E. T. Para além dos novos armamentos russos: contribuições a partir da teoria de emulação e inovação militar. **Boletim de Conjuntura NERINT**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 9, p. 1- 99, 2018.

DOBNI, C. B. Measuring innovation culture in Organizations. The development of a generalized innovation culture construct using exploratory factor analysis. *European Journal of Innovation Management*, Vol. 11 N. 4, p. 539-559, 2008.

DOMINGUEZ, G.; JOHNSON, R. F. China to develop new j-20 variants, begin research on 'sixth-generation' fighter. **Jane's Defence Weekly**, [S. l.], 2018. Acesso em: <https://www.janes.com/article>. Disponível em: 15 out. 2018.

DOUGHERT, G. M. Promoting disruptive military innovation: best practices for DoD experimentation and prototyping programs. **Defense Acquisition Research Journal: A Publication of the Defense Acquisition University**, Vol. 25. p. 2-29, 2018.

DUTRA, F. G.; ALMEIDA, F. G. Elementos para estímulo da cultura de inovação: mapeamento das diretrizes adotadas por empresas de destaque brasileiras. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, Caxias do Sul, v. 5, n. 3, p. 95-120, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/RBGI/article/view/5642>. Acesso em: 19 maio 2021.

FERREIRA, A. M. *et al.* A situação estratégica da Europa, observações da viagem de estudos ao exterior do CPEAEx 2015. **PADECEME**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 26-34, 2016. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/PADECEME/issue/view/225/1-2016>. Acesso em: 19 maio 2021.

FERREIRA, A. M. **Política de ciência, tecnologia e inovação no contexto da transformação do sistema de ciência e tecnologia do Exército Brasileiro**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2015.

GRISSOM, A. The future of military innovation studies. **The Journal of Strategic Studies**, [London], v. 29, n. 5, p. 905-934, 2006.

ISAACSON, J. A.; LANE, C.; ARQUILLA, J. **Predicting military innovation**. Santa Monica: RAND Corporation, 1999. Acesso em: [https://www.rand.org/pubs/documented\\_briefings/DB242.html](https://www.rand.org/pubs/documented_briefings/DB242.html). Acesso em: 21 abr. 2020

JUNQUEIRA, C. Israel: uma nação empreendedora. *In*: ENDEAVOR. **Inovação**. São Paulo: Endeavor Brasil, 14 dez, 2018. Disponível em: <https://endeavor.org.br/inovacao/israel-uma-nacao-empreendedora/>. Acesso em: 1 out. 2019.

KIPP, J. W. Promoting the new look for the Russian Armed Forces: the contribution of lieutenant-colonel Aleksandr Kondratyev. **Eurasia Daily Monitor**, Washington, DC, v. 7, n. 113, June 2010. Disponível em: <https://jamestown.org/program/promoting-the-new-look-for-the-russian-armed-forces-the-contribution-of-lieutenant-colonel-aleksandr-kondratyev/>. Acesso em: 19 maio 2021.

MALAFIA, T. Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática, **AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 130-162, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/50876/36985>. Acesso em: 19 maio 2021.

MELO, R. de. **Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil**. Brasília, DF: FUNAG, 2015. (Coleção CAE). Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/1112\\_Industria\\_de%20defesa\\_e\\_desenvolvimento\\_estrategico.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/1112_Industria_de%20defesa_e_desenvolvimento_estrategico.pdf). Acesso em: 19 maio 2021.

MYERS, S. With ships and missiles, China is ready to challenge U.S. Navy in Pacific. **The New York Times**, New York, Aug 29, 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/08/29/world/asia/china-navy-aircraft-carrier-pacific.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

NEVES, E. B.; DOMINGUES, C. A. (org.). **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2017.

NEVES JUNIOR, E. J. **A modernização militar da Índia: as virtudes do modelo híbrido**. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/143479>. Acesso em: 19 maio 2021.

PAGE, J. President Xi Jinping's most dangerous venture yet: remaking China's military. **The Wall Street Journal**, New York, Apr 26, 2016. Disponível: <https://www.wsj.com/articles/1461608795>. Acesso em: 15 set. 2019.

SENEFF, C. O.; COMPAGNONI, U. M.; BENDLIN, L. Mensuração do grau de alinhamento estratégico: um estudo de caso. **REBRAE: Revista Brasileira de Estratégia**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 120-136, maio/ago. 2014.

SILVA, A. H. L. Globalização militar, segurança e desenvolvimento: comparação entre as indústrias aeroespaciais de defesa de Brasil, Índia e China. **Papel Político**, Bogotá, v. 15, n. 2, p. 667-690, jul./dez. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092010000200010](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092010000200010). Acesso em: 19 maio 2021.

SILVA, P. F. da. O debate sobre transformação militar na China: a reforma de 2015 no Exército de Libertação Popular (PLA). **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 25-37, mar./maio 2019. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/2248/1813>. Acesso em: 18 maio 2021.

SENIOR, D.; SINGER, S. **Nação empreendedora: o milagre econômico de Israel eo que ele nos ensina**. 2. ed. São Paulo: Évora, 2011.

SYSOEV, G. Defesa: inovações do Exército Russo. **Sputnik New**, [S. l.], 2016. Disponível em: <https://br.sputniknews.com>. Acesso em: 30 out. 2019.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamics capabilities and strategy management. **Strategy Management Journal**, [S. l.], v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M.; GAMA NETO, R. B. O papel da tecnologia na concepção de transformação do Exército Brasileiro: caímos na armadilha da revolução dos assuntos militares?. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ABED; USP, 2018. 23 p. Disponível em: [https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535684371\\_ARQUIVO\\_TeixeiraJuniorGamaNeto-XENABEDDraftPaper.pdf](https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535684371_ARQUIVO_TeixeiraJuniorGamaNeto-XENABEDDraftPaper.pdf). Acesso em: 19 maio 2021.

TELO, A. O papel dos militares nas grandes mudanças em Portugal: uma perspectiva de conjunto. **Nação e Defesa**, Lisboa, n. 112, p. 103-136, 2005. Disponível: <https://core.ac.uk/download/pdf/62685584.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation: integrating technological, marketing and organization change**. 3rd ed. Sussex: John Willey and Sons, 2005.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

YEO, M. China's military capabilities are booming, but does its defense industry mirror that trend?. **Defense News**, [Virginia], Aug 14, 2018. Disponível em: <https://www.defensenews.com/top-100/2018/08/14/chinas-military-capabilities-are-booming-but-does-its-defense-industry-mirror-that-trend/>. Acesso em: 19 maio 2021.

YUSHA, Z. China one step closer to nuke – powered aircraft carrier with cutting-edge icebreaker comes on stream. **Global Times**, China, June 22, 2018. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/1108021.shtml>. Acesso em: 19 maio 2021.



# Epistemologia da prática na formação continuada de professores da Academia Militar das Agulhas Negras

*Epistemology of practice in continuous teacher training of Agulhas Negras Military Academy*

**Resumo:** Este artigo procura discutir questões sobre a epistemologia da prática na formação continuada de professores em uma instituição de ensino superior militar. Trata-se de uma pesquisa exploratória com uma abordagem qualitativa e de caráter bibliográfico e documental. Seu objetivo está em apresentar os conceitos e as ações adotadas pela instituição voltados ao desenvolvimento do profissional docente no Exército Brasileiro (EB). Procurou-se dar ênfase à formação em serviço, suas especificidades, conceitos e condicionantes que envolvem a formação em um ambiente militar, mais precisamente, na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), *locus* de pesquisa. A formação continuada do professor universitário, nesse contexto, é analisada sob o ponto de vista da experiência do mesmo como processo formativo. O artigo é fruto de pesquisas desenvolvidas por egressos do Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Taubaté (UNITAU).

**Palavras-chave:** Formação Continuada. Exército Brasileiro. Academia Militar das Agulhas Negras.

**Abstract:** The aim of this article is to discuss issues that involve the epistemology of practice in continuous teacher training in a military institution of higher education. An exploratory applied research with a qualitative approach was intended, as it is a bibliographic and documentary research. Its objective lies in the possibility of presenting concepts and actions taken by the institution that focus on the professional development of teachers within the Brazilian Army (EB). We attempted to emphasize the in-service training, its specificities, concepts and conditions that involve education in a military environment, more precisely, at the Agulhas Negras Military Academy (AMAN), locus of the research. The continuous training of higher education teachers, within this context, is analyzed from the perspective of his/her experience as a training process. This article is the result of researches that were carried out by graduates of the Master's in Education Program accredited by the University of Taubaté (UNITAU).

**Keywords:** Continuous Training. Brazilian Army. Agulhas Negras Military Academy.

**João Freire Júnior** 

Exército Brasileiro. Academia Militar das Agulhas Negras.  
Rezende, RJ, Brasil.  
professordrfreire@gmail.com

**Arlindo José da Barros Junior** 

Exército Brasileiro. Academia Militar das Agulhas Negras.  
Rezende, RJ, Brasil.  
barros.aman@yahoo.com.br

**Juliana Marcondes Bussolotti** 

Universidade de Taubaté.  
Taubaté, SP, Brasil.  
julianabussolotti@gmail.com

Recebido: 02 fev. 2021

Aprovado: 12 jul. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

É fato e notório que a sociedade e suas entidades representativas, dentre elas a Escola, vêm passando por uma série de mudanças. Nas Forças Armadas, em particular no Exército Brasileiro (EB), esse quadro ultrapassa a mera aquisição de novos equipamentos e armamentos, ou da reformulação de suas normas, e desenvolve-se com ênfase na capacitação de seu pessoal para o exercício de suas atividades profissionais. Todo esse processo formativo vislumbra atingir quadros mais capacitados diante de uma sociedade cada vez mais plural, exigente e seletiva.

O desenvolvimento profissional é um longo e contínuo processo que perdura ao longo de toda a vida adulta de uma pessoa (profissional). O objetivo maior dessa formação está na socialização do indivíduo enquanto cidadão, o que torna o processo educacional dinâmico, uma vez que o sistema social está constantemente se modificando e exigindo mudanças nos modelos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que influenciam o aluno. No Exército, em particular, o processo formativo de seus quadros encontra-se nos domínios afetivos, psicomotores e cognitivos e se consolida pela aquisição de determinadas competências profissionais atreladas ao seu desenvolvimento.

Ao analisarmos os elementos que constituem a continuidade da formação docente, bem como aqueles que nos ajudam a compreender esse profissional como sujeito em constante desenvolvimento, é possível vislumbrar sua formação em uma instituição de ensino dotada de especificidades dignas de investigação, pois atua em um contexto que se difere do acadêmico habitual. Esse sujeito traz consigo experiências que se somarão a ambos os meios, ou seja, o civil e o militar. Nessa miríade processual, torna-se importante para a construção do conhecimento que o professor busque constantemente alcançar os propósitos elencados nas políticas de ensino vigentes na Força<sup>1</sup>.

A educação militar tem como principal objetivo proporcionar a formação dos quadros profissionais, bem como garantir seu aperfeiçoamento e especialização ao longo da carreira (WORTMEYER, 2017). Na instituição EB, percebeu-se que a formação do indivíduo é um problema único e tem como escopo valorizar, pelo ensino, o cidadão (BRASIL, 2010). Cabe aqui esclarecer que, a expressão “educação militar” aplica-se aos processos educacionais que transcorrem nas organizações militares, pertencentes às Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), como também nas Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

Não se pode relegar a rapidez com que se processam as mudanças na era do conhecimento, o que colabora para a ação de “transformação” e modernização da instituição em um processo permanente. Esse processo, além de ser demorado, amplo e profundo, não deve negligenciar os princípios e os valores tradicionais da instituição.

Partindo do entendimento que a globalização redefine mercados, modifica o espaço geográfico e o modo de pensar das pessoas, os integrantes dos quadros profissionais do EB são incentivados a se manterem atualizados e preparados para operar os diversos sistemas de armas, de comunicações, de tecnologia da informação (TI) entre outros.

---

1 O termo “Força” equipara-se aqui a Exército Brasileiro, fazendo alusão ao termo “Força Armada”.

Em relação aos ditos do parágrafo anterior, torna-se necessário ressaltar a afirmação encontrada em Mercado (2002), onde se exige uma nova postura do professor, uma vez que se abre um novo leque de possibilidades no processo de ensino e aprendizagem, dando a oportunidade ao professor de desenvolver o conhecimento de seus alunos. Nesse contexto, o perfil do “profissional das armas” deve ser consoante às modificações progressivas que ocorrem na área do conhecimento e às ideias difundidas em diversos setores da sociedade (BRASIL, 1996).

No viés da educação e da cultura, os investimentos da Força foram direcionados para a formação acadêmica e profissional. A direção do processo é fazer com que a educação se torne uma atividade capaz de produzir efeitos permanentes sobre seus recursos humanos; e que estes se tornem aptos a cumprirem suas atividades profissionais, desenvolvendo com eficácia, suas tarefas (BRASIL, 2010).

Diante das afirmativas, este artigo pretende realizar uma análise de aspectos relacionados à formação continuada em uma instituição de ensino superior militar<sup>2</sup>, mais precisamente na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), como forma de subsídio para a construção da epistemologia da *práxis* docente na comunidade acadêmica. Em relação a expressão aludida, destaca-se que este artigo se delimita ao estudo da atividade docente em uma sala de aula de uma instituição de ensino superior militar onde as relações pedagógicas acontecem.

## 2 Metodologia

Tendo como pressuposto uma abordagem qualitativa, buscou-se desenvolver uma consulta bibliográfica e realizar uma análise documental em leis, regimentos e planos de uso exclusivo do Exército. No tocante à sua classificação, entende-se como sendo uma pesquisa exploratória.

A pesquisa em tela é oriunda de coleta de dados pelos autores no Programa Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Taubaté (UNITAU) e autorizada pelo seu Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), sob o Parecer Consubstanciado de nº. 7.619.064 e Termo de Autorização de Pesquisa, expedido pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

## 3 Considerações Sobre a Formação Continuada de Docentes

A formação continuada pode ser compreendida como um dos processos de valorização do docente que lhe oportuniza tanto a moldagem de sua identidade quanto a compreensão gradual dos processos concernentes à atividade educativa. No ensino superior, essa prática vem sendo tema e objeto de análise e discussão, tendo por base o movimento de sua transformação.

Os termos utilizados para a definição da formação docente, no decurso dos anos, foram muitos. Utilizou-se a expressão: “reciclagem”, alinhada com o pensamento de transformação de materiais, treinamento, repetição de tarefas; “aperfeiçoamento”, que se refere ao sentido de

2 A Portaria nº 613, de 13 de novembro de 2000, reconhece e credencia a Academia Militar das Agulhas Negras como Instituição de Ensino Superior.

completar, levar à perfeição; e, atualmente, é contumaz a expressão “capacitação”, “desenvolvimento” que faz aludir ao tornar-se capaz e/ou habilitado para algo no desempenho de suas funções profissionais no transcurso de sua carreira.

Conforme foi dito, é preciso considerar que a constituição do saber docente é alicerçada na *práxis* e, também, em um saber que vai sendo objetivado à medida que é construído, em outras palavras, um processo de reconstrução e reconstituição da experiência (obtida até aquele momento) e de melhoria contínua do desenvolvimento individual e coletivo dos docentes. Esse professor adquiriu experiências e, à medida que se questiona na profissão e no seu ambiente de trabalho, reorienta suas ações e práticas (SCHÖN, 1995).

Tal ação prática e reflexiva exige desse profissional a capacidade de interpretação, de compreensão e de questionamento. Fica evidente que a reflexão implica na “imersão consciente do homem no mundo e sua experiência, um mundo carregado de conotações, valores, intercâmbios simbólicos, correspondências afetivas, interesses sociais e cenários políticos” (PÉREZ GÓMEZ, 1992, p. 103). A formação docente demanda de seus condutores (gestores, professores e instrutores) uma postura voltada ao pensamento crítico e, ao mesmo tempo, reflexivo sobre suas *práxis*.

Nas instituições militares de ensino onde a formação flui e onde se aprende; incorporando o que se aprendeu ao seu portfólio de práticas e ações. Para o docente, o ambiente torna-se o local de permanente aprendizagem de todos os atores em um “*continuum*” de interação produtiva.

Como em qualquer outra Universidade, seus docentes (professores e instrutores), passam por um processo de construção de sua identidade docente. Suas práticas, discursos e a linguagem adotada reverberam diretamente nas atitudes e comportamentos de seus alunos.

A Separata ao Boletim do Exército (BE) nº 49, de 5 de dezembro de 2014, nos apresenta as devidas atribuições desses professores e instrutores, dentre elas a de

I – participar ativamente da formação intelectual e moral do cadete; II – planejar, preparar, orientar e controlar a aula ou sessão de instrução correspondente à disciplina sob sua responsabilidade; III – avaliar o desempenho dos cadetes; [...] VI – contribuir com o desenvolvimento do preparo cognitivo, atitudinal e valorativo necessários ao oficial [...] (BRASIL, 2014, p. 11).

Enquanto pensa e reflete sobre sua ação docente, o professor cria saberes. Com isso, as necessidades de formação encontram similaridade em seus “desejos, problemas, carências e deficiências percebidas no desenvolvimento do ensino” (MARCELO GARCÍA, 1992, p. 66). Aqui, o teórico esclarece que o professor pensa sobre o ensino influenciando sua maneira de ensinar, passando a utilizar novas estratégias e conceitos se for auxiliado por especialistas.

Esse mesmo autor entende que “qualquer estratégia que pretenda proporcionar a reflexão consiste em desenvolver nos professores competências [...] que lhes permitam conhecer, analisar, questionar a sua própria prática docente” (MARCELO GARCÍA, 1992, p. 64), destacando que existe a necessidade emergencial da instituição e dos formadores de políticas públicas

educacionais de “olhar” para os professores, pois estes se apresentam como agentes contribuintes para o sucesso acadêmico dos alunos.

Sobre isso, entende-se que esse tipo de formação continuada propicia ao docente a capacidade de refletir sobre suas ações e a possibilidade de promover a ampliação de sentidos e significados à sua prática, uma vez que lhe é permitido olhar para o seu fazer (prática docente) enquanto expectador de sua ação.

Aqui, cabe-nos reforçar que a Escola (sentido pleno) é o local mais apropriado para se realizar esse tipo de reflexão, pois trata-se do contexto de atuação profissional docente. Esse pensamento sobre a necessidade da formação docente no ambiente escolar encontra sustentação no que diz Silva, Bussolotti e Leão (2018, p. 19), quando afirmam que é o “lócus” privilegiado para a gestão das dialéticas curriculares e o gerador de novas culturas educativas”.

Acrescenta-se, ainda, que essa formação docente deve ser conduzida por um profissional/equipe da própria escola, entendendo que o compromisso dos docentes, na discussão dos problemas práticos que enfrentam, constitui o melhor modo de fomentar o desenvolvimento profissional, *i.e.*, um movimento em direção à autocompreensão, por parte dos docentes, sobre seus papéis e tarefas (ELLIOT, 1990, p. 244-245).

Fica aqui compreendido que a conjuntura descrita conduz a formação docente para uma preparação profissional, com forte presença da escola (Universidade), conformando um espaço/tempo próprio e específico de aprendizagem da docência. Assim sendo, Marcelo García e Vaillant (2001) nos afirma que “a aprendizagem na organização supõe processamento social de informação, socialização da cultura e desenvolvimento de novas metas, estruturas, estratégias e ambientes” (p. 29).

Em relação ao papel institucional nesse processo, os modelos pedagógicos aplicados devem buscar, sempre que possível, o melhor desempenho das atribuições dos docentes. Não menos importante, devem ser consideradas as questões intrínsecas dos indivíduos, ou seja, a identidade profissional. Marcelo (2009) nos diz que cabe à instituição:

[...] entender o desenvolvimento profissional dos professores enquadrando-o na procura da identidade profissional [...]. É uma construção do eu profissional, que evolui ao longo das suas carreiras. Que pode ser influenciado pela escola [...] o conhecimento sobre as matérias que ensinam e como as ensinam, as experiências passadas, assim como a própria vulnerabilidade profissional (p. 7).

Reforçam-se aqui as questões envoltas ao desenvolvimento profissional como algo contínuo, destacando-se a necessidade de contextualizar os conhecimentos das múltiplas fontes conhecidas, úteis ao processo construtivo dessa identidade profissional, promovendo a reflexão e reelaboração de suas práticas.

Em Silva, Bussolotti e Leão (2018, p. 16) nos é descrito que o conhecimento pode cair em desuso de forma rápida e abrupta, não cabendo mais ao professor o papel de reproduzir conteúdo, mas de ser capaz de criar conhecimento, de produzir saberes.

Ainda, cabe-nos ressaltar a ideia de que o docente é um protagonista essencial nos rumos sociais, uma vez que a sala de aula é o local onde os discentes, sob a orientação do professor, têm mais uma oportunidade de debaterem e discutirem assuntos de seu interesse, mais precisamente, quanto ao mundo do trabalho, além de assuntos de ordem social, familiar e ética.

Nessas questões, é importante trazer a lume o pensamento de Hargreaves (2003), estudioso das questões da sociedade do conhecimento, quando nos descreve que os professores da atualidade necessitam ensinar de um jeito como nunca aprenderam. Dessa forma, reforçam-se as “sinapses” de que o docente da atualidade detenha capacidade de construir um tipo diferenciado de profissionalismo, muitas vezes descartando aquilo que aprendeu em sua formação inicial.

Analisando os aspectos de ordem relacional, cabe-nos concordar com as asseverações de Day (2001) quando nos diz que os professores não somente revivem e renovam seu compromisso ao refletirem sobre os propósitos éticos e morais do ensino, como também ampliam esse compromisso ao considerar que suas experiências e seu compartilhamento geram consequências benéficas. O teórico ressalta que é uma necessidade individual e institucional que pressupõe um comprometimento com uma aprendizagem contínua.

A questão em pauta está em destinar esforços (na instituição e entre professores) para criar uma estrutura que oportunize ao professor, a capacidade de descrever e analisar os desafios relativos à sua formação, permitindo, dessa forma, que eles criem uma “comunidade de aprendizes”, ou seja, permitindo que aprendam e se desenvolvam em diferentes comunidades e contextos.

Partindo do pressuposto de que a formação continuada deve ser um processo contínuo, sistemático e organizado, conseguimos compreender que ela perpassa toda a carreira profissional. Esse desenvolver propicia à instituição e aos discentes um ensino de qualidade, nas suas diversas dimensões. Salienta-se que essa formação deve estar voltada para o trabalho, tendo em vista as mudanças expressivas na educação (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 185).

No próximo tópico serão apresentados alguns aspectos da formação docente, entendidos como necessários a uma maior elucidação dos fatos até aqui apresentados.

#### **4 A Formação Docente sob um Prisma Epistemológico**

Sobre o conhecimento docente (e *práxis*), Roldão (2007, p. 99) trata da natureza desses conhecimentos e afirma que há duas fontes essenciais de interpretação sobre o tema: a primeira tem o foco interpretativo na análise de suas componentes, enquanto a segunda é voltada para a “valorização da prática profissional refletida como sua fonte primeira” A autora ressalta que, ainda que haja certa divergência de interpretação de cada fonte, elas acabam convergindo na interpretação e análise da *práxis* alinhada com o conhecimento que as sustentam, considerando que uma foca no “conhecimento prévio necessário” e a outra no conhecimento que é gerado a partir da própria prática. A autora explica a importância de “clarificar” a natureza do conhecimento profissional, sendo necessário o seu desvelamento epistemológico.

A partir desse entendimento sobre a importância da prática e o seu “desvelamento epistemológico”, emprestando o termo de Roldão (2007), pode-se dizer que a formação continuada de docentes se encontra ligada às significações e ressignificações da dinâmica pro-

fissional, sendo que esse docente necessita refletir e explicar a si mesmo, como desenvolve e alicerça suas práticas.

O conceito epistemológico de formação docente mostra-se polissêmico, ocupando diferentes interpretações, mas todos harmonizados no sentido dialético do ato de formar. Pode-se afirmar que as questões epistemológicas nesse contexto não se encerram no modo como o profissional docente pensa e aprende, pois elas são validadas tanto pela análise de práticas atuais de formação quanto pela dicotomia teoria e prática (axioma da atividade docente).

Tendo por base o pensamento de Marin (1995), o desenho da formação continuada apresenta a educação em um processo evolutivo, ou seja, que percorre toda a atividade pessoal e profissional. Essa construção, se assim podemos chamá-la, acontece no ambiente de trabalho como “prática social, de educação mobilizadora de todas as possibilidades e de todos os saberes” (MARIN, 1995, p. 18).

Em Santos (2010), nos é apresentada uma análise das perspectivas teóricas na formação continuada docente. Em nosso país, ressaltam-se duas epistemologias atuantes: a racionalidade técnica e a epistemologia da prática. Dentre os autores que tratam sobre o assunto em tela, destacamos Curado Silva e Limonta (2014), que analisam as concepções que envolvem o professor reflexivo e a práxis. Os autores explicam que a valorização do saber prático define um caráter pragmático na questão formativa e é consolidada por intermédio das políticas educacionais (viés hegemônico).

Ademais, é fundamental entender que os saberes que são construídos a partir da interação com os agentes escolares (não excluindo os alunos) e com o meio de inserção escolar não devem ser limitados à sua própria atividade. A prática pela explicação teórica da realidade, a experiência vivida, a sua interpretação e construção de sentido e significado são deveras importantes.

Salienta-se que a progressão do professor como profissional é forjada pela prática, pela reflexão sobre a realidade que o cerca, fomentando a dimensão de “transformação” dos discentes como função da escola e de seus agentes. Uma “Metamorfose”<sup>3</sup>.

Entende-se que o processo de formação de um indivíduo consolida-se pela assimilação e pela troca de conhecimentos em um processo contínuo de “buscar conhecer”. Tomando como pressuposto a epistemologia da práxis, o “conhecer” encontra-se na prática social desses docentes a partir da compreensão do real. Dessa forma, ela se faz necessária frente à realidade do trabalho docente focado no que se pretende alcançar no campo educacional.

A formação profissional, nesses moldes, pode trazer valiosos benefícios para a instituição Escola e para o professor (sujeito individual e profissional). Nessa colocação, o centro desse processo de formação deve ser o diálogo, a troca de ideias e de informações, os *feedbacks* oportunizados pelos mais experientes, dentre outras atividades. A formação continuada deve almejar uma formação do sujeito histórico com base nas relações coesas entre a teoria e a prática, ofertando subsídios para que os professores sejam capazes de orientar e transformar as condições que lhes são impostas.

Esse movimento possibilita a construção de uma fundamentação sólida no que tange à episteme da *práxis* docente, o que possibilita ao profissional, a compreensão e a capacidade de compreender as dimensões técnica, estética, política e didática na concretização de uma educa-

3 A terminologia foi cunhada com base na obra de Franz Kafka “Metamorfose”, escrita em 1912. Segundo o autor, a obra nos faz compreender que estamos em constante processo de transformação e que somos influenciados pelo meio, sistemas e pessoas.

ção vocacionada para a emancipação e autonomia do ser humano. A ideia-chave aqui está em ultrapassar o modelo tecnicista e moldar-se na prática, ou seja, possibilitar um “saber fazer” nas dimensões técnica, ética e política do trabalho docente, alinhando-se com o princípio formativo de seu trabalho.

Segundo nos descreve Silva (2018, p. 37-42) é possível apontar alguns pré-requisitos necessários a esta formação, tais como: deve ser um exercício de historicidade na produção de conhecimento, ou seja, a formação torna-se um processo de reflexão e análise de questões, com base no indivíduo e na interação com a sua instituição; a formação deve envolver o trabalho docente (trabalho e vida do professor); uma proposta formativa em que o conhecer acontece na ação e na relação sujeito-objeto, permitindo ao professor (agente da ação) a sua devida reflexão acerca do cotidiano escolar, de sua prática pedagógica e da realidade na qual ela se dá; pensar a função social da educação e da escola, a partir da problematização de seu papel e da articulação dos segmentos que compõem a escola na consecução de seus projetos como agente social.

O papel da educação é primordial. Exige-se que esses docentes obtenham uma preparação adequada e conhecimento amplo. Da mesma forma, espera-se desses profissionais que compreendam, dentre outras coisas, os contextos formativos nos quais estão inseridos; e, não menos importante, que, no transcorrer das experiências e práticas, desenvolvam estratégias de ensino que possam possibilitar uma aprendizagem sólida aos alunos.

No próximo tópico, serão descritas algumas considerações sobre a formação continuada na AMAN, alinhando-se com o que foi apresentado até aqui.

## 5 Formação Continuada de Docentes na AMAN

A Política do Ensino no Exército foi estabelecida pela Portaria nº 715, de 6 de dezembro de 2002. A condução e a divulgação às Instituições de Ensino competem ao Estado-Maior do Exército (EME) e ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DCEEx) fundamenta-se em eixos reguladores, observados em três linhas principais.

A primeira dessas linhas compreende que a atividade de ensino é prioridade, pois dela depende a capacitação de seu pessoal; a segunda, diz que esse ensino deve primar pela utilização de técnicas pedagógicas, como ferramentas de transmissão de informações, em que se contribua para o autoaperfeiçoamento; e a última delas, em colocar o aluno no centro do aprendizado (LUCHETTI, 2006, p. 119).

É imperioso que as atividades das escolas militares – o que não exclui a instituição foco desta pesquisa, a AMAN – sejam norteadas pelos princípios basilares da profissão militar, que consistem nos valores históricos e culturais (normas, disciplina e hierarquia), atitudes e perspectivas inerentes ao desempenho da função.

Os docentes daquela Instituição de Ensino Superior (IES) possuem qualificação adequada para as suas funções, são selecionados por concursos públicos e são avaliados anualmente, tendo em vista a necessidade de atualização de suas práticas pedagógicas. Ratificando o que acabamos de descrever, para Sarkis e Machado (2019, p. 27):

[...] nas escolas militares do Exército, é reconhecida a valorização do professor e o incentivo ao aprimoramento profissional, bem como a modernização da gestão educacional, sem esquecer as tradições e a prática de valores perpétuos [...], pilares que sustentam todas as Organizações Militares.

A formação profissional do indivíduo é um problema único, seja ele civil ou militar, pois o que importa é que se valorize, pelo ensino, o cidadão indistintamente. Aqui fica a evidência de que as Forças Armadas constituem um dos importantes segmentos de um mesmo grande todo social, porque o soldado não se distingue do cidadão, a não ser pelas abnegações impostas pela carreira que escolheu.

Depreende-se que a formação continuada deste docente está exatamente na efetivação da existência humana com base na realidade desse sujeito. Essa prática é ativa e produzida de forma reflexiva, relacional e geradora de transformações no sujeito e no ambiente que o circunda. Por consequência, os modelos pedagógicos aplicados na instituição AMAN buscam, sempre que possível, estar em reavaliação, visando a um melhor desempenho das atribuições de seus docentes.

Em consequência, o seu aprimoramento é entendido, por todos os envolvidos, como um processo constante e em crescente evolução. Na instituição, a identificação das competências necessárias para a atuação profissional representa a interface entre educação e trabalho, dimensões com especificidades distintas, mas que se complementam.

Para que haja ensino de qualidade, sua política educacional tem a finalidade de ofertar aos professores e instrutores uma formação adequada e acessível. Na instituição, cabe à Seção de Coordenação Pedagógica (SCP)<sup>4</sup> a incumbência de coordenar e supervisionar todas as iniciativas de formação em serviço. No Regimento Interno da AMAN, encontra-se que a instituição deve “incentivar e orientar os docentes na realização de cursos de Capacitação, de Pós-graduação, Especialização e Extensão” (BRASIL, 2015, p. 23). Ou seja, seu professor encontra-se em constante formação visando à melhoria em um espiral de conhecimento.

Ponto importante a se considerar, haja vista suas especificidades e seu produto de formação (o Cadete<sup>5</sup>), a formação continuada acontece pelas oportunidades formativas, citadas no parágrafo anterior, e pela troca de experiências na instituição entre os mais “experientes” e os recém egressos. Dessa forma, os encontros, simpósios e congressos em que participam visam a desmistificar conceitos, práticas e o uso de novas metodologias a serem introduzidas em sala de aula, sejam elas tecnológicas ou não.

Essa busca por aperfeiçoamento pode ser respaldada por Imbernón (2005), que nos ensina que “a inovação requer novas e velhas concepções pedagógicas e uma nova cultura profissional forjada nos valores da colaboração e do progresso social” (IMBERNÓN, 2005, p. 19). O autor ainda chama a atenção para o fato de que essas inovações metodológicas, se assim podemos chamá-las, devem estar relacionadas diretamente à “Pesquisa Educativa na Prática”, i.e., o

4 A Seção faz parte da Divisão de Ensino na AMAN e é organizada em Subseção de Planejamento, Subseção de Avaliação da Aprendizagem, Subseção de Pesquisa e Subseção de Acompanhamento Pedagógico.

5 Designação histórica do aluno em uma Academia Militar.

professor participa ativamente desse processo de mudança, realizando adaptações e criações de acordo com o seu contexto educativo.

Sobre essa questão acerca da inovação pedagógica (prática ou teórica), no entanto, podemos encontrar em Moran (1995) que inovações tecnológicas (puramente) não podem substituir um bom professor, porém, há a real necessidade de que o profissional encontre uma forma nova de desenvolver suas funções, pois se espera que ele/ela seja um agente que “Transforma informação em conhecimento e conhecimento em saber, em vida, em sabedoria - o conhecimento com ética” (MORAN, 1995, p. 25).

Dito isso, faz-se necessário refletir sobre a relevância desse profissional. Gatti (2016, p. 39), assim nos diz:

Atender à qualidade deste profissional exige cursos de formação, que ofereçam ao docente, a compreensão do desenvolvimento cognitivo, socio afetivo, cultural e entendimento, do que pode motivar crianças e adolescentes em suas aprendizagens. [...] de estabelecer relações destes conteúdos com o mundo que cerca a todos nós.

Consoante com a autora, Santos (2018) nos relata que as competências essenciais para o exercício da docência ultrapassam os saberes docentes e chegam até a competência do professor, que se aprimora pelo seu desenvolvimento profissional. O teórico afirma, ainda, que o desenvolvimento docente percorre um caminho formativo que pode ser trilhado de forma individual ou coletiva, tendo a instituição, papel contribuinte relevante na realização dessa formação.

Com base no que diz Zabala (1998, p. 9), parece-nos claro que esse processo formativo “é tão rico, tão complexo e tão dinâmico, que provoca a discussão e o debate entre posturas às vezes coincidentes, às vezes discrepantes”, nos estimulando a entender que se trata de uma prática que demanda articulação, reflexão e prática adequada e contextualizada com os dias atuais.

Em suma, a política de formação docente da Academia Militar das Agulhas Negras deixa claro que o exercício da profissão demanda uma formação baseada em valores e tradições, que constituem os pilares daquela instituição. Isso não se limita à transmissão formal dos conteúdos científicos característicos de cada disciplina, envolve também os aspectos referentes à didática e ao encaminhamento de múltiplas variáveis que caracterizam a docência (BRASIL, 2010).

É correto afirmar que os professores e instrutores da AMAN seguem normas bem estabelecidas e de conhecimento de todos os integrantes. Entretanto, o respeito às normas e o culto aos valores éticos e morais da instituição EB não limitam a busca por inovação do profissional docente, nem tampouco sua criatividade. Assim é descrita a “Missão Síntese” do militar da AMAN: “Crie com ética” (BRASIL, 2019, p. 6).

## 6 Considerações Finais

Este trabalho pretendeu analisar questões específicas sobre a formação docente e seu desenvolvimento em uma instituição de ensino militar, apresentando uma parte dos fundamen-

tos filosóficos dos estudos realizados para a construção de dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Taubaté.

A proposta está em articular a formação nos contextos da sua prática e das questões de ordem pessoal. Também, em proporcionar aos professores espaços para “re-pensarem” e “re-construírem” suas atividades como profissional da educação.

Ao longo das páginas deste artigo, constatou-se a importância de analisar o processo de formação em serviço e suas especificidades, alcances e objetivos, sob um olhar epistemológicos da prática em uma instituição de ensino militar (AMAN).

No decurso desta pesquisa, achou-se por bem apresentar conceitos e pressupostos que envolvem a formação continuada e suas características, bem como trazer uma reflexão sobre a importância de se estruturar na instituição, uma formação com base na construção conjunta desse processo.

Na sequência, coube-nos apresentar como se desenvolve, à luz dos autores que tratam do tema em questão, a formação continuada em uma Academia Militar do Exército Brasileiro e suas políticas de formação docente.

Por fim, identificou-se que a formação continuada se consolida no próprio ambiente de trabalho, ou seja, na Escola, e que nela está o ambiente adequado para a construção desse processo. É na Escola onde ocorrem a interpretação e transformação do real, a troca de experiências e onde o profissional docente consolidará sua identidade profissional.

## Referências

- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Portaria nº 613, de 13 de novembro de 2000. Reconhece e credencia a Academia Militar das Agulhas Negras como Instituição de Ensino Superior. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 47, p. 36, 24 nov. 2000.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Portaria nº 715, de 6 de dezembro de 2002. Aprova a Política de Ensino no Exército Brasileiro. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 51, p. 7-8, 20 dez. 2002.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Separata ao BE nº 49/2014: portaria nº 1.357, de 6 de novembro de 2014. Aprova o Regulamento da Academia Militar das Agulhas Negras (EB10-R-05.004) e dá outras providências. **Separata ao Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 49, 27 p., 5 dez. 2014.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Educação e Cultura do Exército. Comando da Academia Militar das Agulhas Negras. **Regimento interno da Academia Militar das Agulhas Negras**. Resende, RJ: [s. n.], 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Educação e Cultura do Exército. Comando da Academia Militar das Agulhas Negras. **Plano de gestão da Academia Militar das Agulhas Negras**. Resende, RJ: [s. n.], 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. **Processo de transformação do Exército**. 3. ed. Brasília, DF: [s. n.], 2010.
- CURADO SILVA, K. A. P. C; LIMONTA, S. V. Formação de professores em uma perspectiva crítico-emancipadora: a materialidade da utopia. In: CURADO SILVA, K. A. P. C; LIMONTA, S. V. (org.). **Formação de professores da perspectiva crítica: resistência e utopia**. Brasília, DF: Editora UnB, 2014. p. 13-31.
- DAY, C. **Desenvolvimento profissional de professores: os desafios da aprendizagem permanente**. Porto, Portugal: Porto Editora, 2001.
- ELLIOTT, J. **La investigación-acción en educación**. Madrid: Ediciones Morata, 1990.
- GATTI, B. A. Formação de professores: condições e problemas atuais. **Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP)**, Itapetininga, v.1, n. 2, p. 161-171, 2016. Disponível em: <https://itp.ifsp.edu.br/ojs/%20index.php/RIFP/article/view/347>. Acesso em: 1 ago. 2020.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília, DF: UNESCO, 2011. 300p.

HARGREAVES, A. **O ensino na sociedade do conhecimento: educação na era da insegurança**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

IMBERNÓN, F. **Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza**. 5. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

LUCHETTI, M. S. R. **O ensino no Exército brasileiro: história, quadro atual e reforma**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Ciência Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, 2006. Disponível em: [http://iepapp.unimep.br/biblioteca\\_digital/pdfs/2006/OFFJHEQAOKPW.pdf](http://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/pdfs/2006/OFFJHEQAOKPW.pdf). Acesso em: 1 ago. 2020.

MARCELO, C. Desenvolvimento profissional docente: passado e futuro. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, [Lisboa], n. 8, p. 7-22, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/130>. Acesso em: 21 jul. 2021.

MARCELO GARCÍA, C. A Formação de professores: novas perspectivas baseadas na investigação sobre o pensamento do professor. In: NÓVOA, A. (org.). **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p. 50-75.

MARCELO GARCÍA, C.; VAILLANT, D. **Las tareas del formador**. Málaga: Ediciones Aljibe, 2001.

MARIN, A. Educação continuada: introdução a uma análise de termos e concepções. **Cadernos CEDES**, Campinas, n. 36, 1995.

MERCADO, L. P. L. (org.). **Novas tecnologias na educação: reflexões sobre a prática**. Maceió, AL: Edufal, 2002.

MORAN, J. Novas tecnologias e o reencantamento do mundo. **Tecnologia Educacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 126, p. 24-26, set./out. 1995.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artmed, 1992.

ROLDÃO, M. do C. Função docente: natureza e construção do conhecimento profissional. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v.12, n. 34, p. 94-103, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/XPqzwvYZ7YxTjLVPJD5NWgp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

SANTOS, E. O. dos. **A formação continuada na rede de ensino do Recife**: concepções e práticas de uma política em construção. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3778>. Acesso em: 22 jul. 2021.

SANTOS, L. A. dos. **Projetos interdisciplinares a partir do uso das TIC**: desafios e possibilidades na percepção dos professores. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação e Desenvolvimento Humano: formação, políticas e práticas sociais, Universidade de Taubaté, Taubaté, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://mpemdh.unitau.br/wp-content/uploads/2016/dissertacoes/mpe/b/Leonardo-Alex-dos-Santos.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

SARKIS, S. M. de J. S.; MACHADO, N. J. Valores éticos na cultura militar – alicerces fundamentais dos projetos educacionais do Exército Brasileiro. **Anuário da Academia Militar das Agulhas Negras**, [Resende], ano 9, n. 7, 2019.

SCHÖN, D. A. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, A. (org.). **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1995. p. 79-91.

SILVA, A. dos A. P. da. **Ser professora**: o trabalho da docência em tempos diferentes de atuação. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação e Desenvolvimento Humano: formação, políticas e práticas sociais, Universidade de Taubaté, Taubaté, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://mpemdh.unitau.br/wp-content/uploads/2016/dissertacoes/mpe/b/Adriana-dos-Anjos-Pereira-da-Silva.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

SILVA, A. dos A. P. da; BUSSOLOTTI, J. M.; LEÃO, M. A. B. G. A boniteza de ser professor. In: CALIL, A. M. G. C.; MENDONÇA, R. D. (org.). **Formação continuada transformando a realidade**. Taubaté, SP: UNITAU, 2018. p. 14-31. Disponível em: <https://editora.unitau.br/index.php/edunitau/catalog/view/editora.unitau.br/5/23-1>. Acesso em: 21 jul. 2021.

WORTMEYER, D. S. **O desenvolvimento de valores morais na socialização militar**: entre a liberdade subjetiva e o controle institucional. 2017. Tese (Doutorado em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde) – Programa de Pós-Graduação em processo de Desenvolvimento Humano e Saúde, Departamento de Psicologia Escolar e do desenvolvimento, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24098/3/2017\\_DanielaSchmitzWortmeyer.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24098/3/2017_DanielaSchmitzWortmeyer.pdf). Acesso em: 2 ago. 2020.

ZABALA, A. **A prática educativa**: como ensinar. Porto Alegre: Artmed, 1998.

# O papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil no século XXI (2005-atualidade)

*The role of ZOPACAS in Brazil's foreign and defense policies in the 21st century (2005-present)*

**Resumo:** O século XXI tem se caracterizado pela complexidade com a ascensão/consolidação de polos regionais de poder, configurando características de uma ordem multipolar. A atenção global passou a ser novamente direcionada para o hemisfério Sul devido à intensificação das relações Sul-Sul, incluindo-se, aí, o Atlântico Sul, nos cálculos geoestratégicos. Nesse contexto, o Brasil reconsolidou o eixo da sua política externa para o Sul, intensificando as relações com os países de seu entorno estratégico, articulando aí, assuntos de defesa. Assim, o presente artigo objetiva analisar qual o papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil, especialmente a partir de 2005 com a primeira revisão da Política Nacional de Defesa (PND). Como hipótese, evidencia-se que a Zona faz parte do conceito de entorno estratégico do Brasil, sendo prioridade de suas políticas externa e de defesa desde 1986, mesmo com períodos de maior ou menor intensidade em sua agenda externa. Metodologicamente, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, aplicando o método hipotético-dedutivo.

**Palavras-chave:** ZOPACAS. Política externa brasileira. Política de defesa do Brasil.

**Abstract:** The 21st century has been characterized by complexity with the rise/consolidation of regional power poles, configuring characteristics of a multipolar order. Global attention was once again directed to the Southern hemisphere due to the intensification of South-South relations, including the South Atlantic, in the geostrategic calculations. In this context, Brazil reconsolidated the axis of its foreign policy for the South, intensifying relations with the countries in its strategic surroundings, articulating defense matters there. Thus, this article aims to analyze the role of ZOPACAS in Brazil's foreign and defense policies, especially from 2005 onwards with the first review of the National Defense Policy (PND). As a hypothesis, it is evident that the Zone is part of the concept of Brazil's strategic environment, having been a priority of its foreign and defense policies since 1986, even with periods of greater or lesser intensity in its external agenda. Methodologically, we opted for a qualitative approach research, applying the hypothetical-deductive method.

**Keywords:** ZOPACAS; Brazilian Foreign Policy; Brazil's defense policy.

**Kamilla Raquel Rizzi** 

Universidade Federal do Pampa  
Sant'Ana do Livramento, RS, Brasil.  
kamillarizzi@unipampa.edu.br

**Patrick Bueno** 

Universidade Federal do Pampa  
Sant'Ana do Livramento, RS, Brasil.  
patrickbuenopinto@gmail.com

**Recebido: 19 mar. 2021**

**Aprovado: 24 jun. 2021**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução: a complexidade do sistema mundial do século XXI

O esgotamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o consequentemente fim da ordem bipolar encaminhou o sistema mundial para uma ordem de complexidade conjuntural a partir do início da década de 1990, na qual a ascensão de novos polos de poder e a concretização de blocos econômicos limitaram a margem de atuação dos Estados Unidos (EUA). Na esfera diplomático-militar e estratégica dominava somente um polo de poder, com Washington em posição dominante, sobretudo na ausência de qualquer adversário do mesmo nível, atribuindo uma ordem unipolar no imediato período pós-Guerra Fria. No entanto, conforme Visentini (2013), quando ponderadas as novas tendências e o avanço econômico-tecnológico, a ordem que se desenhou após 2001 possui características multipolares. Considera-se, na presente análise, que o sistema mundial se encontra em plena transição, em uma fase de desgaste pós-hegemônico. Apesar do seu declínio relativo, Washington manteve uma margem de vantagem sobre seus aliados-rivais devido da vantagem militar e econômica e domínio sobre organizações internacionais<sup>1</sup>.

A ascensão de novos polos de poder e a ampliação dos blocos econômicos deu ao sistema mundial do século XXI traços complexos. Nesse quadro, a Ásia oriental emergiu como nova fronteira econômica, especialmente a China que se associa ao dinamismo da revolução científico-tecnológica em sua atual etapa, adequando-se ao sistema capitalista como uma economia socialista de mercado, a qual lhe tem permitido gozar de um desenvolvimento econômico expressivo e preservar sua estrutura política de teor não hegemônico e de liderança compartilhada. Outro polo é a Rússia que, desde a ascensão de Vladimir Putin (2000), tem apresentado melhorias socioeconômicas internamente, permitindo uma política de barganha e cooperação com o Ocidente, como também, a recuperação de sua concepção de interesse nacional (VISENTINI, 2013).

A última década do século XX foi marcada por duas mudanças profundas na América Latina. O velho paradigma desenvolvimentista, o qual passou pelo aumento da inflação, pela estagnação econômica e pela exaustão do Estado como condutor da economia nacional, culminou no seu esgotamento e abriu-se espaço ao paradigma do Estado neoliberal. Os países latino-americanos mergulharam no século XXI à procura de outro destino (CERVO, 2016), com crescimento econômico expressivo no início do século, resultado do aumento do comércio mundial e dos preços das *commodities*. No entanto, esses estímulos externos deixaram de incidir favoravelmente e o destino regional entrou em declínio nos últimos sete anos.

Por sua vez, a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional foi determinada pelos dois governos que caracterizaram a passagem do paradigma do Estado Normal ao Estado Logístico<sup>2</sup>, dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2000) e Luiz Inácio Lula da Silva

1 Desde os anos 1970, os EUA vêm perdendo lentamente seu protagonismo internacional e por meio da sua ascendência dentro das organizações internacionais, o país tem tentado manter sua posição internacional. Porém, o declínio referido é em termos internos, pois o papel da superpotência nos âmbitos externo e interno não mais convergem. Neste sentido, Todd (2003) afirma que o declínio relativo parece ser irreversível em um mundo demasiado vasto, diverso e dinâmico para aceitar um sistema unipolar.

2 O uso de Paradigmas nas Ciências Humanas e Sociais revela-se importante pela observação empírica e análise histórica. Para Cervo (2003), a política externa brasileira originou quatro paradigmas: o Liberal-Conservador (1810-1930), o Estado Desenvolvimentista (1930-1989), o Estado Normal (1990-2002) e o Estado Logístico (2003-2018). De 2018 aos nossos dias, são conjugadas características do Estado Logístico com o Normal, acentuado.

(2003-2010). O primeiro sustentava suas ideias e decisões a partir de uma perspectiva neoliberal, o segundo, com o viés de centro-esquerda sindical. Dessa forma, o Estado Logístico iniciado por Cardoso, consolidado por Lula, mantido por Dilma Rousseff (2011-2016), foi esvaziado (tendo tons neoliberais) por Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atualidade) e tem sido o modelo que conduz, com maior ou menor intensidade de prioridades e pragmatismo, a postura brasileira frente às mudanças do sistema mundial no século XXI.

Nesse contexto, o presente artigo pretende analisar qual o papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil, com especial atenção a partir de 2005, ano em que foi promulgada a primeira revisão da Política de Defesa Nacional e a consequente incorporação do conceito de entorno estratégico. A hipótese de pesquisa evidencia que a ZOPACAS faz parte do entorno estratégico do Brasil, sendo prioridade de sua política externa e de defesa, desde sua criação, em 1986, sendo enfatizada a partir de 1995, com a primeira revisão da PND, mesmo com períodos de maior ou menor intensidade em sua agenda externa. Metodologicamente, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, na qual predomina a interpretação desenvolvida pelo pesquisador frente ao caso de estudo, uma vez que tal abordagem se preocupa “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32).

Adota-se o método hipotético-dedutivo, o qual permite através de um problema inicial, elaborar certas hipóteses que podem ser refutadas ou comprovadas no desenvolvimento da pesquisa. Em que a “[...] substituição dos tradicionais princípios epistemológicos básicos da indução e da verificabilidade, propôs a testabilidade e a falsificabilidade” (NEVADO, 2008, p. 20). Ademais, segundo Nevado (2008), esta abordagem consiste em desenvolver explicações causais dedutivas e avaliá-las por meio de previsões, com base numa relação lógica entre proposições, uma vez que o conhecimento é a consequência das proposições que refutam as hipóteses e teorias iniciais.

### 1.1 O Brasil se reaproximando do Atlântico Sul e da África

Depois do Afro-pessimismo dos anos 1980 e 1990, ocorreu na primeira década do século XXI um crescimento econômico expressivo dos países africanos, o que resultou na postura mais ativa e pragmática da inserção internacional da África. Argumenta-se que a “África nunca existiu isolada da política mundial, mas esteve inevitavelmente imbricada nas dinâmicas e no fluxo de eventos e mudanças de configuração do poder global” (WAPMUK; AKINKWOTU, 2017, p. 11). Neste sentido, as mudanças ocorridas no continente africano decorreram, conforme Saraiva (2015), do a) avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e o término dos conflitos armados; b) crescimento econômico associado às políticas macroeconômicas e, c) a elevação de autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimento culturais e políticos. Assim, a ascensão de uma nova classe média consumidora e o aumento dos ganhos sociais em certos países africanos, fez com que o teor pessimista das análises sobre o continente africano se convertesse à narrativa otimista, registrando uma “Emergência Africana”.

O crescimento econômico nos países africanos foi decorrente dos fluxos de investimento direto estrangeiro após 1999, os quais ficaram concentrados em cinco países (Nigéria, Sudão, Angola, Guiné Equatorial e África do Sul), cuja causa principal de atração são os recursos energéticos. Em parte, os fluxos de investimentos eram oriundos de potências emergentes do Sul - Brasil, Índia e China, que buscaram engajar-se à África por motivos político-estratégicos e econômicos. No entanto, EUA, Reino Unido, França, Rússia e Alemanha continuaram a articular seu papel no continente para assegurar seus interesses (acesso a recursos naturais e de energia, mercados e rota de navegação, como também, cálculos militares-estratégicos).

Nessa conjuntura sistêmica, com o fortalecimento da cooperação Sul-Sul em sua pauta externa, as relações do Brasil com a África ganharam também incentivo a partir do governo Lula da Silva (2003-2010)<sup>3</sup>. Abdenur e Souza Neto (2014b) ressaltam que as relações Sul-Sul desenvolvidas por Brasília nesse período exerceram um caráter instrumental para projetar internacionalmente a imagem do país, alcançar seus interesses nacionais “[...] com o propósito de projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa” (ABDENUR e SOUZA NETO, 2014b, p. 217).

A presente pesquisa toma como ponto de partida a discussão conceitual com base em Cervo (2008) e Milani e Pinheiro (2013), considerando-se a política externa uma política pública, a qual tem seus resultados no ambiente externo, porém, levando em consideração que o processo de elaboração, no qual aglomera as demandas e conflitos de variados grupos domésticos, torna-a um instrumento do Estado. A partir da transição dos anos 1980/1990, o Ministério das Relações Exteriores perdeu sua relativa autonomia na condução da política externa do país, pois incorporou-se o papel da Fazenda na negociação financeira internacional, bem como, nota-se a presença de vários ministérios como também entidades subnacionais que fazem parte na definição da agenda internacional do Estado brasileiro. Conforme Milani e Pinheiro (2013), “[...] se antes era possível falar de uma concentração desses assuntos na agenda do Itamaraty, hoje os temas de política externa, por serem mais diversificados, povoam as atividades de outros ministérios e agências de governo, em um novo arranjo institucional” (p. 27).

Por sua vez, segundo Figueiredo (2015), a política de Defesa pode ser percebida em dois aspectos em termos restritos e amplos. O primeiro aspecto abrange o termo defesa quanto ao uso da força de natureza militar e, por outro lado, ao emprego dos instrumentos diplomáticos, os quais conduzem os Estados, em estado de tensão, negociação dos interesses e objetivos das partes envolvidas, objetivando a manutenção da paz. No segundo aspecto, o termo defesa se refere ao estágio de desenvolvimento econômico e técnico-científico, a estrutura social, a eficiência das instituições políticas, ao histórico da cultura de defesa, a sua geopolítica (posição geográfica, tamanho territorial, recursos naturais). Desse modo, o conceito de política de defesa é uma percepção da complexidade das relações internacionais, ou seja, como o Estado percebe as ameaças e os conflitos de interesses.

---

3 Significou um resgate aos princípios planteados na Política Externa Independente, a qual foi desenhada no governo de Jânio Quadros (1961-1964), como também, a retomada de elementos que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira: ação cooperativa, multilateralismo normativo, realismo e pragmatismo (CERVO, 2008).

Torna-se indispensável vincular as políticas externa e de defesa com o modelo de desenvolvimento, pois “estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação” (BRASIL, 2012b, p. 1). Nota-se que a vinculação é importante, pois assegurando a segurança nacional, entendida como “[...] condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças [...]” (BRASIL, 2012d, p. 12.), o país consegue promover seu desenvolvimento. Logo, o modelo de desenvolvimento seria o “[...] projeto político de superação do subdesenvolvimento visando a modernização tecnológica, o aumento de capacidades produtivas industriais e de suporte econômico à política externa e à política de defesa do país no Sistema Internacional” (MARTINS; NUNES, 2017, p. 191).

Neste sentido, observa-se que as políticas externa e de defesa a) devem ser compreendidas como políticas públicas complementares, b) o processo de formulação da política externa brasileira realizado internamente responde à variáveis internas e externas, ressaltando uma “pluralização de atores da política externa brasileira”, e c) essa pluralidade de atores e interesses é um reflexo da nova ordem internacional e doméstica, na qual emerge uma complexidade e uma nova visão sobre a política externa, sua prática e seu estudo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Ademais, essa retomada dos assuntos de defesa e segurança no Brasil é resultado da criação do Ministério de Defesa, em 1999 e da primeira revisão da Política de Defesa Nacional em 2005, da Estratégia Nacional de Defesa, 2008 e do Livro Branco de Defesa Nacional, 2012. Assim, o Brasil buscou gradualmente convergir sua capacitação securitária (institucional e de ação) com a formação de uma economia nacional robusta (MARTINS; NUNES, 2017, p 204).

## 1.2 A ZOPACAS: da origem ao ocaso a partir de 2013

Durante a Guerra Fria, o clima de insegurança e desconfiança gerado pelas grandes potências fez com que a África do Sul passasse a fomentar a formação de uma organização de defesa nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A partir de sua perspectiva, assegurar a segurança da região sul-atlântica contra a ameaça comunista seria possível através da criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), na década de 1970. No entanto, essa proposta não foi adiante devido à ausência de interesse dos países da região.

De acordo com o entendimento brasileiro, o delineamento de esquemas de cooperação militar poderia intensificar os impactos negativos e o agravamento das tensões internacionais na região sul-atlântica (VIEGAS FILHO, 2016). Nesse sentido, o Brasil lançou a proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como contraposta à OTAS, em 1986, cujo objetivo central era de preservar a natureza pacífica do Atlântico Sul. Na 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a iniciativa brasileira de criação da ZOPACAS se concretizou por meio da Resolução A/RES/41/11. Ademais de mencionar o objetivo de assegurar a paz e a cooperação entre os países que o margeiam, a resolução ressaltava a desnuclearização e desmilitarização

do Atlântico Sul<sup>4</sup>. Após a sua criação, os encontros foram no Rio de Janeiro, Brasil, em 1988; Abuja, Nigéria, em 1990; Brasília, Brasil, em 1994; Somerset West, África do Sul, em 1996; Buenos Aires, Argentina, em 1998; Luanda, Angola, em 2007; e o último encontro ocorrido, em Montevidéu, Uruguai, em 2013.

Há, na literatura analisada das áreas de política externa e de defesa do Brasil e de segurança e defesa no âmbito da ZOPACAS, ampla concordância sobre a relevância da Zona para o país e região, desde 1986. Os principais argumentos positivos (ABDENUR e MARCONDES, 2014a; GONZALEZ, 2014; NEVES, 2015; PENHA, 2011; PEREIRA, 2016; VIEGAS FILHO, 2016; VISENTINI, 2013) apresentados analisam o papel geoestratégico<sup>5</sup> da região do Atlântico Sul no sistema mundial e da necessidade de entendimento entre os Estados ribeirinhos, em termos de aproximação, cooperação e estabilidade política-institucional. Para tal, utilizam-se da análise de que a Zona é um fórum de concertação permanente vital para a manutenção da região como tal, embora incipiente ainda, mas com potencialidades evidentes. Outros autores (AMORIM, 2013; PIMENTEL, 2015, 2018; RUCKS, 2014; SANTOS SOARES, 2020; VIEIRA, 2017) compreendem a importância da Zona, mas contrariam tal posicionamento, questionando a sua efetividade, que – embora com mais de trinta anos de existência – não conseguiu avançar na sua institucionalização, e essa seria sua principal deficiência e problema de origem. A falta de ações consolidadas concretamente, o “baixo investimento dos países [na] articulação e [...] [as] próprias diversidades dos países em estabelecer uma pauta comum” (RUCKS, 2014, p. 156) e o “estágio letárgico atual” (SANTOS SOARES, 2020, p. 41) seriam consequências de uma estrutura institucional inexistente<sup>6</sup>.

Neste artigo, concorda-se com o primeiro grupo de autores, que, mesmo com as deficiências apontadas historicamente e os desafios contemporâneos, compreende o papel positivo que a ZOPACAS desempenha para a região se manter estável e com ações de cooperação bi e multilateral.

A região sul-atlântica se apresenta como uma plataforma estratégica para o desenvolvimento econômico e social dos países de ambas as margens, possibilitando a conexão interoceânica com outras regiões, embora essas tenham características diferentes. Dessa forma, no contexto africano, a Zona surgiu como instrumento de cooperação e fortalecimento das relações entre os Estados-membros, bem como constitui-se como um palco de diálogo para aqueles países que possuem suas capacidades de influência limitadas, permitindo, assim, ter uma voz mais contundente nos fóruns, conforme Gonzalez (2014). Além disso, a integração regional representa uma forma de legitimar a soberania nacional dos países africanos no período pós-descolonização, aliando assuntos domésticos e regionais para a estabilização.

4 Além do Brasil, mais outros vinte e três países passaram gradualmente a serem signatários: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

5 Por geoestratégia – além da discussão teórico-conceitual existente na literatura especializada, aqui se compreende como o estudo das “[...] constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de avaliação e emprego de formas de coação, projeta o conhecimento geográfico na atividade estratégica” (CORREIA, 2012, p. 238, grifo nosso).

6 Ainda segundo Amorim (2013), torna-se pouco provável que “[...] cooperações regionais no âmbito da Inteligência se estabeleçam entre os Países participantes da Zona de Paz e Cooperação, reforçando as tradicionais desconfianças mútuas nesse setor da segurança internacional” (p. 28).

Avaliando o lado sul-americano, a ZOPACAS exerce notoriamente um papel de mecanismo de defesa para assegurar os interesses brasileiros e representa-se relevante para seus outros dois membros sul-americanos, Argentina e Uruguai. Para o primeiro país, a questão da soberania das Ilhas Malvinas percebe a Zona como fórum para proporcionar apoio a sua demanda nacional (GONZALEZ, 2014) além das demandas territoriais. Por sua vez, o Uruguai busca recursos energéticos no pleito de sua plataforma continental e, por meio da Zona, lograr apoio de outros Estados para ampliar sua soberania territorial.

Diferentemente dos demais, o Brasil aproveitou a oportunidade de cooperação na Zona, o que lhe permitiu ações de aproximação ao continente africano e a integração de ações da Marinha por meio de instruções e ensino nas esferas de defesa e técnica. Ademais, o país tem demonstrado uma nova postura em relação ao Atlântico Sul, levando em consideração que essa região é de grande importância para os interesses nacionais, isso advém dos seguintes aspectos conforme Neves (2015): a) uma reserva de grandes recursos energéticos; b) principal meio de transporte e intercâmbio comercial; e c) plataforma de influência e projeção para a África.

A fase mais contemporânea de ação da ZOPACAS se deu em um contexto de revalorização do Atlântico Sul, no âmbito regional e mundial. Na análise dessa etapa histórica, metodologicamente corrobora-se a hipótese de pesquisa, a qual afirma que a Zona faz parte do entorno estratégico do Brasil, se consolidando como prioridade de sua política externa e de defesa, pois é o momento de maior intensidade e presença na sua agenda externa. A descoberta de novas reservas de petróleo e gás natural nas duas margens e o papel de rotas marítimas e aéreas foram aspectos que fomentaram a importância estratégica desse espaço como apontado por Penha (2011):

Os mesmos eixos históricos das relações Brasil-África, compreendendo as zonas marítimas do Nordeste ao Sudeste brasileiro (Salvador-Rio de Janeiro) e Angola-Nigéria (Luanda-Lagos), do lado africano, reaparecem como nova “fronteira de recursos” para o mundo industrializado. Esta fronteira está focada nas reservas de petróleo do Golfo da Guiné e da plataforma continental brasileira, estimadas em 60 e 70 bilhões de barris em cada lado (PENHA, 2011, p. 216).

O contexto interno dos países sul-atlânticos apresenta uma discrepância em termos de desenvolvimento econômico e políticas externa e de defesa. No âmbito das relações Brasil-África, observa-se que as novas bases dessas relações são provenientes de uma visão estratégica e de uma perspectiva coerente que, desde o início do governo Lula, em 2003, o Brasil passou a desenvolver uma diplomacia “ativa e afirmativa”, intensificando os laços com o continente africano, como também, resgatando as relações Sul-Sul (VISENTINI, 2013).

No âmbito africano, o papel protagonista de Angola é resultado de suas novas prioridades, bem como, de sua política de defesa nacional que, atualmente, aposta no desenvolvimento do setor da segurança e de defesa do Estado, assim, alavancando o crescimento econômico e a estratégia de afirmação regional. O país tem investido na capacitação militar e nas orientações estratégicas para que suas Forças Armadas façam parte dos mecanismos proativos de cooperação regional, permitindo-lhes contribuir para a afirmação de Angola na região e

na África. A interdependência entre os fatores de afirmação, como é o controle da soberania transfronteiriça e a promoção da segurança regional concorrem também para reforçar a segurança e estabilidade interna.

Por iniciativa angolana, a sexta Reunião Ministerial da Zona foi realizada em Luanda, nos dias 18 e 19 de junho de 2010<sup>7</sup>, cujo propósito foi revitalizar as atividades do fórum. Essa iniciativa ocorreu em um contexto em que o Atlântico Sul adquiriu novamente seu caráter estratégico devido à ampliação do potencial de exploração de petróleo e gás natural em ambas as margens, o que atraiu a atenção de potências extrarregionais, como também, o aumento do crime transnacional organizado principalmente na costa africana.

Posteriormente, realizou-se a Reunião Ministerial em Luanda, a qual foi prestigiada por vinte e quatro Estados-membros. O documento final, nomeado de Declaração de Luanda, além de reiterar os objetivos anteriores, buscou pleitear a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas para maior representatividade e o avanço da Rodada de Doha para maiores oportunidades para os países em desenvolvimento. Além disso, saudou-se a criação da Comissão do Golfo da Guiné (CGG)<sup>8</sup>, tornando um complemento para o alcance dos objetivos da ZOPACAS. Como resultado da reunião, foi exposto o Plano de Luanda que arquitetou a agenda para três temas principais, o desarmamento e a não proliferação, a cooperação para o desenvolvimento e os temas econômicos (PEREIRA, 2016)<sup>9</sup>. Ainda em 2010, os Estados-membros se reuniram para a realização de uma Mesa Redonda, em Brasília, quando se discutiram o fomento da cooperação regional a nível técnico<sup>10</sup>.

A sétima Reunião Ministerial da ZOPACAS ocorreu em Montevidéu, nos dias 15 e 16 janeiro de 2013, na qual estiveram presentes vinte e um Estados-membros - Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Serra Leoa não participaram. Na ocasião foram adotados a Declaração de Montevidéu e o Plano de Ação de Montevidéu, além das declarações referentes às situações na República Democrática do Congo e na Guiné Bissau devido à instabilidade política (UNITED NATIONS, 2013)<sup>11</sup>. A Declaração de Montevidéu reforçou os princípios e propósitos da ZOPACAS e apresentou questões que conversam com os objetivos centrais, reforçando a governança global e reforma, o desarmamento ao nível de todas as armas de destruição em

7 Em 2003, ocorreu o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, onde se fez menção a importância do fortalecimento da ZOPACAS como meio de cooperação entre Brasil e os países africanos em questões de paz no continente africano. Também na primeira Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006, com a Declaração de Abuja, os Estados das duas margens se comprometiam em fortalecer a integração regional por meio de organizações regionais existentes, apontando a ZOPACAS como exemplo.

8 A CGG foi idealizada em 1999, mas fundada em 2001, em Libreville, surgindo da necessidade de desenvolver um mecanismo de cooperação, promover a gestão e resolução de conflitos regionais, da regulação e harmonização da extração dos recursos naturais. A organização representa um quadro de concertação político-estratégico, sendo composta por República de Angola, República do Camarões, República Democrática do Congo, República do Congo, República da Guiné Equatorial, República do Gabão, República Federativa da Nigéria e República Democrática de São Tomé e Príncipe (PEREIRA, 2016).

9 Também foram criados grupos de trabalho com o intuito de debater os problemas análogos como a cooperação econômica para erradicação da pobreza, combate a crimes transnacionais, estabilidade e segurança, prevenção de conflitos armados, pesquisa científica, questões ambientais e a implementação de projetos em tais áreas.

10 Participaram o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) e foram identificadas áreas que necessitam esforços de cooperação: mapeamento e exploração dos fundos marinhos, proteção e preservação dos recursos marinhos, transporte marítimo e aéreo, segurança portuária, cooperação em termos de defesa, segurança marítima e combate a crimes transnacionais (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2010).

11 Os ministros de Defesa dos países-membros estiveram presentes nessa reunião, pois pela primeira vez eles foram convidados a participar.

massa, a paz e segurança, a questão das Malvinas, com o aumento da presença militar britânica, a defesa e seu desenvolvimento, em termos econômicos e financeiros, o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas, os oceanos e recursos marinhos e os crimes transnacionais, como se vislumbra sinteticamente no Quadro que segue:

**Quadro 1 – Plano de Ação de Montevideú (2013)**

<b>Tópicos</b>	<b>Objetivos</b>
Mapeamento e exploração do fundo marinho	Desenvolver capacidade para o fomento de pesquisas científicas para avaliação do potencial de recursos minerais do mar e para delimitação das margens continentais.
Cooperação na área ambiental; proteção e preservação do ambiente marinho e de recursos marinhos vivos e pesquisa científica marinha	Intensificar os esforços cooperativos em termos de pesquisas científicas marinhas e da pesca em alto-mar; Cooperar, intercambiar informações e aumentar as capacidades nas áreas científicas, na coleta de dados, no acompanhamento, no monitoramento, no controle e na vigilância das costas.
Cooperação nas áreas de transportes marítimos e aéreos e da segurança portuária	Fortalecer a conexão entre os países-membros; Intercambiar informações para potencializar a eficiência portuária.
Cooperação para salvaguardar a segurança marítima	Intensificar a cooperação na área de monitoramento, controle e vigilância de navios; Cooperar nas capacidades de busca e salvamento.
Cooperação na área de defesa	Intensificar a interação entre suas forças armadas; Realizar a troca de informações sobre políticas de defesa; Promover exercícios militares conjuntos entre os Estados-membros; e, Criar um grupo de trabalho, no âmbito das operações de paz das Nações Unidas, com o intuito de explorar futuras oportunidades de cooperação.

Fonte: Os autores, com base no Plano de Ação de Montevideú (UNITED NATIONS, 2013) e Coutinho (2014).

Conforme evidenciado, o Plano de Montevideú apresenta metas claras e plausíveis a médio e longo prazo, cujos objetivos envolvem a maior parte das demandas dos Estados ribeirinhos do Atlântico Sul, com tópicos relativos à manutenção da paz e cooperação proativa para o desenvolvimento. Depois dessa Reunião, em 2014, a Presidência Pro-Tempore estava à cargo de Cabo Verde, que deveria ter sediado a nova reunião ministerial em 2015, porém isso não ocorreu desde então. Em Resolução 69/322 de setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas recobrou ações da Zona, ao citar a necessidade de

[...] reuniones ministeriales bienales, así como reuniones anuales paralelamente a la Asamblea General, y a que se establezca un mecanismo de seguimiento, como se decidió en la Declaración de Montevideo; [e..] Decide incluir en el programa provisional de su septuagésimo período de sesiones el tema titulado “Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur (UNITED NATIONS, 2015, p. 2).

O Brasil, por sua vez, incorporou progressivamente ações que tem se coadunado com os objetivos do Plano de Ação de Montevideu, bi e multilateralmente. Desde 2003, realizaram-se acordos de cooperação no âmbito de defesa com sete países africanos (Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal) e nota-se que, salvo Moçambique, todos os países são membros da ZOPACAS. Ademais, o Brasil assinou quatro instrumentos jurídicos internacionais e fechou um acordo com Cabo Verde.

Ainda, aumentou o papel das Forças Armadas, empresas públicas e privadas da indústria de defesa - como a Embraer, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) e a Taurus -, que realizam exportação e fabricação de armamentos e equipamentos; também a participação direta e indireta de associações como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a qual representa grupos que apoiam os interesses da indústria da defesa (ABDENUR e SOUZA NETO, 2014b, p. 217).

Assim, o Ministério de Defesa e as Forças Armadas, especialmente a Marinha Brasileira, vêm colaborando com Angola e com Namíbia no levantamento de suas plataformas continentais, oferecendo o *know-how* contraído por meio do programa de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)<sup>12</sup>. Também está previsto nesta cooperação, o treinamento de recursos humanos em universidades brasileiras que, no âmbito da CNUDM, cujos Estados ribeirinhos buscam legitimar as potenciais riquezas existentes no subsolo, além das 200 milhas náuticas. Na esfera de segurança e defesa, a Marinha Brasileira tem realizado treinamentos conjuntos com as Marinhas de diversos países da Costa Ocidental africana, destacando-se os exercícios de 2013 pelos Navios de Patrulha Oceânica (NaPaOc).

As relações Brasil-Angola são historicamente datadas, com a partilha de um passado ligado a Portugal. Dessa forma, percebe-se, entre os países, a existência de laços comuns, os quais tem facilitado as relações bi e multilaterais em termos de cooperação, especialmente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e adicionalmente no fórum ZOPACAS, como mecanismos que abrem novas oportunidades de inserção para ambos os países.

A cooperação no âmbito da segurança e defesa na CPLP passou a fazer parte das ações da Comunidade, devido às demandas dos próprios Estados-membros, especialmente a partir da criação do Centro de Análise Estratégica para os Assuntos de Defesa (CAE/CPLP), em 1998, pela institucionalização da interoperabilidade ocorrida nos Exercícios conjuntos “FELINO” a partir de 2000 e pela revisão do estatuto da CPLP, em 2002 (RIZZI; SILVA, 2017). Importa ressaltar que os tópicos do Plano de Montevideu, de 2013, convergem com o programa e ações da cooperação em defesa na Comunidade, ou seja, são instrumentos profundamente complementares, fato que legitima as proposições interinstitucionais. Além do mais, cabe a observação

12 O LEPLAC é o programa do Governo instituído pelo Decreto nº 98.145, de 1989, com o intuito de estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental brasileira em termos jurídico, isso quer dizer, determinar a área marítima, além dos 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a extração e aproveitamento de recursos existentes no subsolo marinho. Em 11 de junho de 2019, a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) publicou, em seu portal da ONU, recomendação na qual legitimou ao Brasil incorporar 170.000 km<sup>2</sup> de área de Plataforma Continental, região Sul, além da Zona Econômica Exclusiva. O processo de estabelecimento do limite exterior da Plataforma Continental do Brasil iniciou em 1987, por meio do trabalho de levantamentos de dados. Em 2007, fruto da primeira submissão de pleitos, depositados em 2004, o Brasil recebeu, da CLPC, o Relatório de Recomendações no qual aquela Comissão endossou cerca de 80% da proposta brasileira. Em 25 de agosto de 2015, no plenário da ONU, em Nova Iorque, a Delegação brasileira apresentou o pleito parcial revista do Brasil cobrindo a Região Sul da margem brasileira (DEFESANET, 2019).

que, embora se classifique como um fórum permanente com baixa institucionalidade (e esse talvez seja seu principal desafio), várias ações e programas propostos pela ZOPACAS desde 1986 têm tido relativa continuidade, pelo viés bilateral ou de forma multilateral.

Segundo Abdenur e Souza Neto (2014b), o Brasil ao conduzir a centralidade dos recursos marinhos na sua estratégia de defesa e nos seus esforços de cooperação naval, se esforça para construir uma identidade regional sul-atlântica. No entanto, apesar do discurso de horizontalidade e as iniciativas multilaterais, o Brasil busca expandir seu espaço de influência para assegurar seus interesses econômicos e políticos. Para evitar a percepção de assimetrias em termos econômicos e capacidade militar, o Brasil adotou um posicionamento combinado entre distanciamento e cooperação em relação aos seus parceiros.

### 1.3 Ampliação e fortalecimento do entorno estratégico brasileiro

Embora a convivência com seus vizinhos seja relativamente pacífica, o Brasil é consciente da volatilidade e imprevisibilidade que permeiam as relações entre os Estados, além do mais, o país compreende que os recursos naturais existentes na região despertam interesses extrarregionais permanentemente. Ainda em 1996, conforme Martins e Nunes,

[...] com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), o Estado brasileiro reconheceu a necessidade de “fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar” (BRASIL, 1996 apud MARTINS; NUNES, 2017, p. 205).

Para assegurar sua soberania, a segurança da sua população, reorganizar as questões de Defesa, identificando “um ‘ambiente internacional multipolar indefinido e instável’ devido à ‘falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico’.” (BRASIL, 1996 apud MARTINS, NUNES, 2017, p. 205), o país formulou e aprovou a Política de Defesa Nacional<sup>13</sup> em 1996. Na revisão do documento em 2005, ocorreu pela primeira vez a menção do entorno estratégico. O Brasil visualiza o seu entorno estratégico extrapolando a massa do subcontinente (América do Sul), incluindo a projeção do país pela fronteira do Atlântico Sul e os países da costa ocidental africana (BRASIL, 2005). Para Fiori, o entorno estratégico é a “[...] região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar” (FIORI, 2014, n.p.).

A ZOPACAS readquiriu relevância geoestratégica para proteger os interesses do Brasil no século XXI, pois o amadurecimento da política de defesa, em conjunto com a política externa, proporcionou nova visão política-estratégica que permeou a formulação de ambas. Desde os governos de Lula (2003-2010) até os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), houve uma reo-

13 Na revisão de 2012, a Política Nacional de Defesa passa a ser assim denominada, em contraponto à anterior Política de Defesa Nacional.

rientação da conduta externa do país, dando densidade político-econômica ao relacionamento multilateral a partir da prioridade das relações Sul-Sul. A multipolaridade do sistema proporcionou as condições para o país ascender como potência emergente. Nos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atualidade), houve diminuição de prioridade em relação à África na agenda externa brasileira, mas não ruptura, visíveis alterações no Paradigma de Estado, com retorno de características do Estado Normal, afetando a sinergia entre a política externa e a política de defesa, porém com relativa continuidade.

As Forças Armadas brasileiras passaram por um processo de desvalorização progressivo, após o período de transição nacional para a democracia, em 1985, pois acreditava-se que os ganhos alcançados pela sociedade e pelo governo civil pudessem ser ameaçados. Assim, o setor da defesa enfrentou um período de desinvestimentos e reorganização deu de forma simultânea, devido à maior participação do Brasil nos fóruns mundiais, buscando projetar sua influência e formar novas alianças, a partir do final da década de 1990 e o alcance dos objetivos e interesses da política externa brasileira proporcionaram o amortecimento das relações entre civis e Forças Armadas (SEABRA, 2014). É digno de nota a criação do Ministério de Defesa, em 1999<sup>14</sup>, o qual simboliza um marco na transição democrática do país; no âmbito internacional, permitiu diálogo igualitário sobre defesa e, posteriormente, a elaboração de uma Política Nacional de Defesa.

Dessa forma, iniciou-se uma nova fase em termos de política de defesa a partir de documentos oficiais que orientam a nova política, baseada em um posicionamento mais assertivo frente aos interesses nacionais e a preocupação com a segurança e soberania do país, com destaque para a defesa dos recursos naturais na Amazônia e no Atlântico Sul (Política Nacional de Defesa, 1996 e principalmente 2005, Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e Livro Branco de Defesa Nacional de 2012)<sup>15</sup>. Esses documentos vincularam as políticas externa e de defesa, possibilitando não somente a convergência de elementos nos discursos diplomático e militar, como também, o reconhecimento do processo conjunto.

O interesse estratégico brasileiro no Atlântico Sul ultrapassa as águas jurisdicionais de seu território e das 200 milhas de sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE), decorrente que seu comércio marítimo brasileiro se dá, prioritariamente, pelas águas deste oceano, que representam 90% do comércio do país (DIMENSÕES..., 2013). A exploração do pré-sal surgiu como alvo de atenção prioritária do governo, especialmente à medida que dúvidas afloraram sobre a viabilidade econômica e tecnológica da sua extração. Assim, esse setor foi impulsionado pelos esforços internos e externos, paralelamente visando a proteção dessas reservas, por meio de uma ação adequada nas áreas de segurança e defesa. Neste sentido, ampliou-se e consolidou-se a percepção geopolítica do país do Atlântico Sul, relançando a necessária construção da maritimidade brasileira.

14 A Lei Complementar nº 97 dispôs sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e uma das suas principais realizações foi a criação do Ministério da Defesa, com autoridade do Ministro da Defesa como parte do Poder Executivo, incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.

15 1996, 2005, 2012, 2016: Política Nacional de Defesa (prevê a reestruturação das Forças Armadas; sinergia entre política de defesa e desenvolvimento; América do Sul e Atlântico Sul como regiões prioritárias. 2008, 2012, 2016: Estratégia Nacional de Defesa (regulamenta a PND, com reestruturação da indústria de defesa, uso de tecnologias de uso dual, integração da América do Sul pela UNASUL e Planos de Articulação e Equipamento das três Forças). 2012, 2016: Livro Branco de Defesa Nacional (regulamenta os Planos). Em julho de 2020, as Minutas de atualização dos três documentos foram enviadas pelo Ministério da Defesa ao Congresso Nacional, para avaliação e aprovação.

O termo “Amazônia Azul” refere-se ao território marítimo brasileiro, composto, conforme definido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), pelo mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental. O conceito surgiu em 2004, quando Roberto de Guimarães Carvalho, então Comandante da Marinha brasileira, publicou o artigo “A outra Amazônia”, no qual, por meio de uma analogia à Amazônia continental, buscou evidenciar a importância do espaço marítimo do país – que, assim como a Amazônia territorial, guarda riquezas e necessita ser defendido (CARVALHO, 2004)<sup>16</sup>.

A Política Nacional de Defesa (PND), constituída pelo Decreto nº 5.484, em 2005<sup>17</sup>, foi inovadora em termos de buscar promover o desenvolvimento e o reaparelhamento das Forças Armadas, pautado na independência tecnológica e superação de entraves de desenvolvimento científico e tecnológico (VISENTINI; PEREIRA, 2014). Em linhas gerais, a PND se baseou em três pontos principais: a) a necessidade de reestruturação das Forças Armadas; b) o desejo pela convergência entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; c) a América do Sul e o Atlântico Sul como áreas prioritárias para a segurança do país. O documento tornou-se essencial para consolidar a Política de Defesa conforme a estatura política-estratégica do país para preservar a soberania e os interesses nacionais. Neste sentido, o documento reconhece a importância da América do Sul e do Atlântico Sul como regiões prioritárias da Política Externa e de Defesa do Brasil:

[...] Entre os fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), facilitada pelos laços étnicos e culturais; o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e o diálogo continuado nas mesas de interação inter-regionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). A ampliação, a modernização e a interligação da infraestrutura da América do Sul, com a devida atenção ao meio ambiente e às comunidades locais, podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração (BRASIL, 2005, p. 21-22).

Em complemento, o documento ressaltava que a segurança do país seria ameaçada pela instabilidade da região onde ele está inserido. Dessa forma, torna-se indispensável a convergên-

16 Na Amazônia Azul se encontra a maior parte das reservas de petróleo e gás natural brasileiras. Conforme Andrade e Franco (2018), atualmente, 89,04% do petróleo e 76,12% do gás natural do Brasil são prospectados em campos marítimos, sendo que 92,86% do petróleo extraído no país provém das bacias de Campos e Santos. Também se encontram, na Amazônia Azul, províncias minerais, que contêm diamantes, ouro e metais pesados, bem como cascalhos e areais, muito utilizados na construção civil (LIMA *et al.*, 2017). Ainda, mais de 45% do pescado produzido no país é extraído do mar.

17 Em 2012, a Política Nacional de Defesa passa a ser assim denominada, em contraponto à anterior Política de Defesa Nacional.

cia de ações políticas, o diálogo e a aproximação com os vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento social e econômico.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), constituída pelo Decreto nº 6.703, em 2008, objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa. Também aborda as questões político-institucionais que permitam que o governo e a sociedade se engajem decisivamente na grande estratégia de segurança da nação. O seu lançamento foi impulsionado pela descoberta da camada pré-sal de petróleo, em 2007. De modo geral, observa-se o desejo do governo brasileiro em promover o desenvolvimento de uma defesa proativa da costa brasileira, pautado no desenvolvimento tecnológico independente, como também a dupla funcionalidade da marinha - defesa da costa e projeção de poder (VISENTINI; PEREIRA, 2014).

Por sua vez, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), constituído pelo Decreto nº 7.438 de 2012, esclarece as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção a soberania do país. O documento traz explícito o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), o qual busca monitorar e controlar as águas jurisdicionais brasileira e as áreas estratégicas para o Brasil no Atlântico Sul.

De acordo com o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), “a independência tecnológica deve ser vista como um desafio que deve ser superado, visando a redução da dependência do exterior no tocante aos meios, sistemas e equipamentos de Defesa” (BRASIL, 2020a, p. 59). E três setores tecnológicos são citados como essenciais para a Defesa Nacional na minuta da END 2020: o nuclear, o cibernético e o espacial. Para efetivar a soberania da Amazônia Azul, além do SisGAAZ, o Brasil vem investindo desde 2008 em projetos como o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, de caráter estratégico, cujo objetivo é modernizar e ampliar a capacidade operacional da Marinha. Este núcleo está integrado com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), com a proposta de desenvolver submarinos convencionais e de propulsão nuclear, também está previsto a um estaleiro de base naval<sup>18</sup>. Em questões de pesquisa científica na região sul-atlântica, o Brasil adotou dois programas, o Protrindade e o Proantar, sendo que o primeiro almeja criar as condições necessárias para o desenvolvimento do arquipélago de Trindade e o segundo refere-se a iniciativas ligadas às pesquisas sobre a Antártida, como o levantamento e exploração das águas geladas, próximas ao Atlântico Sul<sup>19</sup>.

Com a definição do conceito de entorno estratégico, percebeu-se que os interesses securitários brasileiros ultrapassam as fronteiras nacionais. Em 2012, no LBDN, tal conceito foi atualizado, com a expansão da área estratégica de defesa para a América do Sul, Atlântico Sul e a costa africana ocidental e a Antártica, nomeados esses como entorno estendido – menciona-se também a proximidade do mar do Caribe.

---

18 Segundo a Marinha do Brasil, o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval é de “caráter estratégico e inclui subprogramas e projetos relacionados à obtenção de meios, como o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa de Obtenção das Fragatas Classe Tamandaré (PCT), o Programa de Obtenção de Meios Hidroceanográficos (PROHIDRO) e os subprogramas relacionados à manutenção e consolidação do poder de combate do CFN, como o PROADSUMUS” (p.83). Esses programas têm capacidade importante de alavancar o desenvolvimento da indústria nacional e segmentos relacionados, com oferta de empregos diretos e indiretos.

19 Semelhantes a eles, o Proarquipélago é uma política para pesquisa em todas as ilhas sul-atlânticas brasileiras e foi implementada pela Marinha brasileira, com o propósito de que todas as ilhas sejam permanentemente habitadas (GUIMARÃES, 2016).

De forma pragmática, a ZOPACAS tem se caracterizado como parte do processo de construção de uma identidade regional, no qual conflitos extrarregionais não devem ser projetados sob a região, pois no Livro Branco de Defesa Nacional consta:

[...] O Brasil também dedica, junto a seus vizinhos da África Ocidental, especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). [...] O Sul tem identidade histórica e características estratégicas próprias. A Resolução nº 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas conclama os Estados militarmente significativos de outras regiões a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul. Sua presença militar nesse oceano deve ser reduzida e, futuramente, eliminada [...] (BRASIL, 2012c, p. 39).

Assim, nota-se que o Brasil gradualmente traçava uma maior autonomia na região, pois

[...] as políticas brasileiras civis e militares para o Atlântico Sul não indicam uma vontade de obter o comando geral do oceano. Programas de mapeamento, pesquisa e desenvolvimento, junto a aquisição de submarinos e a implementação de sistemas de monitoramento, apontam para o fato de que o Brasil vem tentando garantir um comando do local permanente de suas águas jurisdicionais. Isso significa que o Brasil quer assegurar que nenhum país possa interferir em suas atividades civis e militares no mar (GUIMARÃES, 2016, p. 286-287, grifo nosso).

No entanto, com o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente a presidência do país, em maio de 2016. Dado o contexto de crise política e econômica, Temer buscou a alteração no eixo principal da agenda externa brasileira, que antes visava as relações com Sul, para uma guinada em direção aos parceiros tradicionais – EUA e Europa ocidental. Essa guinada se aprofundou com o governo Jair Bolsonaro (2019-atualidade), com a perspectiva político-estratégica e ideológica influenciando a agenda externa, o que culminou na diminuição das relações que vinham sendo construídas nos governos anteriores no âmbito da política externa. O viés das relações Sul-Sul foi substituído pelo discurso Norte-Sul com um estreitamento das relações com EUA e Europa ocidental.

Paralelamente, a partir de 2011, ocorreu a estruturação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), com o intuito de sistematizar a atualização dos documentos de defesa. A versão dos documentos de 2016/2017 trouxe elementos de continuidade da Política de Defesa do Brasil, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental africana e a Antártica), a importância da relação entre Defesa e desenvolvimento econômico, particularmente por meio das tecnologias de uso dual, o desejo pelo domínio do ambiente aeroespacial e do ambiente cibernético, a ampliação da matriz energética e a participação em operações de paz da ONU. Em contrapartida, apresentam algumas mudanças e ausên-

cias, devido ao diagnóstico da atual situação sistêmica mundial e a não menção da previsão orçamentária direcionada aos grandes projetos estratégicos da END, o que está interligado à recessão econômica interna e à falta de estabilidade dos investimentos em defesa por parte do Poder Executivo (MARTINS; NUNES, 2017).

É importante ressaltar que após reafirmar a priorização da integração sul-americana e do entorno estratégico, a PND menciona a América do Norte e Europa como tradicionais relações que representam ser áreas de interesse do país. A “Nova Política Externa” do governo Michel Temer adveio da tentativa da mudança política na esfera regional de isolar a Venezuela, o abandono do multilateralismo. A política externa do governo Jair Bolsonaro tem redimensionado desde 2019 a agenda externa brasileira, com profundo realinhamento aos EUA em detrimento das relações Sul-Sul e relativo afastamento da América do Sul (inclusive com o esvaziamento da UNASUL e MERCOSUL), com claras características do paradigma do Estado Neoliberal. Assim, atualmente, a PND e a política externa têm buscado manter em menor intensidade as ações anteriores, com um foco de maior prioridade com EUA e Europa Ocidental, cujo desenvolvimento tecnológico possa proporcionar uma sinergia de projetos nacionais, mas com um baixo impacto orçamentário e resultados positivos para a economia nacional, como por meio de exportações.

## 2 Considerações finais

A partir do exposto, por meio da análise bibliográfica e documental como procedimentos metodológicos, confirmou-se a hipótese da pesquisa, de que a ZOPACAS é parte vital do entorno estratégico do Brasil, como prioridade de suas políticas externa e de defesa, desde sua criação, em 1986, porém com períodos de maior ou menor intensidade em sua agenda externa – daí se insere o ano de 2005 como elemento importante, pela primeira revisão da PDN. A Zona foi criada para manter a região do Atlântico Sul livre de armamentos de destruição em massa, além de aproximar os países em assuntos de caráter securitário, geopolítico e de desenvolvimento socioeconômico. A despeito do arrefecimento das ações deste grupo de Estados nos anos 1990, a partir do início do século XXI, houve novo impulso no sentido de cumprir o propósito inicialmente concebido, porém com novo ocaso a partir de 2013. Se de um lado, o conceito amplo da ZOPACAS causa questionamentos por parte de alguns Estados-membros e a falta de institucionalidade causa desinteresse por eles, também permite a liberdade para que a iniciativa se mostre necessariamente ativa frente a novos desafios, dessa forma, ganhando um teor atemporal.

Conclui-se, *a priori*, que é urgente o processo de retomada institucional da ZOPACAS, para manter o Atlântico Sul como área de paz e cooperação, frente os interesses extrarregionais. Logo, as políticas externa e de defesa são compreendidas como políticas públicas complementares, junto com o modelo de desenvolvimento, e isso se evidencia em ações e intenções do Brasil para a área que a abrange a Zona. Também ficou evidente na discussão que o processo de formulação da política externa e de defesa do Brasil tem sido conexo à conjugação de questões internas e externas, cuja pluralidade de atores e interesses reflete a complexidade da ordem doméstica, regional e mundial e suas demandas e algumas permanências prioritárias. Nesse sentido de permanências, as minutas do PND e da END de 2020 preveem que

[...] o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – Zopacas contribuirá para a consolidação do Brasil como ator regional relevante, aumentando sua influência no entorno estratégico e minimizando a possibilidade de interferência militar de potências extra regionais no Atlântico Sul (BRASIL, 2020b, p. 33).

Também cabe o destaque de que, em setembro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro enfatizou na Assembleia Geral da ONU de 2020 que: “O Brasil tem trabalhado para, em coordenação com seus parceiros sul-atlânticos, revitalizar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” (BOLSONARO, 2020, n.p.) e em outubro, em seminário virtual promovido pelo Ministério da Defesa, Marinha do Brasil e MRE, a retomada da ZOPACAS foi tema recorrente entre os participantes<sup>20</sup>. Logo, havendo a demanda por revitalização da Zona nas instituições brasileiras (e isso fica evidente nas Forças Armadas), essa deve vir acompanhada de ações de política externa que pontuem complementarmente à política de defesa atual, ressignificando especialmente a construção da maritimidade brasileira.

A região do Atlântico Sul foi revalorizada econômica e geopoliticamente no século XXI. O crescimento da exploração de petróleo e gás natural tem sido fundamental para o desenvolvimento dos países ribeirinhos da região, o que demanda o robustecimento das políticas de defesa e segurança na área. Neste sentido, Almeida e Bernardino (2013) ressaltam que:

[...] A segurança marítima, aliada à segurança energética, a par do desenvolvimento sustentado constitui o elemento central que uniu estes países e estas regiões, que estão unidos por um Oceano e estrategicamente ligados por interesses comuns na salvaguarda das suas soberanias (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013, n.p.).

Dadas as características operacionais de algumas Forças Armadas da região, bem como a deficiente estratégia militar relativa à segurança marítima regional, esses países tornam-se vulneráveis à penetração de forças externas e do aumento de ilícitos. Observa-se que os EUA têm atuado de forma mais proativa frente à África, revelando o aumento da importância estratégica desse continente para seus interesses. Com a criação do *U.S Africa Command* (AFRICOM), em 2008, a política externa norte-americana assumiu um viés cada vez mais securitário, com a justificativa de combater o terrorismo na região e garantir a segurança da produção e da comercialização do petróleo. Por sua vez, o Reino Unido, desde o período colonial, atua na região por meio de seus domínios, os quais lhe permite ampliação de poder e comunicação marítima – utilização da Ilha de Ascensão pelo AFRICOM e OTAN.

A Iniciativa da Bacia do Atlântico da OTAN, a partir de 2010, representou o fim da linha imaginária histórica entre o Atlântico Norte e o Sul, à medida que todos os países deveriam unir-se frente às oportunidades e aos desafios decorrentes das mudanças do sistema mundial. Ademais, compreende-se que a segurança é o elemento-chave que conecta a maior parte

<sup>20</sup> Para mais informações: <https://www.marinha.mil.br/simposiozopacas/pt-br/inicio>. Acesso em: 18 mar. 2021.

dos Estados do Atlântico Sul. Essas potências estão, ainda, compartilhando a região com os interesses estratégicos de China e Índia (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

O Golfo da Guiné é um atrativo econômico em decorrência de suas reservas de petróleo e pela localização geográfica e sua securitização representa o maior desafio regional atual. Conforme Pimentel (2018), o aumento do comércio internacional tem reorganizado a geopolítica da logística internacional, a qual exerce papel fundamental na reordenação dos conceitos de espaço, limites e fronteira no ambiente marítimo, conjugando segurança marítima com questões energéticas (relacionadas à extração de petróleo e gás natural, especialmente).

Diante desses pressupostos, ZOPACAS, CPLP e CGG se destacam no âmbito regional, pois a soma de esforços acarretaria o desenvolvimento de mecanismos de concertação político-estratégico, potencializando um alcance global. Mesmo criadas em momentos distintos, as motivações e os objetivos dessas organizações se assemelham, pois ambas as iniciativas estão ligadas à forma que os Estados da região percebem as mudanças na distribuição de poder do sistema mundial. Embora ocorra a dificuldade dos países da região em concretizar seus projetos sob bases mais sólidas, o que é, em certa medida, resultado da ausência de institucionalidade e burocracia da própria ZOPACAS, a revitalização do fórum auxiliaria na projeção de poder regionalmente com a construção progressiva de uma identidade sul-atlântica, além de assegurar a prevenção de interferência extrarregional no processo de integração entre os Estados da região sul-atlântica. Uma possibilidade imediata refere-se à possível construção conjunta e assim, endógena, de uma Estratégia para a estabilidade do Golfo da Guiné, entre as três instituições.

## Referências

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de (org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul Atlântico Sul. Brasília, DF: Ipea, 2014a. p. 215-238. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21592&Itemid=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592&Itemid=1). Acesso em: 24 mar. 2019.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 57, n. 1, p. 5-21, 2014b. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/358/35831639001.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

ALMEIDA, E. C.; BERNARDINO, L. M. B. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar**, Lisboa, n. 2532, jan. 2013. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/797>. Acesso em: 17 mar. 2021.

AMORIM, S. G. de. Perspectivas brasileiras na convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 11-31, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/41295>. Acesso em: 29 maio 2021.

ANDRADE, I. de O.; FRANCO, L. G. A. A Amazônia Azul como fronteira marítima do Brasil: importância estratégica e imperativos para a defesa nacional. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública – volume 1. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA; Ministério da Integração Nacional, 2018. p. 151-178. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34441](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34441). Acesso em: 5 out. 2020.

BERNARDINO, L. M. B. O novo paradigma da segurança na África: a Estratégia Securitária Regional Angolana. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 168-184, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/51065>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm). Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011**. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes à aquele Livro, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7438.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.** Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm). Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Marinha. **Plano estratégico da Marinha PEM 2040.** Marinha do Brasil. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020a. E-book. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub\\_pem\\_2040/book.html](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html). Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2012b. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2012c. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2012d. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa [e] Estratégia nacional de defesa.** [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2020b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 29 maio 2021.

BOLSONARO, J. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. In: BRASIL. Presidência da República. Planalto. Discursos. Brasília, DF; Presidência da República, 22 set. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-ouu>. Acesso em: 2 mar. 2021.

CARVALHO, R. de G. A outra Amazônia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2004. Tendências/debates. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200409.htm>. Acesso em: 19 jun. 2020.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, n. 46, v. 2, p. 5-25, dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/zbz5ycSxKHRYZCRpkPqRyGF/?lang=pt>. Acesso em: 23 jul. 2021.

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

CERVO, A. L. A marcha lenta da América Latina no século XXI. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 11-32, jan./jun. 2016.

CORREIA, P. de P. Geopolítica e geoestratégia. **Nação e Defesa**, [Lisboa], v. 5, n. 131, p. 229-246, 2012. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131\\_PedroPezaratCorreia.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131_PedroPezaratCorreia.pdf). Acesso em: 1 jun. 2021.

COUTINHO, I. C. **O papel da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) para o fortalecimento do entorno estratégico brasileiro**: da criação à revitalização (1986-2014). 2014. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116341>. Acesso em: 24 jul. 2021.

DEFESANET. Cobertura especial - SISGAAZ - Naval. **Brasil incorpora 170 mil km2 de área de Plataforma Continental e tem sua “Amazônia Azul” ampliada**. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/33221/Brasil-incorpora-170-mil-km2-de-area-de-Plataforma-Continental-e-tem-sua-%E2%80%9CAmazonia-Azul%E2%80%9D-ampliada/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

DIMENSÕES estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégicas de integração. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2013. v. 3. Disponível em: [https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/CAEBS21\\_VIII\\_Web\\_9521.pdf/267335e9-7a24-4387-a0c5-1803ca291efa?version=1.6](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/CAEBS21_VIII_Web_9521.pdf/267335e9-7a24-4387-a0c5-1803ca291efa?version=1.6). Acesso em: 24 jul. 2021.

FIGUEIREDO, E. de L. Estudos estratégicos como área de conhecimento científico. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 107-128, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/viewFile/63090/37662>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FIORI, J. L. Brasil e o desafio do pacífico. **Observatório das Metrôpoles**, [s. l.], 19 ago. 2014. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/brasil-e-o-desafio-do-pacifico-jose-luiz-fiori/>. Acesso em: 1 out. 2018.

GONZALEZ, R. M. Brasil e a ZOPACAS: projeção de poder ou cooperação estratégica? **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 1, n. 19, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/980>. Acesso em: 24 jul. 2021.

GUIMARÃES, B. G. A estratégia geopolítica brasileira para o Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 12, n. 22, p. 259-293, 2016. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/401>. Acesso em: 24 jul. 2021.

LIMA, M. R. S. de et al. **Atlas da política brasileira de defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170515113254/Atlas\\_da\\_Politica\\_Brasileira\\_de\\_Defesa.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170515113254/Atlas_da_Politica_Brasileira_de_Defesa.pdf). Acesso em: 26 jul. 2021.

MARTINS, J. M. Q.; NUNES, R. C. Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 190-221, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/78130/47689>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional (PUC)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.

NEVADO, P. P. **Popper e a investigação: a metodologia hipotética-dedutiva**. Lisboa: Centro de Investigação Avançada; Instituto Superior de Economia e Gestão; Universidade Técnica de Lisboa, 2008. (Working paper, n. 8). Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2564/1/adwp72008.pdf>. Acesso em: 26 maio 2019.

NEVES, A. L. V. Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI. In: GHELLER, G. F.; GONZALES, S. L. de M.; MELLO, L. P. de (org.). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2015. p. 233-262. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150831\\_amazonia\\_e\\_atlantico\\_sul\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150831_amazonia_e_atlantico_sul_web.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África e a geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EdUFBA, 2011.

PEREIRA, A. D. Concertação política-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, P. F.; MIGON, E. X.; PEREIRA, A. D. (org.). **A (in) segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS, 2016. p.59-78.

PIMENTEL, C. R. **Avaliando a performance regional do Brasil no Atlântico Sul: diplomacia, defesa, cooperação e comércio em perspectiva comparada**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2018. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28082018-105944/publico/2018\\_CaueRodriguesPimentel\\_VOrig.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28082018-105944/publico/2018_CaueRodriguesPimentel_VOrig.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

PIMENTEL, C. R. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 12, n. 22, p. 133-143, 2015. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/download/393/302/>. Acesso em: 20 maio 2021.

RIZZI, K. R.; SILVA, I. C. da. A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: A ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 32-63, jul./dez 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/79143>. Acesso em: 26 jul. 2021.

RUCKS, J. T. A geopolítica do Atlântico Sul: a importância da ZOPACAS para o Brasil. In: ANAIS do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: I CONGEO: racionalidades e práticas em múltiplas escalas: Rio de Janeiro, PUC-Rio 7 a 10 de outubro de 2014. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 147-158. Disponível em: <https://www.editora letra1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p147-158.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SANTOS SOARES, C. C. **A segurança marítima no Atlântico Sul**: os organismos de cooperação multilaterais protagonizados pelo Brasil e suas capacidades de atuação na segurança marítima dessa região. 2020. Dissertação (Trabalho de conclusão do curso de Estado-Maior, Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CEMOS\\_073\\_MONO\\_CC\\_CA\\_SANTOS%20SOARES.pdf](https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CEMOS_073_MONO_CC_CA_SANTOS%20SOARES.pdf). Acesso em: 1 jun. 2021.

SARAIVA, J. F. S. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília, DF: FUNAG, 2015. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/1121\\_a\\_africa\\_no\\_seculo\\_xxi\\_um\\_ensaio\\_academico.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/1121_a_africa_no_seculo_xxi_um_ensaio_academico.pdf). Acesso em: 26 jul. 2021.

SEABRA, P. Política de defesa política externa e grande estratégica do Brasil. **Revista Nação e Defesa**, [Lisboa], n. 138, p. 45-62, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/15676/1/ICS\\_PSeabra\\_Politica\\_ARN.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/15676/1/ICS_PSeabra_Politica_ARN.pdf). Acesso em: 26 jul. 2021.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 33-44. (Série educação a distância). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>. Acesso em: 24 jul. 2021.

TODD, E. **Depois do império**. São Paulo: Record, 2003.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Letter dated 14 February 2013 from the Permanent Representative of Uruguay to the United Nations addressed to the Secretary-General**.

Montevideo; New York: United Nations, 2013. (A/67/746). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/745676> Acesso em: 2 fev. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of peace and cooperation of the South Atlantic**. New York: United Nations, Sep 2015. (A/RES/69/322). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/804642>. Acesso em: 2 fev. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. Todas as notícias do UNODC Brasil e Cone Sul. Dezembro 2010. **UNODC participa em reunião preparatória da ZOPACAS em Brasília**. Brasília, DF: Escritório de Ligação e Parceria no Brasil, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/12/07-unodc-participa-de-reuniao-preparatoria-da-zopacas-em-brasilia.html>. Acesso em: 17 mar. 2021.

VIEGAS FILHO, J. **A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África**. Brasília: FUNAG, 2006. (Curso de altos estudos). Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1180-a-seguranca-do-atlantico-sul-e-as-relacoes-com-a-africa.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

VIEIRA, M. A ZOPACAS e a Segurança do Atlântico Sul: o Caso da Serra Leoa. In: SEMINÁRIO IDN JOVEM, 2., 2017, Braga. **II seminário IDN jovem**. Braga: Instituto de Defesa Nacional, 2017. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/81195/1/A%20ZOPACAS%20e%20a%20Seguranca%20do%20Atlantico%20Sul.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010). In: VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. (org.). **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília, DF: FUNAG/CESUL, 2010. p. 65-96. (Coleção Sul-africana). Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/709-africa\\_do\\_Sul\\_-\\_Historia\\_Estado\\_e\\_Sociedade.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/709-africa_do_Sul_-_Historia_Estado_e_Sociedade.pdf). Acesso em: 26 jul. 2021.

VISENTINI, P. G. F. PEREIRA, A. D. O Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil: política externa e de defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 84-113.

WAPMUK, S.; AKINKWOTU, O. As dinâmicas da África nas relações mundiais: do afro-pessimismo para o afro-otimismo?. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 11-31, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/75450#:~:text=Os%20assuntos%20africanos%20contribuem%20para,%2Dpessimistas%20e%20Afro%2Dotimistas>. Acesso em: 10 out. 2020.

# Estudos sobre a presença militar terrestre: o caso indiano como desafio para o Brasil

*Studies about the ground military presence: the Indian case as a challenge for Brazil*

**Resumo:** Esta investigação teve por objetivo analisar o caso indiano de desenho de força e da presença militar terrestre, como desafio para a permanência da estratégia da presença do Exército brasileiro. O artigo observa a dinâmica da reorganização militar indiana frente às suas ameaças e a integridade do seu território. Com relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa apoiou-se no uso de documentos localizados no India Ministry of Defence Annual Reports, The Official Home Page of the Indian Army, repositório GlobalSecurity.org, fórum britânico Intelligence Fusion/Indian geopolitics, e Army and Nation: the military and indian democracy since independence. Com o estudo do caso indiano percebe-se um modelo de organização militar terrestre fortemente voltado para a ocupação da parte Norte-Nordeste, região densamente povoada, onde se encontram as principais ameaças externas (China e Paquistão), prioritárias no planejamento de defesa, e por serem consideradas as mais significativas ameaças aos interesses nacionais e à integridade do território.

**Palavras-chave:** Presença Militar. Força Terrestre. Guerra. Índia. Fronteiras.

**Abstract:** This investigation aimed to analyze the Indian case of force design and the military presence on the ground, as a challenge for the permanence of the strategy of the presence of the Brazilian Army. The article looks at the dynamics of Indian military reorganization in the face of its threats and the integrity of its territory. Regarding methodological procedures, the research was supported by the use of documents located in the India Ministry of Defense Annual Reports, The Official Home Page of the Indian Army, GlobalSecurity.org repository, British forum Intelligence Fusion / Indian geopolitics, and Army and Nation: the military and indian democracy since independence. With the study of the Indian case, it is possible to perceive a model of land military organization strongly focused on the occupation of the North-Northeast part, a densely populated region, where the main external threats (China and Pakistan), which are priority in defense planning, are found, and because they are considered the most significant threats to national interests and the integrity of the territory.

**Keywords:** Military Presence. Land Force. War. India. Borders.

**Fernando da Silva Rodrigues** 

Universidade Salgado de Oliveira.  
Programa de Pós-Graduação em História.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
fernandoahex@gmail.com

**Carlos Daróz** 

Exército Brasileiro. Centro de Estudos e  
Pesquisa em História Militar do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
cdaroz@yahoo.com.br

**Recebido: 02 fev. 2021**

**Aprovado: 12 jul. 2021**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

Diante de um contexto investigativo sobre a análise da adequabilidade da Estratégia da Presença no Brasil, e com base em fontes diversificadas, o nosso objetivo foi estudar o caso emblemático indiano como desafio para o Exército Brasileiro, particularmente, no que diz respeito à capacidade de força e ao desdobramento da tropa terrestre indiana, país asiático com o qual o Brasil tem buscado uma aproximação diplomática e estratégica. Com relação aos procedimentos metodológicos a pesquisa apoiou-se no uso de diversos documentos. Dentre as fontes já mapeadas e analisadas preliminarmente, destacam-se: India Ministry of Defence Annual Reports, The Official Home Page of the Indian Army, repositório GlobalSecurity.org, fórum britânico Intelligence Fusion/Indian geopolitics, Army and Nation: the military and Indian democracy since independence, dentre outras.

Os documentos receberam tratamento qualitativo. A abordagem qualitativa, realizada através da análise intratextual, pretendeu investigar a bibliografia, e os documentos produzidos pelo Exército da Índia e do Brasil, cujos registros escritos foram considerados como parte do discurso a ser compreendido e questionado quanto às intenções dos sujeitos históricos, ao papel dos militares e à evolução da organização da força. É necessário considerar que todo documento é portador de um discurso, uma construção, e não pode ser visto apenas como um registro que reproduz a verdade. Um texto não se dissocia de seu contexto de produção, e eles podem tanto falar do passado, quanto trazer informações por traz das palavras.

A Índia é um extenso país que integra a maior parte do subcontinente indiano, na Ásia Central. Com uma superfície de 3,28 milhões de km<sup>2</sup>, o país possui uma população estimada em 1,353 bilhão de pessoas (UNITED NATIONS, 2015), a segunda maior do mundo, superada apenas pela China. Em razão de seu porte, território e população, desde sua independência, em agosto de 1947, a Índia constituiu-se como uma potência regional, geopoliticamente antagonizada com o Paquistão, país vizinho criado no mesmo processo mediante desmembramento de porção do território indiano, de população majoritariamente muçulmana. Tais antagonismos resultaram, nos últimos 70 anos, em quatro guerras indo-paquistanesas, cujas questões de fundo ainda não se encontram solucionadas. Ambos os países possuem armamentos nucleares.

Brasil e Índia guardam, simultaneamente, semelhanças e diferenças, que impactam diretamente na estruturação de seus exércitos e distribuição territoriais de suas respectivas unidades militares. Dentre aspectos comuns entre os dois países, destacam-se a colonização exploratória; a grande população; a extensão territorial e o clima. Outras características diferenciam os dois países, como o alinhamento indiano com a URSS na Guerra Fria, a religião, a forma de governo e a capacidade nuclear.

## 2 Índia: entre ameaças e o oceano

Em 1947, os ingleses reconheceram a independência da Índia britânica, que foi dividida em dois estados de domínio independente: a União da Índia, de população hindu, e o Domínio do Paquistão, majoritariamente muçulmano (KHAN, 2007). A Partição, como o

processo ficou conhecido, foi marcada por conflitos e distúrbios urbanos extremamente violentos, particularmente no estado do Punjab, resultando em centenas de milhares de mortos e na migração forçada de milhões de pessoas (TALBOT, 2009). O conflito que resultou na formação dos dois países teve início quando a Liga Muçulmana da Índia, sob a liderança de Mohammed Ali Jinnah, exigiu autonomia para as áreas de população predominantemente muçulmana, que evoluiu, mais tarde, para a reivindicação de um país independente muçulmano, o Paquistão (JINNAH, 2020).

A natureza violenta da Partição criou uma atmosfera de hostilidade, ressentimento e desconfiança entre os dois países, que dificultou suas relações diplomáticas e provocou quatro conflitos armados.

Em 1947, os dois países contestaram a posse do estado de Jammu e Caxemira (também conhecido apenas como Caxemira, ou pela sigla J&K), originalmente um reino de maioria muçulmana, mas que, desde antes da Partição, era governado por um marajá hindu. A disputa resultou na eclosão da primeira guerra entre os dois países, a qual terminaria em 1948, após a intermediação das Organizações das Nações Unidas (ONU). Um cessar-fogo foi estabelecido e a Índia ganhou o controle de aproximadamente dois terços do território, incluindo o vale da Caxemira, Jammu e Ladakh, enquanto ao Paquistão coube o controle da Caxemira Livre (Azad Kashmir) e do Baltistão (RAJU, 1992).

Apesar dos esforços diplomáticos para tentar resolver a questão da Caxemira e reduzir as tensões na região, os dois vizinhos voltaram a se enfrentar em 1965. O breve conflito foi encerrado após intervenção diplomática das potências mundiais. Enquanto EUA e Grã-Bretanha cortaram todo o suprimento militar para ambos os países, a União Soviética ofereceu ajuda militar tanto para a Índia, quanto para o Paquistão. Diante das pressões, os dois vizinhos submeteram-se a um novo cessar-fogo, e suas tropas retornaram às suas posições originais (LYON, 2008).

Em 1971, Índia e Paquistão travaram sua terceira e maior guerra, desta vez tendo como objeto de disputa o Paquistão Oriental, região separada do Paquistão por cerca de 1.600 km de território indiano e por diferenças culturais, linguísticas e econômicas. A vitória indiana resultou na independência do Paquistão Oriental, que se tornou o Bangladesh. Por meio do Acordo de Simla, firmado em 1972 após a rendição paquistanesa, foi definida, na Caxemira, uma Linha de Controle, e as duas partes concordaram em resolver suas pendências pela via diplomática (INDIA, 1972).

Um fator que agravou o antagonismo latente, e provocou mais instabilidade na geopolítica da região, foi a aquisição da capacidade de produzir e operar armamento nuclear pelos dois países. Tendo iniciado seus programas e testes nucleares na década de 1970, em 1998, Índia e Paquistão realizaram detonações de artefatos nucleares em um espaço de poucos dias, juntando-se ao seleto grupo de países que detêm a tecnologia de armamento nuclear.

Os dois vizinhos, agora potências nucleares, tornaram a se enfrentar, em 1999, em mais uma disputa pela região da Caxemira, quando milícias paquistanesas se infiltraram através da Linha de Controle e ocuparam território indiano no distrito de Kargil. A Índia respondeu rapidamente, expulsando os militantes paquistaneses, ao mesmo tempo em que acusou o governo do Paquistão de dar suporte à invasão. Além de uma nova derrota paquistanesa, a Guerra de Kargil, como o conflito ficou conhecido, representou uma ruptura diplomática entre os dois países (MACDONALD, 2017).

Além dos problemas com o Paquistão, um breve conflito de fronteira entre a Índia e a China, em 1962, também demonstrou a fragilidade do equilíbrio geopolítico na região. A principal causa da guerra foi a disputa de um território fronteiriço entre os dois países nas altas montanhas de Aksai Chin, cordilheira do Himalaia. Depois de repetidas escaramuças de fronteira, no dia 20 de outubro, os chineses desfecharam um ataque, e, dois dias mais tarde, haviam tomado todo o território contestado. Apesar do temor de uma invasão chinesa generalizada contra a Índia, essa ameaça não se configurou, e, ao cabo de dois meses, Pequim decidiu encerrar o conflito e manteve o controle efetivo da região montanhosa. A guerra teve, como consequência, significativas mudanças nas forças armadas indianas, no sentido de prepará-la para conflitos semelhantes no futuro (MAXWELL, 1970).

Como podemos observar, os desafios de segurança enfrentados pela Índia são variados e complexos. A Índia possui duas fronteiras instáveis. O país passou por quatro guerras convencionais nas fronteiras, além da guerra não declarada travada em Kargil. Nos últimos anos, particularmente na Caxemira, as forças militares indianas têm combatido a insurgência e o terrorismo perpetrado por grupos militantes e terroristas, possivelmente patrocinados pelo vizinho Paquistão. Ao mesmo tempo, várias insurgências, estimuladas por aspirações tribais e étnicas, estão sendo enfrentadas em várias partes do país. É nesse ambiente volátil que o Exército Indiano é obrigado a cumprir seus papéis em diversas condições operacionais e em todo o espectro de conflitos, e, para tal, procura organizar a capacidade das forças militares terrestres para atender a tais demandas.

### 3 Organização e emprego da força terrestre

Embora as atividades e instituições militares estejam presentes no subcontinente Indiano desde a Antiguidade, as origens do moderno exército do país remontam ao componente militar da Companhia das Índias Orientais, criado em 1776 para prover a segurança da empresa mercantil da Inglaterra. Posteriormente, com o aprofundamento da colonização, tal força converteu-se no Exército Indiano Britânico e em pequenos exércitos de diferentes principados com maior autonomia, os quais, após a independência em 1947, se fundiram (SINGH, 1993).

O Exército Indiano Britânico foi essencial para a manutenção da hegemonia do Império Britânico, tanto em seu território, como em outras áreas do Oriente. No curso do século XIX, suas tropas lutaram e proveram a segurança nas guerras Anglo-Birmanesas, Anglo-Sikh, Anglo-Afegãs e do Ópio, esta última na China (RAUGH, 2004).

Na primeira metade do século XX, antes da independência, os indianos desempenharam papel relevante para o sucesso das forças britânicas nas duas guerras mundiais. Durante o primeiro conflito (1914-1918), cerca de 1,3 milhão de soldados indianos combateram em diferentes frentes, contabilizando cerca de 64.449 mortos ou desaparecidos em combate (GREAT BRITAIN, 1922). Em troca do apoio indiano na guerra, o Reino Unido sinalizou para o Congresso Nacional da Índia um *status* de autogovernança, mas, findo o conflito, o compromisso não foi cumprido, o que resultou no fortalecimento de um movimento pró-independência na Índia Britânica.

A despeito dos compromissos não cumpridos, por ocasião da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a contribuição da Índia para o esforço de guerra Aliado foi ainda maior. Ao todo, cerca de 2,5 milhões de soldados indianos fortaleceram o poder de combate britânico na Europa, Mediterrâneo, Norte da África, Pacífico, China e Sudeste Asiático (KAUSHIK, 2010,).

Com a independência da Índia Britânica, em 1947, o Exército Indiano Britânico foi dividido entre as duas nações recém-criadas, Índia e Paquistão. A Força de Fronteira do Punjab, organização militar organizada para patrulhar o estado conflagrado durante o violento processo da Partição, foi dissolvida. Quatro dos dez regimentos Gurkha nepaleses, originalmente pertencentes ao Exército Indiano Britânico, foram transferidos para o Exército Britânico, e os demais, absorvidos pelo novo Exército Indiano (MARSTON, 2009, p. 469-505).

Do ponto de vista jurídico, a Constituição da Índia, promulgada em 1950, diferentemente da brasileira, não define a estrutura nem a missão das forças armadas ou da força terrestre do país. A única referência às forças armadas surge apenas, em sua Parte XI, que regula as relações entre a União e os Estados, ao estabelecer, por meio da emenda constitucional nº 257-A, de 1978, a assistência aos Estados que pode ocorrer pelo desdobramento das forças armadas ou outras forças da União (INDIA, 2007).

O Ministério da Defesa da Índia possui, em sua estrutura organizacional, o Departamento de Assuntos Militares (*Department of Military Affairs*), responsável pelas Forças Armadas da União (Exército, Marinha e Força Aérea), pelo quartel-general do Ministro da Defesa e pelos trabalhos de integração e coordenação entre as três forças (INDIA, [200-]).

A estrutura e a missão do Exército Indiano são definidas pela *Indian Army Doctrine* (Doutrina do Exército Indiano), publicada em outubro de 2004 (INDIA, 2004). Segundo o documento, o Exército Indiano consiste no componente terrestre das Forças Armadas da Índia, que “existem para manter os ideais presentes na Constituição” do país (INDIA, 2004, p. 9, tradução nossa).

A missão do Exército Indiano é assim definida:

Missão Principal – Preservar os interesses nacionais e salvaguardar a soberania, a integridade territorial e a unidade da Índia contra atividades externas, pela dissuasão ou pela guerra.

Missão Secundária – Auxiliar as agências governamentais a lidar com “guerras por procuração” e outras ameaças internas, bem como fornecer ajuda à autoridade civil quando solicitada para esse fim (INDIA, 2004, p. 9, tradução nossa).

Sob essa perspectiva, o Exército Indiano possui doutrinariamente como missões, a defesa contra inimigos externos e internos, bem como a cooperação em assuntos civis. Para cumprir suas missões, a doutrina estabelece que a força terrestre indiana desenvolva e incorpore as seguintes capacidades:

- projetar efetivamente dissuasão, por meio de uma capacidade de combate forte e bem estruturada;

- estar preparado para se envolver e conduzir todos os tipos de operações militares, isoladamente ou em conjunto, em todos os espectros de conflito;
- fornecer o componente necessário das forças terrestres ao comando das Forças Estratégicas;
- fornecer ajuda às autoridades civis quando solicitado a fazer isso, para manutenção da lei e da ordem, ajuda humanitária e assistência, por ocasião de desastres e calamidades, ou quaisquer outras circunstâncias, incluindo a manutenção dos serviços essenciais;
- participar de operações de paz das Nações Unidas, em consonância com o compromisso assumido pela Índia com a Carta das Nações Unidas; e
- estar preparado para prestar assistência militar a países amigos, se necessário (INDIA, 2004, p. 10, tradução nossa).

A gama de responsabilidades atribuídas ao Exército Indiano guarda diversas semelhanças com as missões constitucionais do Exército Brasileiro, compreendendo a defesa da Pátria, e a atuação na garantia da lei e da ordem. Além disso, como no Brasil, o Exército Indiano é doutrinariamente preparado para cooperar com autoridades civis em casos de emergência e participar de operações de paz, sob a égide da ONU.

Para cumprir as tarefas estabelecidas pela legislação vigente na Índia, o chefe do Estado-Maior do Exército, efetivamente o comandante da força terrestre, é secundado por um vice-chefe e assessorado por dois subchefes de estado-maior, um dos quais responsáveis pelo treinamento e pelos sistemas de informação, e o outro responsável pelo planejamento e demais sistemas. A estrutura de comando do Exército Indiano é relativamente reduzida, tendo no estado-maior, também como assessores de alto nível, o Ajudante-Geral, o Secretário Militar, o Mestre-General de Material Bélico, o Engenheiro-Chefe e o Intendente-General, todos no posto de tenente-general.

No plano operacional até o nível brigada, o Exército Indiano encontra-se estruturado nos seguintes escalões:

- Comandos: o Exército Indiano possui seis comandos operacionais e um comando de treinamento, cada qual chefiado por um tenente-general.

- Corpos: um comando geralmente consiste em dois ou mais corpos. O Exército Indiano possui quatorze corpos, comandados também por tenentes-generais, composto por três ou quatro divisões. Existem três tipos de corpos no Exército Indiano: de ataque (*strike*), de contenção (*holding*) e mistos.

- Divisões: Cada divisão é liderada por um major-general, e é constituída por três ou quatro brigadas. Atualmente, o Exército Indiano possui quarenta divisões, incluindo quatro Divisões RAPID (Divisão de Infantaria de Planícies do Exército Reorganizada) com capacidade para combate noturno, dezoito Divisões de Infantaria, doze Divisões de Montanha, três Divisões Blindadas e três Divisões de Artilharia.

- Brigadas: A brigada é composta por cerca de 3.000 soldados e comandada por um brigadeiro. Uma Brigada de Infantaria, por exemplo, possui três batalhões de Infantaria, além de diversas unidades de apoio. Além das brigadas orgânicas das diferentes divisões, o Exército

Indiano também possui cinco Brigadas Blindadas Independentes, quinze Brigadas Independentes de Artilharia, sete Brigadas Independentes de Infantaria, uma Brigada Independente de Paraquedistas, três Brigadas Independentes de Defesa Antiaérea, duas Brigadas Independentes de Defesa Aérea, e quatro Brigadas Independentes de Engenharia. Essas formações independentes operam diretamente subordinadas aos comandantes de corpos (INDIA, 2020b).

Seu quartel-general está localizado na capital indiana, Nova Délhi, sob as ordens do chefe do Estado-Maior do Exército.

O Exército Indiano define sua doutrina militar como

[...] uma política específica ensinada ou defendida; um conjunto de princípios pelos quais as forças militares orientam suas ações em apoio aos objetivos nacionais. A doutrina militar pode ser definida como 'uma expressão formal do conhecimento militar e do pensamento que um exército aceita como relevante em um determinado momento, que abrange a natureza dos conflitos atuais e futuros, a preparação do exército para tais conflitos e os métodos de enfrentamento para alcançar o sucesso' (INDIA, 2004, p. 3, tradução nossa).

De acordo com Christopher Clary, ao longo da história a doutrina militar indiana pode ser dividida em cinco fases, cada qual com características específicas: de 1947 à guerra de 1962 (defesa em profundidade sem forças mecanizadas); após a guerra de 1962 e a guerra de 1971 (defesa suplementada pelo contra-ataque); de 1971 ao envolvimento do exército nas operações de contra-insurgência até o final dos anos 1980 (guerra de manobras com o incremento de unidades mecanizadas); da aceitação dos papéis de contra-insurgência à guerra limitada da Índia com o Paquistão em 1999 (missões não convencionais de contrainsurgência baseadas em infantaria leve, com guerra mecanizada convencional); e da Guerra de Kargil até a era atual (guerra limitada sob o espectro nuclear, conhecida como *Cold Start*) (CLARY, 2018).

A doutrina *Cold Start* (CSD) foi desenvolvida após o fracasso do Exército Indiano em se mobilizar rapidamente em resposta ao ataque de dezembro de 2001 contra o Parlamento indiano. A mobilização da Índia, ao longo da Linha de Controle na Caxemira, ocorreu em um ritmo demasiadamente lento, o que permitiu ao Exército do Paquistão mobilizar e posicionar 300 mil soldados na região contestada. Havendo perdido a surpresa estratégica, as forças indianas se retiraram após um impasse de 10 meses.

Como resultado, a CSD foi desenvolvida em 2004, para facilitar operações ofensivas convencionais de menor escala, rápidas e decisivas, no território paquistanês, no caso de ataque assimétrico patrocinado pelo Paquistão em solo indiano, antes que a comunidade internacional possa intervir ativamente e antes do Paquistão se sentir compelido a lançar ataques de retaliação nuclear para repelir uma invasão indiana (GADY, 2019).

A mais recente evolução doutrinária do Exército Indiano foi publicada em 2018, sob a designação de *Land Warfare Doctrine* (LWD, ou Doutrina de Guerra Terrestre) (INDIA, 2018), acompanhando o lançamento da primeira Doutrina Conjunta das Forças Armadas da Índia, efetivada no ano anterior.

Baseada nas capacidades do Exército Indiano, a doutrina pela primeira vez discute tecnologias emergentes no contexto de guerras futuras. Também visa instituir a dissuasão por meio de ataques punitivos no nível tático. Seu valor consiste na clareza com que identifica o espectro de ameaças combinadas, particularmente da China e do Paquistão, indicando que a postura da força terrestre indiana passou a ser planejada com a suposição do pior cenário possível, e marcando uma clara mudança no planejamento de ameaças, anteriormente centrado em uma única frente, para uma estratégia que traz a percepção de uma dupla frente.

A LWD estabelece as bases para a aquisição de novos e modernos meios, atendendo às mudanças na natureza da guerra, introduzindo, pela primeira vez, a busca por recursos para uso de inteligência artificial e armas de energia direcionada. A nova doutrina prioriza, dentre outras capacidades, a guerra cibernética, a guerra eletrônica, a guerra psicológica, as forças especiais, a capacidade de projeção de poder e a prontidão operacional (INDIA, 2018).

Para além do emprego na guerra convencional, a Índia possui uma política declarada de não uso de armas atômicas, e desenvolveu uma doutrina nuclear baseada na credibilidade mínima de dissuasão. Em agosto de 1999, o governo indiano divulgou um rascunho da doutrina que afirmava que as armas nucleares seriam somente para dissuasão e que a Índia seguiria uma política de apenas retaliação. O documento também sustentava que a Índia não seria a primeira a iniciar um primeiro ataque nuclear, mas responderia com retaliação punitiva se a dissuasão falhasse (FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 2002). Em janeiro de 2003, Nova Délhi lançou sua doutrina nuclear oficial, que era baseada no rascunho de 1999, embora com algumas diferenças. Dentre elas, a sugestão de que a Índia poderia usar armas nucleares para retaliar contra ataques usando armas químicas e biológicas, e que a retaliação indiana a qualquer ataque nuclear seria massiva (RAJAGOPALAN, 2016). É importante ressaltar que a Índia não assinou o Tratado de Proibição Completa de Testes nem o Tratado de Não Proliferação Nuclear, embora seja membro da Agência Internacional de Energia Atômica.

Diante de uma fronteira Norte-Nordeste conturbada, plena de ameaças e ciosa das capacidades nuclear e de suas forças militares, o Exército Indiano foi desdobrado pelo território no sentido de responder às necessidades de defesa do país.

#### **4 A Presença Militar Terrestre na Índia**

A Índia com uma geografia diversificada, incluindo desde os picos do Himalaia até a costa do Oceano Índico, e uma história que remonta a cinco milênios, é uma república constitucional, composta por 29 estados, cada qual com um substancial grau de controle sobre seus próprios assuntos; seis territórios com menos autonomia; e o território da capital nacional de Délhi.

Sua vasta população, a segunda maior do mundo, corresponde a aproximadamente um sexto da população mundial. Apesar dessa imensa população, a densidade demográfica do país é extremamente variável, com os adensamentos populacionais concentrados nas regiões Norte-Nordeste, particularmente ao longo do rio Ganges. No Centro-Sul da Índia, a densidade demográfica é baixa, atingindo, nos estados de Madhya Pradesh, Maharashtra, Andhra Pradesh e Karnataka, uma taxa inferior a 250 habitantes/m<sup>2</sup>.

Com população e território tão extensos, e em razão de sua própria capacidade nuclear e de seus principais antagonistas – paquistaneses e chineses –, o Exército Indiano organiza-se com 1,2 milhão de integrantes ativos e 990 mil de reservistas, totalizando uma força de cerca de 2,1 milhões de homens e mulheres (GLOBAL FIREPOWER, 2021), cuja principal tarefa é proteger as fronteiras com o Paquistão e a China, além de prover a segurança doméstica, frequentemente ameaçada em Jammu e Caxemira, e no Norte-Nordeste do país. Com seu imenso efetivo, o Exército Indiano é o segundo mais numeroso do mundo, sendo superado apenas pelo da China (THE WORLD'S..., 2019).

Conceitualmente, as forças armadas indianas não possuem qualquer documento que defina uma Estratégia da presença como é definido no Brasil, embora suas doutrinas de emprego, com destaque para a LWD, orientem a articulação das forças militares terrestres. Diante das ameaças ao Norte-Nordeste do país e da necessidade de desenvolver operações contraterrorismo, o Exército Indiano não desdobra seu poder de combate e suas unidades militares segundo o conceito da Estratégia da presença<sup>1</sup>, mas concentra suas forças, geograficamente, no terço superior do território do país, coincidentemente a área com maior adensamento populacional e em contato com seus antagonistas: Paquistão e China.

Com a concentração de forças militares presentes predominantemente no Norte-Nordeste do país, o Exército Indiano desdobra nessa região quatro dos seis Comandos operacionais (cinco, se considerado o Comando Central, responsável pelo apoio logístico da força terrestre). No Centro-Sul, região de menor densidade demográfica e com reduzido nível de ameaça, há apenas um Comando operacional (o Comando Sul), um dos que possui menor poder de combate, composto por dois corpos e cinco divisões. Tal distribuição territorial privilegia, claramente, as ameaças reais nas fronteiras setentrionais do país, em detrimento de realizar uma ocupação equitativa ao longo de todo o território nacional.

Dentre os Comandos operacionais, assemelhados aos Comandos Militares de Área brasileiros, o Comando Central (*Central Command*), com sede em Lucknow, não possui unidades de primeira linha subordinadas, e concentra as atividades logísticas do Exército Indiano.

O Comando Leste (*Eastern Command*), baseado em Calcutá, é preparado para ações de defesa interna e patrulhamento da fronteira Oriental. Geograficamente desdobrado em uma região de altas montanhas, é composto por três corpos, aos quais se subordinam nove divisões de montanha, e uma divisão de infantaria independente, tem como responsabilidade as operações de contrainsurgência no vale do Assam (GLOBAL SECURITY, 2021a). A curta guerra de fronteiras com a China, em 1962, determinou que, independentemente do avanço das comunicações eletrônicas, um maior comando e controle deveria ser exercido a partir da proximidade geográfica. O Comando Leste, que estava instalado em Lucknow, a cerca de 1.100 quilômetros de Walong, após a experiência do conflito, foi deslocado para Calcutá, e Lucknow passou a ser sede do Comando Central.

---

1 Conceitualmente, nos servimos da definição brasileira, presente no manual C 124-1 Estratégia: "Estratégia da presença - Caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias. É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como também, preponderantemente pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do país, quando necessário (mobilidade estratégica)" (BRASIL, 2001, p. 3-11).

O prestigiado Comando Oeste (*Western Command*) é a mais importante grande unidade do Exército Indiano, responsável pela defesa de uma área considerada “quente”, entre as fronteiras com a China e com o Paquistão, que engloba as regiões do Punjab, Rajistão, Délhi e parte do vale do Jammu (INDIA, c2021). Com seu quartel-general em Chandinandir, seu poder de combate compreende três corpos, aos quais são subordinadas seis divisões de infantaria, uma divisão blindada, uma divisão RAPID, três brigadas blindadas, uma brigada de infantaria mecanizada, uma brigada de engenharia e uma brigada de defesa antiaérea. Uma divisão de artilharia também é subordinada diretamente ao Comando Oeste.

A experiência das guerras contra o Paquistão de 1965 e 1971 demonstrou que a área sob a responsabilidade do Comando Oeste era vasta demais para um comando eficaz. Em consequência, em 1971, a grande unidade foi desmembrada, e foi criado o Comando Norte (*Northern Command*), com sede em Udampur, que assumiu uma das áreas mais voláteis da Índia, englobando a Caxemira e Ladakh. O Comando Norte é responsável pela defesa e segurança da principal área de fricção da Índia, a região de J&K, montanhosa e historicamente conflagrada com o Paquistão desde a partição de 1947. Baseado em Udampur, o Comando tem, sob a sua subordinação, três corpos, cinco divisões de infantaria, duas divisões de montanha e uma brigada de artilharia. Em razão da instabilidade regional, sua missão principal envolve a contrainsurgência e o contraterrorismo (INDIA, 2020b).

Considerável área da fronteira com o Paquistão encontra-se sob a responsabilidade do Comando Sudoeste (*Southwestern Command*), criado em 2005 após reestruturação promovida no Exército Indiano. Tendo seu quartel-general na histórica cidade de Jaipur, capital do Rajistão, e estruturado para o combate convencional, o Comando Sudoeste encontra-se fortemente estruturado, com dois corpos, duas divisões de infantaria, duas divisões RAPID, duas divisões de montanha, uma divisão blindada e uma divisão de artilharia. Também são grandes unidades orgânicas uma brigada blindada, uma brigada de engenharia e uma brigada de defesa antiaérea (GLOBAL SECURITY, 2021d).

O Comando Sul (*Southern Command*) é o único do Exército Indiano não articulado territorialmente com as fronteiras Norte-Nordeste sob a ameaça do Paquistão e da China. Sendo um grande comando destinado à vigilância da área de menor densidade populacional da Índia e com menos vulnerabilidades. Com sede em Pune, na relação território/poder de combate, é o comando mais fraco do Exército Indiano, compreendendo dois corpos, aos quais se subordinam duas divisões de infantaria, uma divisão blindada, duas divisões RAPID, uma brigada blindada, uma brigada de infantaria mecanizada e uma brigada de engenharia. Diretamente subordinada ao Comando Sul, existe uma divisão de artilharia (GLOBAL SECURITY, 2020).

Uma peculiaridade da organização do Exército indiano parece remeter a questões da organização social. O sistema de castas vigente na Índia está entre as formas mais antigas do mundo de organização social estratificada. O sistema que divide os hindus em grupos hierárquicos rígidos, com base em seu *karma* (trabalho) e *dharma* (a palavra hindi para religião, mas aqui significa dever), geralmente é aceito há mais de 3 mil anos, mitigando disputas e reivindicações de melhorias sociais (WHATS..., 2019).

O conceito de regimentos de “casta única” ou “puros” surgiu durante a era britânica, que se baseava em sua própria categorização: a classe guerreira. No entanto, após a indepen-

dência, a Índia continuou com esses regimentos baseados na classe e nas regiões de origem, devido à história e ao *ethos* das unidades. Apesar disso, não é possível afirmar que o Exército Indiano se baseia em castas. Existem unidades "mistas" e outras "fixas", como os Granadeiros ou o Regimento Mahar. Os quatro regimentos de granadeiros possuem subunidades de Jats, de muçulmanos e de Dogras. Da mesma forma, os Fuzileiros de Rajputana têm uma mistura igual entre Rajputs e Jats, enquanto o Regimento Rajput é composto, principalmente, por Rajputs e Gujars, além de muçulmanos e bengalis. As demais armas de combate, como o Corpo Blindado e a Artilharia, também possuem vários exemplos de unidades "puras". No entanto, as armas de apoio, como a Engenharia, o Material Bélico e as Comunicações são unidades compostas por soldados de "todas as castas".

O Exército Indiano possui vários regimentos e unidades com o nome de castas, comunicações e regiões, cheios de tradições obtidas em batalha, como Jat, Sikh, Rajput, Dogra, Mahar, Gurkha e outros. É importante ressaltar, no entanto, que os regimentos baseados em castas ou regiões não são predominantes em todo o exército, mas situam-se em uma zona de armas de combate e algumas unidades especializadas (MANDAL, 2019).

Apesar desse rígido e milenar sistema, o Exército Indiano atua como um fator de coesão social, na medida em que não faz distinção de castas para recrutar seus integrantes. A Índia não recorre à conscrição ou ao serviço militar obrigatório, e os cidadãos interessados a ingressar no Exército Indiano o fazem voluntariamente. O recrutamento no Exército é amplo, e todo cidadão do sexo masculino, "independentemente de casta, classe, religião e domicílio, é elegível para servir no Exército, desde que atenda aos padrões de idade, escolaridade, físico e médico" (INDIA, 2020a, n.p., tradução nossa). O recrutamento é realizado durante todo o ano, por meio de um sistema de voluntariado aberto, publicizado em jornais locais duas semanas antes da realização dos alistamentos.

Outro fator presente no Exército Indiano que contribui para a coesão nacional foi a incorporação de mulheres em suas fileiras. Sob a inspiração das enfermeiras do Exército Indiano que lutaram na Primeira e na Segunda Guerra Mundial, onde 350 delas foram mortas, aprisionadas ou declaradas desaparecidas em ação, em 1988 o exército organizou o Serviço Militar de Enfermagem Indiano. Em 1992, o Exército Indiano começou a induzir mulheres oficiais em funções fora da área de Saúde (INDIA, 2019a). Apesar da incorporação de mulheres no Exército Indiano, em uma data aproximada da que o Exército Brasileiro inaugurou a sua seleção do corpo militar feminino, elas ocupam até a atualidade somente cargos administrativos ou de apoio, ficando longe das fileiras de combate. Tal política tem sido fruto de campanhas e discussões públicas (KARAT, 2014) no sentido de ampliar a inclusão feminina em funções combatentes, como já ocorre em outros exércitos do mundo e na própria Força Aérea Indiana, onde as mulheres já são qualificadas como pilotos de caça.

Como estabelece a *Indian Army Doctrine*, a missão secundária do Exército Indiano consiste em "Auxiliar as agências governamentais a lidar com "guerras por procuração" e outras ameaças internas, bem como fornecer ajuda à autoridade civil quando solicitada para esse fim." Nessa perspectiva, a força terrestre indiana vem, ao longo de sua história, cooperando com as autoridades civis do país, configurando-se, para além de sua capacidade dissuasória e operacio-

nal, como um “Exército Político”. Segundo Fernando Rodrigues, tal efeito ocorre quando, em razão das carências de outros órgãos e instituições governamentais, o:

Exército acaba assumindo um papel que pertence a outros atores nacionais, com responsabilidade pela condução de políticas públicas, o que, de certa forma, provoca uma acomodação da classe política, representada pela conveniência e conviência do Estado com esse tipo de ação (RODRIGUES, 2020, p. 51-64).

Em diferentes oportunidades, o Exército Indiano liderou ou participou de atividades subsidiárias em atendimento às demandas da sociedade e por solicitação das autoridades civis, auxiliando no socorro em calamidades públicas, construção de estradas, resgate de pessoas em áreas de difícil acesso (com frequência nas montanhas do Himalaia) (INDIA, 2019b, p. 179-180). Um exemplo clássico ocorreu em setembro de 2014, com o desenvolvimento das operações Megh Rahat e Sadbhauna, quando tropas do Comando Norte socorreram mais de 20 mil pessoas ilhadas e desabrigadas por uma forte enchente provocada pela chuva das monções, no estado de J&K (DUTTA, 2014).

Nos primeiros meses de 2020, o Exército Indiano também foi solicitado a cooperar com as medidas adotadas pelo governo para combater a pandemia de Covid-19. O isolamento social e bloqueio (*lockdown*) estabelecido pela Índia, afetando cerca de 1,3 bilhão de pessoas, é a maior resposta política nacional do tipo à pandemia em curso no mundo. O Exército Indiano empregou suas tropas em todo o país para colaborar com as autoridades policiais e garantir que as regras de bloqueio fossem seguidas, além de estabelecer hospitais de campanha para socorrer a população (PANDA, 2020).

## 5 Segurança da fronteira Norte-Nordeste e contrainsurgência

Apesar de não haver nominalmente nenhum conflito contra o Paquistão desde 1999 e contra a China desde a breve guerra de 1962, a fronteira Norte-Nordeste da Índia, compartilhada com esses dois países, continua a ser prioritária no planejamento de defesa, consideradas as mais significativas ameaças aos interesses nacionais e à integridade territorial indiano. Com maior intensidade em Jammu e Caxemira, ações de grupos terroristas patrocinados pelo Paquistão têm sido recorrentes, levando o Exército Indiano a fortalecer seu poder de combate e a vigilância da fronteira na região.

A guerra do Kargil, em 1999, coincide com a aquisição de capacidade nuclear da Índia e do Paquistão, o que pode oferecer uma explicação para a opção paquistanesa de, após o conflito, não mais enfrentar com suas forças militares a Índia no J&K, mas fomentar a atuação de milícias e grupos terroristas, inclusive no interior do território indiano.

No dia 13 de dezembro de 2001, um ataque terrorista foi desfechado contra o coração do poder, o Parlamento da Índia em Nova Délhi. Os autores pertenciam ao Lashkar-e-Tayyiba e ao Jaish-e-Mohammed, duas organizações terroristas paquistanesas, e deixou um saldo de nove

mortos, sendo a maioria formada por agentes de segurança indianos, além dos cinco terroristas. O ataque acirrou as tensões entre a Índia e o Paquistão (TERRORISTS..., 2021). Os paquistaneses, no entanto, negaram o envolvimento e condenaram o ataque.

Por volta da meia-noite de 18 de fevereiro de 2007 duas bombas foram detonadas no Samjhauta Express, um serviço de trem que ligava Délhi, na Índia, a Lahore, no Paquistão. As explosões ocorreram perto de Diwana, a 80 quilômetros ao norte de Nova Délhi, e deixou 70 mortos e dezenas de feridos (DOZENS..., 2007). Os governos da Índia e do Paquistão condenaram o ataque, e autoridades de ambos os lados especularam que os autores pretendiam interromper a melhoria das relações entre as duas nações, visto que o atentado ocorreu apenas um dia antes de o ministro das Relações Exteriores do Paquistão, Khurshid Mahmud Kasuri chegar a Nova Délhi para retomar as negociações de paz com as lideranças indianas (NAQVI, 2007).

Entre 26 e 29 de novembro de 2008, foi desfechado contra Mumbai (Bombaim), a capital financeira do país, o maior ataque terrorista da história da Índia. Dez paquistaneses associados ao grupo terrorista Lashkar-e-Tayyiba invadiram diferentes edifícios em Mumbai, matando 164 pessoas, dentre as quais muitos estrangeiros (TERROR..., 2008). Nove dos terroristas foram mortos durante a repressão das forças de segurança aos ataques. Os ataques só foram encerrados três dias depois, em 29 de novembro, quando as forças de segurança indianas conseguiram controlar todos os locais atacados. Mais uma vez o Paquistão negou envolvimento e condenou o atentado, o que pouco contribuiu para melhorar as relações com a Índia.

No dia 14 de fevereiro de 2019, o grupo terrorista paquistanês Jaish-e-Mohammed realizou um ataque suicida com carro bomba em Pulwama, no J&K, que resultou na morte de mais de 40 policiais indianos (PULWAMA..., 2019). A Índia retaliou com ataques aéreos atrás da Linha de Controle (PAKISTAN..., 2019), e o Paquistão abateu uma aeronave indiana e capturou o piloto. Essas ações aumentaram significativamente as tensões entre as duas potências regionais nucleares, mas, dias depois, o piloto indiano foi liberado, reduzindo as tensões (ABHINANDAN..., 2019).

O crescimento das ações de terrorismo e insurgência na região do Jammu e Caxemira, em detrimento da guerra convencional e sob a latente ameaça nuclear, é foco de preocupação constante do Ministério da Defesa e do Exército Indiano. Em seu relatório anual 2018-19, o ministério fez uma análise da situação da área mais conflagrada da Índia:

A situação no J&K permaneceu volátil. Nossa atuação ao longo da LoC e do interior, juntamente com as forças adicionais, facilitou as forças de segurança manter o impulso das operações contra os terroristas. No interior, os distritos de Pulwama, Shopian, Anantnag e Kulgam continuaram sendo o centro de atividades relacionadas ao terror. Ao longo da LoC, áreas ao sul das faixas de Pir Panjal permaneceram violentas devido às frequentes violações de cessar-fogo, enquanto as tentativas de infiltração ao norte das cordilheiras de Pir Panjal continuaram (INDIA, 2019b, p. 18).

Com vistas a neutralizar esta ameaça própria do século XXI, definida na *India Army Doctrine* como “guerra por procuração” [dos paquistaneses, por meio de grupos terroristas e

insurgência], o Exército Indiano continua a concentrar suas forças na porção Norte de seu território (INDIA, 2004).

O Exército Indiano encontra-se envolvido em operações de contrainsurgência/contraterrorismo quase continuamente desde a independência do país. Suas formações têm sido ativas nas operações dessa natureza no Nordeste desde os anos 1950, e em Jammu e Caxemira, desde 1990. Para enfrentar tais ameaças, o Ministério da Defesa editou, em 2006, a *Doctrine for Sub Conventional Operations* (Doutrina para Operações Subconvencionais), dedicada especificamente à contrainsurgência, ao contraterrorismo e às chamadas “guerras por procuração” (INDIA, 2006).

A doutrina atende a três princípios: a) limitação do uso da força; b) isolamento da força de guerrilheiros/terroristas da população; e c) obtenção do domínio da área (INDIA, 2006). A doutrina do exército também é bastante clara quanto ao papel limitado de restaurar a normalidade e, então, deixar que o *establishment* político encontre uma solução para a questão ou questões subjacentes à insurgência.

Desde os anos 1990, o Exército Indiano desenvolveu diversas operações de contrainsurgência na região do J&K, e, em que pesem as dificuldades inerentes a esse tipo de combate, vem obtendo sucesso em manter a Linha de Controle e a ordem em um território extremamente instável. Com o crescimento das ações terroristas a partir do fim da Guerra do Kargil, novos desafios se apresentam para o Exército Indiano que, ciente das lições aprendidas, reserva considerável parcela da instrução de suas tropas na área para esse tipo de atividade.

## 6 Reflexões finais

Brasil e Índia são países em desenvolvimento que integram organismos internacionais de cooperação, destacadamente os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul), que englobam acordos de cooperação e alianças de diferentes naturezas, inclusive no campo da Defesa.

Brasil e Índia guardam algumas semelhanças, como o vasto território contínuo (subcontinente), grande população, expressiva desigualdade social, problemas de segurança interna na perspectiva da garantia da lei e da ordem, existência de amplos vazios demográficos e o fato de ambos se configurarem em potências regionais. No entanto, ao que parece, diferentemente do Brasil, o cuidado com as ações subsidiárias, e o recorrente uso do Exército Indiano como “Exército Político”, não desviam o foco da instituição diante das duas principais ameaças ao país na contemporaneidade: a vigilância da fronteira Norte-Nordeste e as ações de contrainsurgência, cada vez mais frequentes.

Com o estudo do caso indiano percebe-se um modelo de organização militar terrestre fortemente voltado para a ocupação da parte Norte-Nordeste do território, região densamente povoada, onde se encontram as principais ameaças externas (China e Paquistão), prioritárias no planejamento de defesa, e por serem consideradas as mais significativas ameaças aos interesses nacionais e à integridade do território. Para além das ameaças externas, no século XXI cresceram as tensões internas com o aparecimento de novas ameaças, representadas pelo aumento das

ações de terrorismo e insurgência na região do Jammu e Caxemira, com ações de grupos terroristas patrocinados pelo Paquistão, levando o Exército Indiano a fortalecer seu poder de operações de contra-insurgência e vigilância da fronteira na região.

No Brasil, com uma trajetória de organização da força terrestre diferente e envolvendo ameaças distintas da indiana, as reorganizações no Exército realizadas entre os anos 1960 a 1990, em termo de desdobramento da tropa priorizou a transferência de unidades e pessoal para a região Norte (Amazônia), para parte do território aonde havia vazios demográficos e ausência do poder público federal, áreas afastadas do litoral urbanizado densamente ocupado e desenvolvido. Essas ações representaram uma continuação do processo de interiorização das forças militares, articulada ao movimento de interiorização da ocupação humana dos vazios demográficos e do desenvolvimento do Estado.

Ao estudar a estratégia da presença militar do Exército Brasileiro e comparar com a evolução doutrinária indiana, entendemos que a preocupação com o papel da presença territorial ainda é válida, mas o modelo atual deve ser revisto gradualmente articulado ao avanço tecnológico no campo das comunicações e do transporte, e com a percepção de novas ameaças, planejadas em cima de novas capacidades. Esse avanço deve permitir a construção de uma presença combinada com outras forças militares e agências estatais permanente de segurança, provida de grande mobilidade, apesar da indefinição da previsão orçamentária. A Estratégia da Presença, dentro da defesa nacional e da segurança deve ser pensada efetivamente como um sistema de operações interagências, com um comando de operações conjunto, com capacidade para atuar nas fronteiras, e na Garantia da Lei e da Ordem.

É dever ressaltar nesse momento, a importância em se questionar o lugar da estratégia da presença no Brasil no contexto de implantação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), que exige um planejamento conjunto. Nesse caso, devemos destacar a importância de se pensar em “Comandos Operacionais Conjuntos”, sugerindo a Amazônia como um laboratório dessa proposta. No que se trata sobre a Amazônia, a presença militar é considerada como uma estratégia eficaz para estimular a vivificação, manter a força contra ações não estatais, e garantir a ordem pública regional (MARQUES, 2007).

No entanto, deve ficar claro que o assunto é bastante complexo, e que o momento atual é favorável à permanência da estratégia no planejamento do Exército, desde que ocorra uma revisão da concepção de presença, articulada a ideia “do estar presente”, principalmente, por meio do desenvolvimento de capacidades de rápido deslocamento. E mais ainda, que a presença do Exército Brasileiro nas fronteiras, deve ser efetivada a partir da sua articulação com os elementos monitoramento/controlado (SISFROM – SIPAM) e mobilidade, no contexto de transformação do Exército. A estratégia deve entrar efetivamente na fase da indústria 4.0, com uso da tecnologia de satélites e VANTs.

Na atualidade, os Pelotões Especiais de Fronteiras deveriam ser pensados como “sensores de inteligência”, e não mais como fomentadores do povoamento como eram feitos no passado. Em tese, podemos dizer que a Amazônia já está povoada, sendo que, existem muitos lugares com baixa densidade demográfica, que precisam se desenvolver.

A partir desse debate percebemos que a definição de estratégia da presença é bastante complexa, pois de certa forma, quando se fala de PRESENÇA no Brasil, tem que se obedecer a

dimensões de natureza distintas: uma voltada à expressão Militar e outra à dimensão Política. E mais ainda, seria estratégia mesmo ou política de Estado, a presença militar terrestre.

A primeira dimensão diz respeito à necessidade de se fazer presente como parte da defesa do território, e especialmente porque no Brasil não há uma força intermediária capaz de fazer o papel de "força de ordem nacional", o que acaba fazendo com que o Exército seja constantemente chamado para exercer essa função, nas fronteiras. Nesse tipo de presença, não podemos esquecer a marca da contribuição do Exército Brasileiro nos processos de povoamento da Amazônia, ao longo da nossa história, caracterizados pela construção de fortificações ao longo dos séculos XVII e XVIII, pela implantação do sistema de colonização militar no século XIX, pela adoção da FT 90, até chegar à atualidade.

A segunda dimensão da presença diz respeito ao papel histórico que a instituição tem assumido como uma espécie de bastião da nacionalidade brasileira. Nesse sentido, a manutenção de unidades militares espalhadas por todo território, a manutenção dos Tiros de Guerras, da formação de reservas, entre outros, funcionam também como "escolas de civismo e cidadania". Sendo que esse cenário dificulta o planejamento estratégico do Exército, quando se pensa à manutenção da estratégia da presença em regiões com considerável grau de desenvolvimento.

Em que pesem as diferenças relativas às ameaças externas (muito maiores para a Índia do que para o Brasil) e à capacidade nuclear indiana, o estudo de caso abordando o exército do país e suas estratégias contribuíram para a reflexão acerca da futura organização e desdobramento do Exército Brasileiro.

## Referências

ABHINANDAN: captured Indian pilot handed back by Pakistan. **BBC News**, London, Mar 1, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-47412884>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Exército. **Manual de campanha C 124-1: estratégia**. 3ª Ed. Brasília, DF: EGGCF, 2001.

GREAT BRITAIN. War Office. **Statistics of the military effort of the British Empire during the great war 1914-1920**. London: His Majesty Stationery Office, 1922.

CLARY, C. Personalities, organizations, and doctrine in the Indian Military. **India Review**, London, v. 17, n. 1, p. 100-121, 2018.

DOZENS dead in India train blasts. **BBC News**, London, Feb 19, 2007. Disponível em: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/6374377.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6374377.stm). Acesso em: 5 abr. 2021.

DUTTA, S. Massive rescue operations on in flood-hit J&K; toll nears 200, lakhs stranded. **Zeenews**, Noida, Sep 9, 2014. Disponível em: [https://zeenews.india.com/news/jammu-and-kashmir/massive-rescue-operations-on-in-flood-hit-jk-toll-nears-200-lakhs-stranded%E2%80%8B\\_1466791.html](https://zeenews.india.com/news/jammu-and-kashmir/massive-rescue-operations-on-in-flood-hit-jk-toll-nears-200-lakhs-stranded%E2%80%8B_1466791.html). Acesso em: 5 abr. 2021.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. **India nuclear weapons**. Washington, D.C.: FAS, [200-]. Disponível em: <https://nuke.fas.org/guide/india/nuke/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. **Nuclear weapons**. Washington, D.C.: FAS, 2002. Disponível em: <https://fas.org/nuke/guide/india/nuke/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

GADY, F. Is the Indian Military capable of executing the cold start doctrine?. **The Diplomat**, Washington, Jan 29, 2019. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/01/is-the-indian-military-capable-of-executing-the-cold-start-doctrine/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

GLOBAL FIREPOWER. **India military strength (2021)**. [S. l.]: Global Firepower, 2021. Disponível em: [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=india](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=india). Acesso em: 3 abr. 2021.

GLOBAL SECURITY. Military. **Eastern command**. Alexandria, VA: Global Security, 2021a. Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/military/world/india/eastcom.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

GLOBAL SECURITY. Military. **South Western command**. Alexandria, VA: Global Security, 2021d. Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/military/world/india/southwestcom.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

GLOBAL SECURITY. **Military. Southern command.** Alexandria, VA: Global Security, 2020. Disponível em: <https://www.globalsecurity.org/military/world/india/southcom.htm>. Acesso em: 4 abr. 2020.

INDIA. Indian Army. Career. **Recruitment of other ranks.** New Delhi: Government of India, 2020a. Disponível em: <https://www.indianarmy.nic.in/Site/FormTemplate/frmTempSimple.aspx?MnId=9QoHpOEnmbSg+rsCHe+DHg==&ParentID=NHhlaQbT+/0yM16fkBrVRg==&flag=8CKP966uzg96kLov0aWdfQ==>. Acesso em: 3 abr. 2021.

INDIA. Indian Army. **Doctrine for sub conventional operations.** New Delhi: Integrated Headquarters of Ministry of Defence (Army), 2006.

INDIA. Indian Army. **Indian Army doctrine.** Shimla: Headquarters Army Training Command, 2004.

INDIA. Indian Army. **Landwarfare doctrine-2018.** New Delhi: Army Headquarters, 2018. Disponível em: <https://www.ssri-j.com/MediaReport/Document/IndianArmyLandWarfareDoctrine2018.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

INDIA. Indian Army. **Officers selection - entry schemes women.** New Delhi: Government of India, 2019a. Disponível em: <http://joinindianarmy.nic.in/bravo/entry-schemes-women.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

INDIA. Indian Army. **Structure of army.** New Delhi: Government of India, 2020b. Disponível em: <https://indianarmy.nic.in/site/formTemplate/frmtempsimple.spx?MnId=TqWSDHmc2ua6KzgEvgO7w==&ParentID=RuQ+vVM57FirJYXrHRLBHA==>. Acesso em: 2 abr. 2021.

INDIA. Ministry of Defence. **Annual Report 2018-19.** New Delhi: Ministry of Defence, 2019b.

INDIA. Ministry of Defence. **Department of Defence (Raksha Vibhag).** New Delhi: Ministry of Defence, [200-]. Disponível em: <https://www.mod.gov.in/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

INDIA. Ministry of Defense. Principal controller of defence accounts Western Command, Chandigarh. **Brief history.** Chandigarh: Office of the Pr. Controller of Defence Accounts, c2021. Disponível em: [http://pcdawc.gov.in/index.php?option=com\\_content&view=article&id=122](http://pcdawc.gov.in/index.php?option=com_content&view=article&id=122). Acesso em: 4 abr. 2021.

INDIA. Ministry of External Affairs. Bilateral/Multilateral Documents. **Simla agreement, July 2, 1972.** New Delhi: Ministry of External Affairs, 1972. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/5541/Simla+Agreement>. Acesso em: 1 abr. 2021.

INDIA. Ministry of Law and Justice. **The constitution of India**: as modified up to the 1st December, 2007. New Delhi: Ministry of Law and Justice, 2007. Disponível em: [https://doj.gov.in/sites/default/files/Constitution-of-India\\_0.pdf](https://doj.gov.in/sites/default/files/Constitution-of-India_0.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

JINNAH, M. A. Muhammad Ali Jinnah's first Presidential Address to the Constituent Assembly of Pakistan (August 11, 1947). In: COLUMBIA UNIVERSITY. Department of Middle Eastern, South Asian, and African Studies. [Site by Prof Emerita Frances W. Pritchett]. **Early modern India**. New York: Columbia University, [201-]. Disponível em: [http://www.columbia.edu/itc/mealac/pritchett/00islamlinks/txt\\_jinnah\\_assembly\\_1947.html](http://www.columbia.edu/itc/mealac/pritchett/00islamlinks/txt_jinnah_assembly_1947.html). Acesso em: 1 abr. 2021.

KARAT, B. Indian Army's shameful treatment of women recruits. **NDTV**, New Delhi, Dec 1, 2014. Disponível em: <https://www.ndtv.com/opinion/indian-armys-shameful-treatment-of-women-recruits-706717>. Acesso em: 4 abr. 2021.

KAUSHIK, R. Expansion and development of the Indian Army during World War II: 1939-45. **Journal of the Society for Army Historical Research**, London, v. 88, n. 355, p. 248-268, 2010.

KHAN, Y. **The great partition**: the making of India and Pakistan. [London]: Yale University Press, 2007.

LYON, P. **Conflict between India and Pakistan**: an encyclopedia. Santa Barbara; Oxford: ABC-CLIO, 2008.

MACDONALD, M. **Defeat is an orphan**: how Pakistan lost the great South Asia war. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MANDAL, D. Brave Ahirs & honourable Chamars: army 'regiments' with more than just caste on their side. **The Print**, New Delhi, Apr 15, 2019. Disponível em: <https://theprint.in/opinion/brave-ahirs-honourable-chamars-army-regiments-with-more-than-just-caste-on-their-side/221528/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

MARQUES, A. A. **Amazônia**: pensamento e presença militar. 2007. Tese (Doutorado em 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/pt-br.php>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARSTON, D. The Indian Army, partition and the Punjab Boundary Force 1945-1947. **War in History**, Thousand Oaks, v. 16, n. 4, p. 469-505, Nov 2009.

MAXWELL, N. **India's China war**. New York: Pantheon, 1970.

NAQVI, M. 66 die in India-Pakistan train attack. **The Washington Post**, Washington, Feb 19, 2007.

PAKISTAN army confirms Indian jets dropped 'four bombs'. **The Times of India**, Bombaim, Feb 26, 2019. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/pakistan-army-confirms-indian-jets-dropped-four-bombs/articleshow/68171844.cms>. Acesso em: 5 abr. 2021.

PANDA, A. Indian Army prepares to assist in virus response measures. **The Diplomat**, Washington, Mar 31, 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/03/indian-army-prepares-to-assist-in-virus-response-measures/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

PULWAMA attack: India will 'completely isolate' Pakistan. **BBC News**, London, Feb 15, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-47249133>. Acesso em: 5 abr. 2021.

RAJAGOPALAN, R. India's nuclear doctrine debate. **Carnegie Endowment for International Peace**, Washington, June 30, 2016. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2016/06/30/india-s-nuclear-doctrine-debate-pub-63950>. Acesso em: 2 abr. 2021.

RAJU, T. **Perspectives of Kashmir**: the roots of conflict in South Asia. Boulder: Westview Press, 1992.

RAUGH, H. **The Victorians at war 1815-1914**: an encyclopedia of British military history. Santa Barbara; Oxford: ABC-Clio, 2004.

RODRIGUES, F. da S. Análise da estratégia da presença no Brasil no contexto da evolução militar: passado e presente. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 51-64, 2020.

SINGH, S. **Battle honours of the Indian Army 1757-1971**. New Delhi: Vison Books, 1993.

TALBOT, I.; SINGH, G. **The partition of India**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TERROR attacks in Mumbai; six foreigners among 101 dead. **The Times of India**, Bombaim, Nov 27, 2008. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Terror-attacks-in-Mumbai-six-foreigners-among-101-dead/articleshow/3761410.cms?>. Acesso em: 5 abr. 2021.

TERRORISTS attack Parliament; five intruders, six cops killed. **Rediff.com**, Mumbai, Dec 13, 2001. Disponível em: <https://www.rediff.com/news/2001/dec/13parl1.htm>. Acesso em: 5 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World population prospects the 2015 revision**: key findings and advance tables. New York: UN, 2015. Disponível em: [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/Key\\_Findings\\_WPP\\_2015.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf). Acesso em: 8 abr. 2021.

WHAT is India's caste system?. **BBC News**, London, June 19, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-35650616>. Acesso em: 3 abr. 2021.

THE WORLD'S biggest armies. **Army Technology**, London, June 13, 2019. Disponível em: <https://www.army-technology.com/features/feature-the-worlds-biggest-armies/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

# A indústria de defesa brasileira na era da guerra irregular: as principais contribuições e seus desafios tecnológicos

*The brazilian defense industry in the era of irregular warfare: the main contributions and its technological challenges*

**Resumo:** O objetivo deste artigo foi compreender quais as principais contribuições e os desafios tecnológicos da Guerra Irregular no Brasil. Levando em consideração que esse tipo de beligerância apresenta aos Estados o renascimento de uma maneira de lutar a guerra, se faz necessário entender quais são as implicações das guerras assimétricas em um Estado. Como as Guerras Irregulares fazem uso da tecnologia de maneira efetiva em seus combates, é importante debater os impactos e desafios desta para a Base Industrial de Defesa para a Indústria de Defesa brasileira. Assim, por meio de uma pesquisa documental e análise qualitativa, a fim de conceituar, descrever e entender a Guerra Irregular, Base Industrial de Defesa brasileira e sua relação com o Estado. Após compreender os desafios para o Estado ao lutar uma Guerra Assimétrica, pode-se concluir que o Brasil necessita inicialmente reconhecer a presença dessa ameaça em seu território, além de investir em tecnologias efetivas no combate a este tipo de conflito.

**Palavras-chave:** Guerra Irregular. Base Industrial de Defesa. Tecnologia. Inovação. Soberania.

**Abstract:** The objective of this article was to understand the main contributions and technological challenges of Irregular Warfare in Brazil. Considering that this type of belligerence presents states with the rebirth of a way of fighting war, it is necessary to understand what the implications of asymmetric warfare are in a state. Since Irregular Wars make effective use of technology in their combat, it is important to discuss its impacts and challenges to the Defense Industrial Base for the Brazilian Defense Industry. Thus, through a documental research and qualitative analysis, in order to conceptualize, describe and understand Irregular Warfare, Brazilian Defense Industrial Base and its relation with the State. After understanding the challenges for the state when fighting an Asymmetric War, one can conclude that Brazil initially needs to recognize the presence of this threat in its territory, in addition to investing in effective technologies to combat this type of conflict.

**Keywords:** Irregular Warfare. Defense Industrial Base. Technology. Innovation. Sovereignty.

**Maísa Lima da Fonsêca** 

Associação Brasileira de Consultoria e Assessoria em Comércio Exterior - ABRACOMEX  
Salvador, BA, Brasil.  
lfmaisa@gmail.com

**Danielle de Jesus Silva Vasconcelos** 

Universidade Federal da Bahia. Unidade de Estudos Setoriais.  
Salvador, BA, Brasil.  
danielle\_unes@hotmail.com

**Recebido: 14 jun. 2021**

**Aprovado: 16 ago. 2021**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

A Guerra, compreendida como um confronto violento entre grupos politicamente organizados, é um fenômeno intrinsecamente político e, como todo fenômeno histórico-social, a sua compreensão está sujeita à perspectiva do observador (SAINT-PIERRE; VITELLI, 2018).

A Guerra Moderna ganhou contornos e motivações distintas ao longo dos tempos. Atualmente, o conflito caracteriza-se pela perda do monopólio do Estado, cuja disputa é descentralizada e os grupos podem agir, inclusive, contra seu próprio país. Dessa forma, “não serão grandes mudanças em como o inimigo combate, mas quem estará lutando e para quê”, afirma Lind (2005, p. 17) ao tratar da Guerra Irregular. O autor ainda afirma que diferente do conceito de guerra previamente mencionado, “muitas entidades diferentes - não apenas os governos de países - travarão a guerra e o farão por muitas razões distintas, não apenas como ‘uma promoção de política por outros meios’ (LIND, 2005, p. 17).

As nações devem sempre buscar manter a sua sobrevivência e a sua integridade física e política. O Estado deve sempre investir no binômio defesa e segurança. A Defesa, segundo a Política Nacional de Defesa (PND), é um “[...] conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2012b, p. 77). Já a Segurança Nacional é “[...] a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012b, p. 79).

Para que o Estado possa manter a sua soberania é necessário garantir que suas Forças Armadas (FA) estejam sempre preparadas para qualquer ameaça externa, para que os cidadãos possam exercer os seus direitos e deveres de maneira segura e tranquila.

De acordo com Visacro (2019), apesar de ser um método de combate bastante eficiente, a guerra irregular se consagrou como a alternativa de luta dos fracos por se tratar do último recurso a ser utilizado pelos combatentes. Lind (2005, p. 14) afirma que “[e]m todo o mundo, os militares se encontram combatendo oponentes não estatais como a al-Qaeda, o Hamas, a Hezbollah e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia”.

No Brasil, esse tipo de beligerância está presente no intenso combate entre o Estado e o crime organizado, este tipo de atividade se manifesta nas comunidades, onde a ação do Estado nem sempre é realmente efetiva. A falta de serviços básicos de qualidade forma o cenário perfeito para a instalação tanto de facções criminosas quanto de milícias.

Diante do exposto, a Indústria de Defesa passa a enfrentar um enorme desafio, pois pelas características de sua estrutura, um mercado em monopólio, precisa se modernizar a fim de munir, de maneira mais eficiente, o seu único cliente, o Estado. Em vista disso, esse estudo justifica-se pela necessidade em debater, tanto o conceito de Guerra Irregular, como a existência desse tipo de beligerância no Brasil, além da contribuição da Indústria de Defesa brasileira no combate ao crime organizado. Entende-se que é necessário modernizar a Indústria de Defesa com o propósito de auxiliar o Estado no tocante à segurança interna.

## 2 A evolução da guerra

A estrutura da guerra sofreu bastantes mudanças ao longo dos anos. Antes do acordo de Vestefália, muitas instituições (religiões, famílias, tribos e cidades, por exemplo) se utilizavam de diferentes meios e possuíam motivações distintas para participar de conflitos de maneira ativa (LIND, 2005).

A guerra como é conhecida hoje é um produto do Tratado de Vestefália<sup>1</sup>. Após o pacto westfaliano, o Estado passou a ter o monopólio da guerra e somente as forças armadas estatais poderiam combater. A partir daí foi desenvolvida a cultura militar de ordem que engloba o uso de uniforme, as continências e graus hierárquicos; nasce então a chamada Guerra Moderna, que possui quatro gerações (LIND, 2005; VISACRO, 2019).

Lind (2005), Pimentel e Neto (2014) e Sardinha Monteiro (2018) descrevem as gerações da guerra sob a seguinte perspectiva:

- 1ª Geração (Guerra de linha e coluna) - o ápice das guerras de primeira geração aconteceu durante as expedições napoleônicas. Compreendida entre os anos de 1648 a 1860, o campo de batalha é extremamente formal e ordenado. Nesse período foi criada a maioria dos elementos que hoje distinguem o ambiente militar do civil.
- 2ª Geração - abarca os conflitos entre 1860 e 1918. Foi desenvolvida pelo exército francês e tinha como objetivo o atrito. Seu ápice ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial. A obediência era o aspecto mais importante, em detrimento da iniciativa e da condução das batalhas.
- 3ª Geração - ficou conhecida como *Blitzkrieg* ou Guerra de Manobra. Desenvolvida pelo Exército Alemão, é caracterizada por um combate não linear e baseada na velocidade, surpresa e no deslocamento mental e físico. A iniciativa passou a ser mais importante do que a obediência.
- 4ª geração - a atual geração teve seu marco após os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, que trouxe uma nova forma de conflito. Caracteriza-se como a mudança mais radical desde a Paz de Vestefália.

A Guerra Irregular consiste em “uma forma primitiva de condução da guerra” (VISACRO, 2019, p. 13). Caracteriza-se principalmente pela falta de conhecimento no campo de batalha, a Guerra Irregular instaura uma crise universal de legitimidade do Estado e apresenta um dos maiores desafios para as Forças Armadas estatais já que os militares não conseguem lidar tão bem com seus inimigos, pois que por anos, se acostumaram a combater de maneira ordenada e precisa (VISACRO, 2019).

No Brasil, a Guerra Irregular passou a ser reconhecida a partir das ações impetradas pelo crime organizado. Os conflitos se manifestam em comunidades, onde a ação do Estado nem sempre é realmente efetiva e cuja falta de serviços básicos de qualidade descortina o cenário

1 Assinado em 1648, o Tratado de Vestefália teve como propósito fundar a Guerra dos Trinta Anos e estabeleceu os princípios que caracterizam o Estado moderno como a soberania, a igualdade jurídica entre os Estados, a territorialidade e o princípio da não intervenção (LIND, 2005).

perfeito para a instalação, tanto de facções criminosas, quanto de milícias. As periferias desassistidas pelo Estado abrem espaço para atuação dos grupos criminosos que passam a controlar a economia local (VISACRO, 2019).

A oferta de serviços públicos pelas organizações criminosas é um pressuposto para a construção de uma espécie de Estado paralelo, sendo “aquele que opera com a função do Estado oficial de maneira colateral, tomando para si certas atribuições que deveriam ser monopólio Estatal, à margem da legalidade e da tutela governamental, em determinado território” (MANESCO, 2014, p. 1). Quando essa estrutura análoga não é contida de maneira eficaz, passa a ameaçar diretamente a soberania estatal, e o Estado tem seu poder reduzido nas áreas comandadas por tais facções.

A partir dos anos 1970, o crime organizado se intensificou no Brasil com a criação de grupos como o Comando Vermelho (CV), em 1979, na penitenciária de Ilha Grande: “inicialmente, surgiu uma organização chamada “Falange Vermelha”. Fruto daquela primeira facção, desenvolveu-se dentro desse presídio a facção denominada “Comando Vermelho” (CV)” (SHELAVIN, 2011, p. 59). Mais tarde, o grupo se desdobrou em outras organizações criminosas.

Existem ainda outros grupos de crime organizado no país, as milícias, que são formados por policiais, bombeiros, agentes penitenciários, líderes comunitários e políticos, numa “tentativa” de garantir a segurança de suas comunidades em troca de pagamentos mensais<sup>2</sup>. Para Shelavin (2011), as milícias se instalam nas comunidades sob a fachada de combate ao tráfico de drogas e garantia da segurança, mas logo passam a controlar a economia local.

E no país com maior número de favelas do mundo, a Guerra Irregular cria uma crise universal da legitimidade do Estado e desenha um dos maiores desafios para as Forças Armadas, qual seja combater sem conhecer o seu inimigo e o seu real poder bélico (LEITÃO; DE LENNOY, 2020).

Com o propósito de ilustrar as similaridades entre Guerra Irregular e o crime organizado, o Quadro 1 apresenta as principais características observadas.

**Quadro 1 – Guerra Irregular vs. Crime Organizado**

	Guerra Irregular	Crime Organizado
Tipo de combate	Descentralizado	Descentralizado
Tipo de armamento	Armas de mão, granadas, armas de assalto e armas especializadas, carros-bombas, VANTs, entre outros	Armas de mão, armas de assalto e armas especializadas
Tipo de combatentes	Combatentes não estatais	Combatentes não estatais
Táticas de combate	Retorno às práticas antigas de guerra como as guerrilhas	Assemelha-se ao narcotráfico
Motivações	Possui razões distintas Ex.: Questão financeira, crença, luta por terras, motivos políticos, entre outros.	Possui razões financeiras

2 Tal organização configura crime, segundo o art. 288-A do código penal brasileiro, inserido pela Lei nº 12.720/12.

	Guerra Irregular	Crime Organizado
Relação com o Estado	Cria uma crise universal da legitimidade do Estado	Cria uma crise da soberania ao controlar partes do território nacional
Uniformização das tropas	Não	Não
Campo de batalha definido	Não	Não
Principal dificuldade para as Forças Armadas	Dificuldade de diferenciar o inimigo do amigo	Dificuldade de diferenciar o inimigo do amigo
Principais exemplos	Guerrilha, terrorismo, narcotráfico, entre outros	PCC, Comando Vermelho, Milícias
Papel da tecnologia	Principal elemento estratégico	É combinada às atividades criminosas. São utilizados especialistas de diversas áreas
Relação com a população	Integração com os entes da sociedade civil para que sejam protegidos	Cultivam o medo e necessidade

Fonte: O autor com base em Vissacro (2019), Lind (2005) e Shelavin (2011).

Pode-se concluir então, através do quadro acima que a guerra irregular e o crime organizado possuem algumas características similares, sendo uma das principais a grande variedade de motivações além da política, como já previamente mencionado ao longo do presente artigo.

### 3 Indústria de defesa: um mercado em monopólio

O “Livro Branco da Defesa Nacional”, define a Base Industrial de Defesa (BID) como: “conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizam ou conduzem pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produto de defesa” (BRASIL, 2012, p. 131).

Para abordar a relação da Indústria de Defesa com o Estado, faz-se necessário entender a concorrência existente nesse tipo de estrutura. Uma estrutura de mercado pode ser “perfeita”, na presença de um grande número de ofertantes e demandantes. Na concorrência imperfeita não existe um equilíbrio entre vendedores e compradores, havendo poder de manipulação de preços. Com relação à demanda, destaca-se a presença dos monopólios, que compreendem um mercado com diversos produtores e apenas um comprador. O termo foi introduzido na economia pela britânica Joan Robinson (PINDYCK; RUBINFELD, 2013).

A indústria de defesa se enquadra nessa estrutura de mercado: “trata-se de uma área cujo ator principal é o Estado, [...]. Dessa forma, a famosa estrutura de mercado em concorrência pura e perfeita não se aplica, até por ser tratar de um claro caso de monopólio” (SANTOS, 2017, p. 68). Uma estrutura em monopólio tem seus preços diretamente influenciados por seu

único demandante, que no caso da Indústria de Defesa é o Estado (PINDYCK; RUBINFELD, 2013).

O setor de defesa, tradicionalmente, estimula o processo de inovação tecnológica pelas firmas por meio das compras governamentais (ROHENKOHL; SANTOS; SILVA, 2020). Com relação ao poder de compras governamental, Edquist, Hommen e Tsipouri (2000 apud SQUEFF, 2014, p. 10) afirma que

as compras poderiam ser adicionalmente utilizadas para aumentar a demanda, estimular a atividade econômica e o emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas ao atrair campeãs nacionais para desempenhar atividades de P&D [...].

De acordo com Rohenkohl, Santos e Silva (2020), a dependência da demanda do Estado torna intermitente a produção de artigos e serviços de segurança. As empresas do setor tendem a diversificar sua produção atendendo ao mercado de bens e serviços militares e civis. Ou seja, para fugir de uma estrutura limitante, as firmas fazem uso de tecnologia dual.

De acordo com a lista dos 100 maiores faturamentos em nível internacional com vendas de produtos e serviços militares realizada pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2014 apud FIPE, 2015), as firmas do setor possuem apenas 32% do seu orçamento ligado a produtos ou serviços destinados ao setor de defesa e 68% de vendas destinadas para civis (ROHENKOHL; SANTOS; SILVA, 2020, p. 78-79, grifo do autor).

No entanto, por diferentes razões as firmas encontram barreiras, pois as inovações que ocorrem no setor militar acabam não transbordando para o setor civil (SANTOS, 2017, p. 70). O transbordamento tecnológico (*spin-off*), nem sempre ocorre de maneira satisfatória por conta do gap existente no meio militar e civil, bem como entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (CAMARGO, 2018, p. 7).

“[O] uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos” (SANTOS, 2017, p. 73-74). Através da demanda governamental a BID conseguiria se consolidar, como aconteceu durante o período dos governos militares.

As compras governamentais são regulamentadas pela Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. A Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou a Lei nº 8.666/93 com a intenção de promover um desenvolvimento nacional sustentável, cujo “objetivo é traduzido principalmente pelo estabelecimento de margem de preferência de até 25% do preço para bens e serviços produzidos no Brasil” (SQUEFF, 2014, p. 22), podendo essa preferência “ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul” (BRASIL, 2010).

O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) também apresentou alguns avanços (FIUZA, 2012, p. 18), quais sejam: “a inversão das fases, a contratação integrada, o cadastramento de fornecedores e a remuneração variável”. O RDC estabelece, como critério de desempate, que a preferência é de empresas que investem em P&D no país. As leis e regimentos criados buscaram elevar a BID à categoria de um complexo industrial de relevância para o cenário nacional. Porém, em virtude da restrição orçamentária preocupante, há “outras demandas e urgências em matéria de gastos sociais” (SANTOS, 2017, p. 72).

O conjunto de políticas públicas voltadas ao setor compreende a criação de documentos especializados como a PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END), a Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). O governo brasileiro também investiu recursos voltados ao fomento da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). A Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa (2012) permitiu o estabelecimento de “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa” e “dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa” (BRASIL, 2012a). Outro aspecto relevante contido na Lei foi “a implementação do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), que visa estimular as empresas do setor por meio da isenção de diversos tributos” (ANDRADE; FRANCO, 2015, p. 34).

Nesse contexto, emerge uma necessidade de promover a capacitação da indústria de armamentos e sistemas, com a finalidade de fomentar a produção nacional e intensificar a geração de patentes na área, ultrapassando os limites da Base Industrial de Defesa (BID) por, “deixando o debate simplório da necessidade de previsão de demanda, por meio do monopólio, com a atuação principal do Estado brasileiro, enriquecendo a discussão com foco na competitividade e na abertura de mercados externos” (MORAES; TERNUS; PINTO, 2020, p. 9).

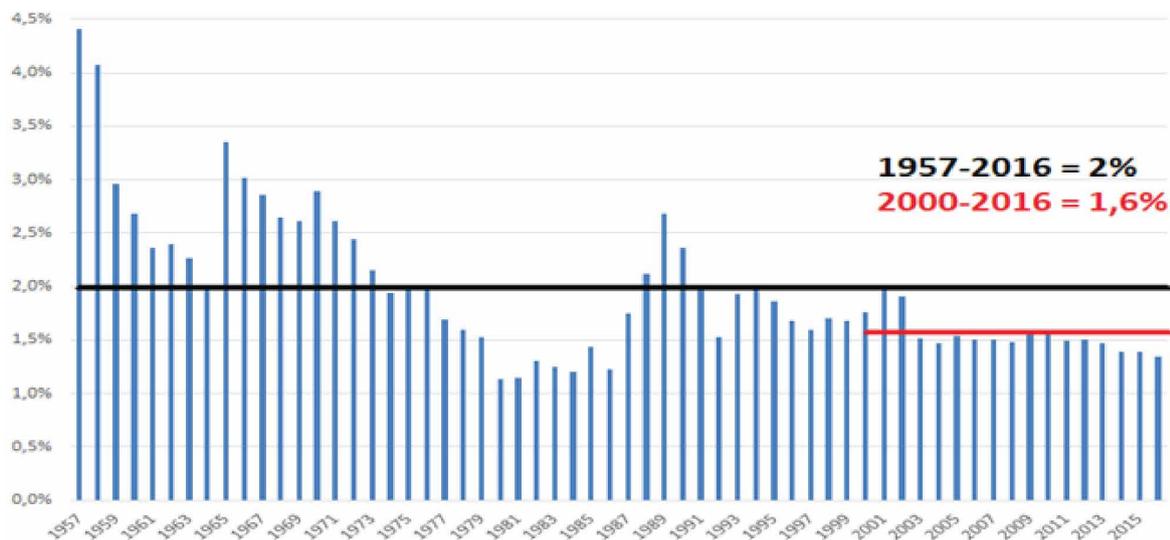
#### 4 A indústria de defesa e sua contribuição ao combate da guerra irregular

O crime organizado vem desafiando de maneira progressiva o Estado e suas instituições. E como já mencionado no decorrer deste artigo, a restrição orçamentária enfrentada pelos países em desenvolvimento traz, de maneira mais significativa, o *guns vs. butter dilemma*<sup>3</sup> que significa basicamente a “transferência da alocação dos recursos da área social para a área de defesa” (SANTOS, 2017, p. 70).

Ou seja, diferentemente dos países desenvolvidos, que podem optar de maneira mais livre por investir em seu setor de defesa, os em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, “[d]evido ao comportamento *free-rider* dos atores, haverá cobrança por investimento em outras áreas –saúde, educação e lazer, por exemplo– acarretando o trade-off entre investimento na área de defesa e na área social (*guns vs. butter dilemma*)” (SANTOS, 2017, p. 67).

3 Armas vs. Manteiga: Analogia para as escolhas entre gastos de defesa e gastos civis.

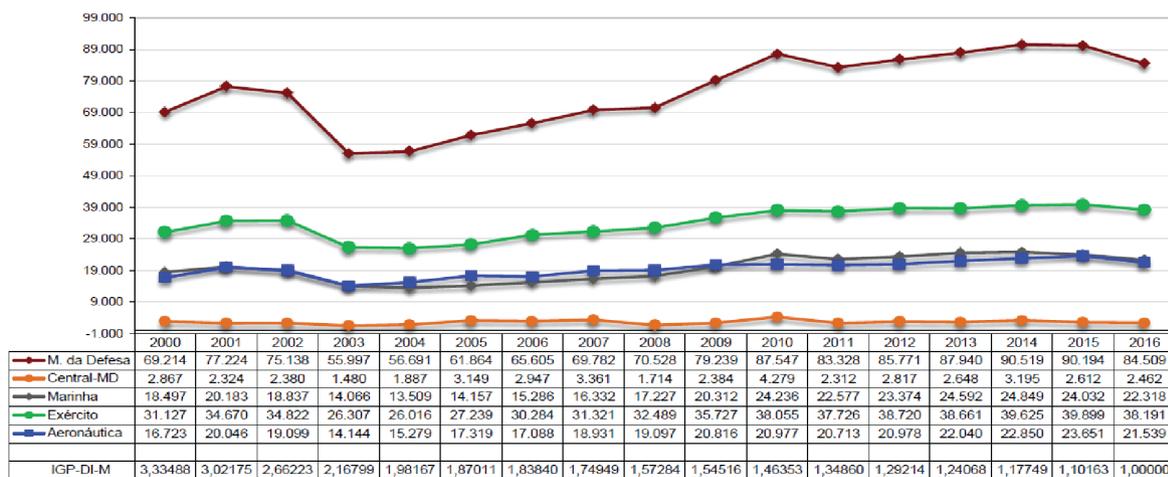
Gráfico 1 – Gastos com defesa em porcentagem do PIB



Fonte: Silva (2017) elaborado com dados do SIPRI.

Porém, em relatório feito pelo SIPRI em 2017 é possível observar que o orçamento brasileiro voltado para o âmbito militar tem apresentado estabilidade, quando comparado ao Produto Interno Bruto (PIB) do país nos últimos anos (Gráfico 1).

Gráfico 2 – Evolução Orçamentária do Ministério da Defesa (2000-2016)



Fonte: BRASIL (2016 apud SILVA, 2017).

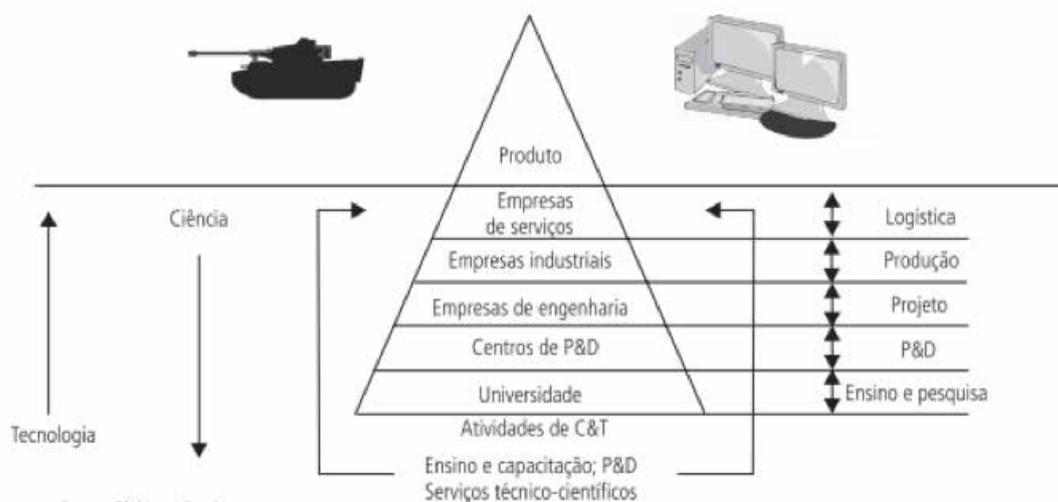
Observa-se, no entanto, uma evolução do orçamento do Ministério da Defesa (MD) entre os anos 2000 e 2016 (Gráfico 2). Para além da questão orçamentária, a tecnologia passa a ter um maior protagonismo na quarta geração da guerra moderna. A partir de

tecnologias de ponta, as estratégias de guerra passam a experimentar: “i) a energia concentrada, os lasers e os pulsos eletromagnéticos; ii) a robótica, os veículos não tripulados e a inteligência artificial; e iii) a tecnologia da informação, os sistemas de redes e os supervírus virtuais” (LIND et al., 1989, p. 24-25).

Os países que priorizam a Indústria de Defesa vêm investindo em tecnologias de guerra a exemplo de “complexos sistemas de mísseis antiaéreos, antinavios e de cruzeiro com raios de ação cada vez maiores, desafiando os parâmetros convencionais de distinção entre noções de “curto” e de “médio” alcance” (SILVA, 2017, p. 30). A aplicação dessas tecnologias tem modificado os planejamentos militares das forças convencionais e irregulares.

Essa Revolução nos Assuntos Militares (RAM) é caracterizada como complexa e cada vez mais tecnológica e “com base na evolução da tecnologia militar de impacto, o homem tem mantido as condições de combate, ao longo do tempo, mediante a construção de um *iceberg* operante e efetivo” (AMARANTE, 2012, p. 11, grifo do autor). A Figura 1 mostra como se daria essa estrutura, tendo acima da “linha d’água” os produtos e serviços, que configuram os elementos mais visíveis e abaixo está a BID. “Quanto mais próxima da base do *iceberg* estiver uma determinada instituição participante, maior o conteúdo *científico* do seu trabalho; e, quanto mais próxima ela se achar em relação ao usuário, maior será o conteúdo *tecnológico* de suas atividades” (AMARANTE, 2012, p. 12, grifo do autor).

Figura 1 – Iceberg científico-tecnológico militar



Fonte: Amarante (2012, p. 12).

Torna-se necessário, no entanto, compreender que o avanço tecnológico militar nem sempre representa uma melhoria efetiva de combate. Isso se dá pois o “incremento ou desenvolvimento de um armamento ou procedimento mais moderno nem sempre produz efeitos táticos suficientes de maneira a justificá-lo” (DUARTE, 2012, p. 16).

O avanço tecnológico produz, uma série de incertezas sobre sua utilidade e segurança em combate. Em questões estratégicas a evolução tecnológica é considerada útil quando o novo armamento permite uma maior concentração de forças no teatro de operações. “Em uma campanha ofensiva, por exemplo, interessa não apenas a capacidade tática do armamento, mas também se as quantidades disponíveis conferem o efeito de superioridade no teatro de operações” (AMARANTE, 2012, p. 19). Segundo Marcelino (2015), os avanços tecnológicos não são efetivamente determinantes para o atingimento da “superioridade tática e estratégica no esforço de guerra, onde a forma como a tecnologia é empreendida também se torna um fator decisivo que compõe as táticas de guerra” (MARCELINO, 2015, p. 12).

Como as Forças Armadas costumam atuar em ambientes de constante insegurança, seus procedimentos táticos são baseados em constantes repetições. Por isso sua inovação só se torna “possível em tempos de paz e com a alternância geracional de oficiais” (DUARTE, 2012, p. 17). O território brasileiro apresenta conflitos de natureza assimétrica e a adaptação a tais condições o torna ainda mais difícil, o que leva as FA a optarem por armamentos mais simples e de fácil manuseio, ainda que tenha uma menor eficácia.

Por isso, um armamento que possa ser disponibilizado em maior abundância pode ser mais importante do que um armamento que tenha desempenho superior ao equivalente do oponente. Da mesma maneira, um armamento mais resiliente ou de mais fácil reparação/substituição é mais importante do que um armamento de alto desempenho que, devido a sua alta complexidade, seja mais suscetível a desgaste, danos ou que seja de difícil reparação/substituição (DUARTE, 2012, p. 17).

“A atual revolução em assuntos militares, cujo epicentro localiza-se nos Estados Unidos, está fundamentada no chamado ‘sistema de todos os sistemas’ [...]” (AMARANTE, 2012, p. 8). O autor afirma que existe uma tendência mundial para a automação, ou seja, os problemas de segurança, caso as FA passem a utilizar esse sistema em suas operações, se voltariam à segurança de sistemas. A defesa cibernética é outro ponto a ser considerado pelas FA. O espaço cibernético também passou a ser cenário de um tipo de guerra assimétrica. O conhecimento dessa nova extensão de guerra é importante para qualquer Estado. Seu desconhecimento acarreta sensíveis perdas na “capacidade de comunicação e de vigilância, sendo de extrema importância que a BID se volte para tais dimensões” (MARCELINO, 2015, p. 13).

O atual problema, no entanto, se encontra na negligência do Estado em reconhecer a existência da guerra irregular em território nacional. A partir do momento que as instituições nacionais encararem a presença do crime organizado no país como uma iniciativa assimétrica de guerra, o desenvolvimento de material bélico específico para sua realidade poderia ser benéfico ao seu combate. Em consonância, Marcelino (2015, p. 14) afirma que

[o] problema em questão seria estabelecer o objetivo central das Forças Armadas e a estratégia que deve guiá-las, seja de meramente se defender, ou de uma possível pro-

jeção de poder – estando seus objetivos e estratégias bem definidos, deve-se traçar o planejamento de produção para a BID, ou seja, o tipo de material bélico que deve ser produzido e para qual fim.

No caso das “ameaças típicas das chamadas guerras irregulares complexas são, fundamentalmente, entre atores estatais e atores não-estatais” (REZENDE, 2015, p. 8), o Estado precisa não só de armamentos, mas também de materiais de patrulhamento, como os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT’s), com o objetivo de se preparar para qualquer possível ataque.

Ainda considerando a defesa cibernética como ferramenta de neutralização das forças irregulares, segundo dados do *National Cyber Security Index* (NCSI), o Brasil é o 61º colocado na lista de países que mais investem nesse aspecto. O presidente Jair Bolsonaro no início de fevereiro de 2020 instituiu a primeira Estratégia Nacional Cibernética do Brasil (*E-Ciber*), que “tem como meta tornar o país uma nação de excelência na área de cibersegurança” (STRONELL, 2020, n.p., tradução nossa).

Marcelino (2015, p. 17) defende que a estrutura de CT&I “é muito mais ampla que a indústria de defesa em si, sendo, portanto, a base industrial de defesa”. Portanto essa é a área que deve ser bem estruturada com o propósito de ser a produtora de tecnologia militar no país, ainda mais quando se trata do combate a guerra moderna de quarta geração. No entanto, pela complexidade do processo de inovação é necessário dominar técnicas e procedimentos (*know-how*), assim como a ciência por trás (*know-why*). O domínio tecnológico contribui diretamente para uma maior autonomia nacional e ajuda a diminuir a vulnerabilidade das FA, tendo em vista que “na hipótese de conflito ou de guerra, uma das partes pode obter informações específicas dos armamentos utilizados pelo inimigo, e assim se preparar contra este tipo de material bélico” (MARCELINO, 2015, p. 19).

Amarante (2013) alega que existe um cerceamento tecnológico, que “é um conjunto de medidas judiciais tomadas normalmente por Estados desenvolvidos contra Estados em desenvolvimento ou emergentes, no sentido de evitar o acesso a tecnologias sensíveis” (AMARANTE, 2013, p. 80), por parte dos países que possuem o conhecimento tecnológico e que não possuem interesse pela sua divisão, impedindo o desenvolvimento de determinadas tecnologias militares.

Diante disso, os Estados devem buscar parcerias estratégicas, visando à cooperação e à transferência tecnológica. Na última década, o Brasil firmou acordos com diversos países, a exemplo daquele firmado com Moçambique. Em 2009 foi assinado o primeiro acordo de cooperação bilateral na defesa entre os dois países. Em 2014, foi instituído um acordo específico sobre “formação com vista à manutenção da paz, exercitações militares conjuntas, formação de pilotos militares no Brasil, participação de instrutores brasileiros junto do Instituto Superior de Defesa ‘Tenente-General Armando Guebuza’. [...]” (BUSSOTTI; MACAMO, 2018, p. 128).

A criação do Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) também contribuiu para a transferência de tecnologias entre as nações, cujo objetivo foi renovar a frota de superfície da Marinha do Brasil e a proteção da Amazônia Azul. Diante desse projeto, “[d]

iversas empresas de sete países – Alemanha, Coreia do Sul, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido – mostraram interesse em participar no PROSUPER, aceitando os requisitos de transferência tecnológica e construção dos equipamentos no Brasil” (WIESEBRON, 2013, p. 119). Embora tenha realizado acordos importantes, o Brasil teve seu acesso negado aos conhecimentos sensíveis por conta do cerceamento tecnológico.

Apesar dos acordos de cooperação e de transferência tecnológica configurarem as escolhas mais comuns para os Estados na busca pelo combate às forças irregulares, alguns países e blocos buscaram outras alternativas, que podem servir como *benchmarking*. A Colômbia, para combater as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), instituiu o “Plano Colômbia, através do qual foram enviados bilhões de dólares dos Estados Unidos para a Colômbia, com o objetivo de financiar operações contra o narcotráfico e contra os grupos insurgentes presentes no território andino” (LANGE, 2020, n.p.). Para os EUA, o interesse maior no combate às FARC se deu pela esperança de diminuir a entrada de drogas no país.

Em 2012 foi assinado um acordo entre o governo colombiano e o grupo revolucionário sobre o desenvolvimento agrário. No ano seguinte, o grupo, por sua vez, reconheceu que deixou diversas vítimas no país, além disso foi iniciada a participação política das FARC, a partir de outubro de 2013, “o grupo guerrilheiro não apenas teria sua representatividade política legitimada, como também nos dois próximos processos eleitorais nacionais (2018 e 2022)” (LANGE, 2020, n.p.).

A Europa, por sua vez, enfrenta outro tipo de guerra assimétrica em seu território, o terrorismo. Segundo o site do Conselho Europeu “A luta contra o terrorismo é uma das principais prioridades da UE e dos seus Estados-Membros, bem como dos seus parceiros internacionais” (CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2020, n.p.). Em 2019 ocorreram 119 atentados terroristas contabilizando aqueles que falharam, foram abortados ou perpetrados e 1004 pessoas foram detidas por infrações terroristas. Na busca por conter esses avanços o bloco europeu adotou algumas medidas, entre elas estão: regras reforçadas para prevenir novas formas de terrorismo, a intensificação dos controles nas fronteiras externas, melhor controle das armas de fogo e a criação de um organismo específico para combater a propaganda terrorista em linha (CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Os EUA, a partir dos atentados às Torres Gêmeas, assumiram uma postura ainda mais agressiva no combate ao terrorismo em seu território. O país atua “com o cerceamento da privacidade e, de modo mais geral, dos direitos dos suspeitos, mediante a discriminação maciça contra estrangeiros de origem árabe e muçulmana, ações legais repressoras e intervenções na garantia do *habeas corpus*” (CHEVIGNY, 2004, p. 151-152). Ainda de acordo com o autor (CHEVIGNY, 2004), a postura norte-americana de criar ataques preventivos é vista constantemente como um perigo. Isso ocorre pois os conflitos assimétricos se apresentam de maneira única e, portanto, cabe a cada país entender, dentro de sua estratégia de defesa, tal realidade. O Brasil deve se inspirar em outras nações para combater este tipo de beligerância em seu território, mas deve sempre levar em consideração a sua conjuntura social, militar e financeira.

## 5 Considerações finais

A presente pesquisa procurou entender o conceito de Guerra Irregular e a grande incidência em diferentes Estados, inclusive no Brasil, através do crime organizado, além de compreender a guerra irregular e suas similaridades com o crime organizado, o papel do Estado no enfrentamento dos conflitos irregulares e a relação existente entre a BID e o Estado brasileiro. Por se tratar de um monopólio, os preços das empresas que compreendem a BID são diretamente influenciados pelo único consumidor. O Estado, único cliente da indústria de defesa, assume o papel de maior incentivador e influenciador desta.

As compras governamentais, nesse contexto, têm o poder de aumentar a demanda, estimular a atividade econômica, proteger as empresas nacionais, estimular o emprego e minimizar as disparidades regionais. Porém, no caso da Indústria de Defesa, o Estado deve fornecer garantias de compra para incentivar os investimentos do setor. Na ausência de apoio do Estado, as empresas da BID buscam alternativas ao seu funcionamento. As oportunidades para fugir desse entrave é o uso da tecnologia dual e o desenvolvimento de produtos utilizados nos meios civil e militar.

A questão orçamentária é um fator limitante, principalmente em países em desenvolvimento, visto que existem outras necessidades prementes, a exemplo da saúde e da educação. Embora haja limitações, a implementação de tecnologias é um fator importante e determinante para o combate à guerra irregular. O avanço tecnológico gera, inicialmente, incertezas sobre a segurança em combate, embora sua apropriação (processo de aprendizagem) permita ganhos substanciais.

A defesa cibernética foi outro ponto de extrema importância na Guerra Irregular. O mundo cibernético hoje representa mais um campo de batalha, criando uma necessidade de desenvolvimento de tecnologias sensíveis para gerar uma melhor comunicação e vigilância. O Brasil possui o *E-ciber*, porém tal iniciativa, quando comparada às outras nações do mundo, é atrasada. Para tentar reduzir o *gap* tecnológico e, considerando o “cerceamento tecnológico”, o Brasil vem firmando parcerias de transferência tecnológica com diversas nações.

Por fim, esta pesquisa trouxe alguns exemplos do que vem sendo feito por outros países na tentativa de vencer as diferentes ameaças de Guerra Irregular, a exemplo da Colômbia, União Europeia e Estados Unidos. As instituições brasileiras devem se dedicar em reconhecer o crime organizado como uma iniciativa de Guerra Irregular e promover um ambiente investimentos em PD&I para BID. É preciso debater a segurança nacional, o desenvolvimento da BID e o combate às ameaças irregulares, visando minimizar os impactos deste tipo de conflito no Brasil.

## Referências

AMARANTE, J. C. A. do. **A base industrial de defesa brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1758). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1091/1/TD\\_1758.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1091/1/TD_1758.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

AMARANTE, J. C. A. do. **Processos de obtenção de tecnologia militar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1877). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1877.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1877.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

ANDRADE, I. de O.; FRANCO, L. G. A. A indústria de defesa brasileira e a sua desnacionalização: implicações em aspectos de segurança e soberania e lições a partir da experiência internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, DF, n. 20, maio/ago. 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5903/1/BEPI\\_n20\\_ind%C3%BAstria.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5903/1/BEPI_n20_ind%C3%BAstria.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

BRASIL. **Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010**. Altera as leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm#:~:text=Os%20editais%20de%20licita%C3%A7%C3%A3o%20para,processo%20ison%C3%B4mico%2C%20medidas%20de%20compensa%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm#:~:text=Os%20editais%20de%20licita%C3%A7%C3%A3o%20para,processo%20ison%C3%B4mico%2C%20medidas%20de%20compensa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.598 de 21 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre sistemas de defesa e regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12598.htm#:~:text=Estabelece%20normas%20especiais%20para%20as,2010%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12598.htm#:~:text=Estabelece%20normas%20especiais%20para%20as,2010%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa/estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 19 ago. 2021.

BUSSOTTI, L.; MACAMO, E. A cooperação bilateral Brasil-Moçambique, com enfoque especial na área da defesa. **Cadernos de Estudos Africanos**, Lisboa, n. 36, p. 113-136, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/3243#text>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CAMARGO, P. C. S. C. A contribuição dos offsets e o fenômeno do spillover nas Forças Armadas. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2018, São Paulo, SP. Anais do 10o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa -[recurso eletrônico], 3 a 5 de setembro de 2018 / Organização: Wanderley Messias da Costa... [et.al.]. -- São Paulo: FLCH/USP, 2018. Disponível em: <https://www.enabed2018.abedef.org/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 24 jun 2021.

CHEVIGNY, P. A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 150-167, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452004000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 nov.2020.

CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Políticas. **Resposta da UE contra o terrorismo**. Bruxelas: Conselho Europeu; Conselho da União Europeia, [2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/>. Acesso em: 14 nov. 2020

DUARTE, E. E. **Tecnologia militar e desenvolvimento econômico**: uma análise histórica. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1748). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1748.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1748.pdf). Acesso em: 18 ago. 2021.

FIUZA, E. P. S. **O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas**. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 19, 52 p., abr. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3466>. Acesso em: 20 mai 2021.

LANGE, M. L. As FARC e o governo colombiano: entre a guerra e a paz. In: POLITIZE!. [S. l.], 4 jul. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/farc-entre-a-guerra-e-a-paz/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

LEITÃO, L.; DE LENNOY, C. Maior facção criminosa do RJ domina quase 60% das favelas do estado, segundo dados da polícia. **G1**, Rio de Janeiro, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/07/maior-faccao-criminosa-do-rj-domina-quase-60percent-das-favelas-do-estado-segundo-dados-da-policia.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2020.

LIND, W. S. Compreendendo a Guerra de Quarta Geração. **Military Review (Brazilian)**, Fort Leavenworth, KS, n. 1, p. 12-17, jan./fev. 2005. Disponível em: <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/1114/rec/1>. Acesso em: 19 ago. 2021.

LIND, W. S. et al. The changing face of war: into the fourth generation. **Marine Corps Gazette**, [s. l.], p. 22-26, Oct 1989.

MANESCO, Maria Clara. Tipos de Estado e Estado "paralelo". Revista Jus Navigandi, [S. l.], p. 1-2, 15 nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33508/tipos-de-estado-e-estado-paralelo>. Acesso em: 15 set. 2020.

MARCELINO, A. C. **A base industrial de defesa brasileira e o papel das relações bilaterais com Israel: desenvolvimento tecnológico autônomo ou dependente?**. 2015. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1685/1/ACM24072017.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MORAES, G. I. de; TERNUS, C. H.; PINTO, G. P. Economia da defesa: notas para uma pesquisa integrada. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 7-30, jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/77607>. Acesso em: 19 ago. 2021.

PIMENTEL, L. P. G; ESPÓSITO NETO, T. O estudo da teoria da guerra de quarta geração na segunda guerra do golfo. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 33, p. 175-183, 2014. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/289>. Acesso em 19 ago. 2021.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia**. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

REZENDE, L. P. Sobe e desce. Explicando a cooperação em defesa na América do Sul. Entrevistador: InterAção. **Revista InterAção**, Santa Maria, v. 8, n. 8, p. 7-17, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/20053>. Acesso em: 19 ago. 2021.

ROHENKOHL, J. E.; SANTOS, T. C.; SILVA, I. C. O desenvolvimento das firmas e a indústria de defesa e segurança. In: SILVA, I. C. da; ROHENKOHL, J. E. (org.). **Polos de defesa e segurança: Estado, Instituições e Inovação**. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020. p. 75-104.

SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Ed. Unesp Digital; Imprensa Oficial, 2018.

SANTOS, T. **Economia de defesa e indústria de defesa: barreiras à política e à gestão da CT&I nos países em desenvolvimento**. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., [2017], Niterói. [Anais...]. Niterói, RJ: [UFF, 2017]. v. 23. p. 65-81.

SARDINHA MONTEIRO, L. N. da C. Guerras de 4ª Geração. **Revista Militar**, [S. l.], p. 1001-1014, 3 dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1288>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SCHELAVIN, J. I. **Ações de controle do crime organizado**: dimensões do fenômeno e desafios do sistema penal brasileiro. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SILVA, P. F. da. A importância da conjugação das necessidades operacionais e logísticas do Exército Brasileiro com as capacidades da Base Industrial de Segurança e Defesa. **Artigos Estratégicos**, [Brasília, DF], v. 3, n. 3, p. 28-39, 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExArE/article/view/1278>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA FILHO, E. B. da. Base industrial de defesa do Brasil: notas para uma estratégia de promoção de exportações. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, DF, n. 23, maio/ago. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8209/1/BEPI\\_n23\\_Base.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8209/1/BEPI_n23_Base.pdf). Acesso em: 19 ago. 2021.

SQUEFF, F. de H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília, DF: Ipea, 2014. (Texto para discussão, n. 1922). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1922.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf). Acesso em: 19 ago. 2021.

STRONELL, A. Brazil's cyber security strategy leaves much to be desired. In: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Blogs & podcasts**. [London], Sep 25, 2020. Disponível em: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/09/csfc-brazils-cyber-security-strategy>. Acesso em: 11 nov. 2020.

VISACRO, A. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2019.

WIESEBRON, M. **Amazônia Azul**: pensando a defesa do território marítimo brasileiro. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 107-131, jan./jul. 2013.



## RESENHA: Defence Diplomacy: Strategic Engagement and Interstate Conflict.

KATZ, Daniel H. **Defence Diplomacy**: Strategic Engagement and Interstate Conflict. London, UK; New York: Routledge/Taylor & Francis, 2020. ISBN - 978-0367135966.

**Resumo:** O livro estuda o engajamento estratégico, uma das vertentes da Diplomacia de Defesa, executado por Estados rivais na arena internacional. Para isso, ele se aprofunda nas relações entre Reino Unido e Alemanha prévias à Primeira Guerra Mundial, entre EUA e URSS durante a Guerra Fria e nas atuais tensões sino-americanas.

**Palavras-chave:** Diplomacia de Defesa. Guerra fria. China. Estados Unidos da América.

**Abstract:** The book studies strategic engagement, one of the streams of Defense Diplomacy, undertaken by rival states in the international arena. The author analyzes the relationship between the United Kingdom and Germany before the First World War, between the US and the USSR during the Cold War and the current Sino-American tensions.

**Keywords:** Defense Diplomacy. Cold War. China. USA.

**Vinícius Lemos da Silva** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
lemos.vinicius@eb.mil.br

**Recebido: 05 jul. 2021**

**Aprovado: 30 jul. 2021**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



A obra “*Defence Diplomacy: Strategic Engagement and Interstate Conflict*” é de autoria de Daniel H. Katz. Esse é o mais recente estudo do autor, publicado em 2020 pela editora Routledge, tendo como público-alvo, segundo Katz, “estudantes de temas de Defesa, Diplomacia, Política Externa e Relações Internacionais”.

O livro se inicia com o pressuposto de que os assuntos diplomáticos e militares são intrinsicamente conectados. Ainda que o campo diplomático seja liderado pelos ministros de relações exteriores e o militar pelos homólogos da defesa, Katz traz, recorrentemente, a colaboração do teórico alemão Carl von Clausewitz (1984) e seu pensamento de que a política e a guerra estão umbilicalmente ligadas, sendo uma constante em sua obra.

O segundo capítulo se inicia com a afirmativa do autor de que muito pouco foi escrito, até o momento, sobre o engajamento estratégico. Este vem a ser, segundo ele, a “interação diplomática de defesa entre potenciais adversários”. Nesse campo, a obra “*Defense And Diplomacy: The Soldier And The Conduct Of Foreign Relations*” é seminal (Vagts; Fox, 2011). Katz diz que diversas teses foram escritas por militares estadunidenses versando sobre o sistema de adidos de defesa ou sobre as relações bilaterais no campo da defesa. Apenas parcelas de periódicos militares debatem sobre a atuação da diplomacia militar e do engajamento estratégico.

O capítulo se encerra com o autor discutindo como o engajamento estratégico é trabalhado em três grandes paradigmas das Relações Internacionais: o realismo defensivo, o institucionalismo neoliberal e o construtivismo. Quanto à visão do primeiro, Katz diz que o engajamento estratégico pode ou não pode contribuir para a redução do conflito, já que os realistas defensivos o veem como mais um meio para obter vantagem sobre o oponente. Sobre os institucionalistas neoliberais, estes creem que o engajamento estratégico é um regime que pode promover a cooperação mútua dentro do contexto do “dilema do prisioneiro”. Acerca do terceiro paradigma, Katz crê que os construtivistas preveem o engajamento estratégico como forma de alterar as preferências de Estados rivais por meio da transmissão de normas, transformando inimigos em amigos pela socialização e aprendizado mútuos.

A partir do terceiro capítulo, o autor inicia os estudos de caso com as relações entre o Reino Unido e a Alemanha prévias à I Guerra Mundial. O autor argumenta que a diplomacia entre o Reino Unido e a Alemanha exacerbou, ao invés de diminuir, as tensões entre ambos. Houve o desestímulo, por parte dos germânicos, às práticas de conversas por canais diplomáticos oficiais, por influência do almirante Alfred von Tirpitz, Ministro da Marinha Alemã, que receava os constrangimentos que poderiam ser impostos pelos britânicos ao crescimento exponencial do poderio da armada germânica. Katz relata, também, que não houve uma posição clara do Reino Unido acerca dos movimentos expansionistas da Alemanha, especialmente sobre a França, o que chegou a ser interpretado, equivocadamente, como uma suposta neutralidade britânica.

O impacto político, de acordo com Katz, também afetou o engajamento estratégico. Para isso, ele se baseou na fracassada Missão Haldane, chefiada pelo Lord Richard Burdon Haldane, Secretário de Estado para a Guerra do Reino Unido. Haldane, enviado a Berlim, em 1912, no intuito de evitar uma escalada maior de tensões entre britânicos e alemães. Tal insucesso, bem como os discursos de Churchill afrontando os alemães, demonstraram a falta de unidade política britânica. Na Alemanha isso ficava ainda mais evidente, já que o chanceler Bethmann-Hollweg era ignorado em seus assessoramentos pacifistas, em contraste com a atenção dada pelo

Kaiser Guilherme II ao discurso belicoso de Tirpitz e do Gen Alfred von Schlieffen, Chefe de Estado-Maior do Exército Alemão, que tinham uma mentalidade de “culto da ofensiva”. Até mesmo uma exposição naval internacional, a *Kiel Week*, para a qual o Rei Britânico George V foi convidado, num gesto ostensivamente conciliatório da Alemanha, acabou sendo mal interpretado pelos ingleses como uma demonstração de força, evidenciando toda a animosidade que permeava as duas nações.

No quarto capítulo é analisada diplomacia de defesa na era nuclear, entre Estados Unidos e União Soviética. Esse foi um caso de engajamento estratégico de sucesso entre as duas grandes potências rivais da Guerra Fria. As enormes diferenças de regimes e de ideologias tornaram improvável qualquer tentativa de concertação no nível político. O *Incidents at Sea Agreement* (INCSEA) e a *Standing Consultive Commission* (SCC) contribuíram para a distensão das hostilidades ao reunir objetivos comuns que superaram as diferenças entre estadunidenses e soviéticos. Esses instrumentos não foram efetivados na forma de tratados, mas no acordo entre militares dos dois países, preocupados, respectivamente, com possíveis acidentes não intencionais nos mares e com a proliferação de armas nucleares. O canal diplomático militar, facilitado pela cultura institucional universal das Forças Armadas, apoiou a aproximação de EUA e URSS, mostrando a eficácia do engajamento estratégico.

O capítulo cinco traz o estudo da atual relação entre EUA e China. O autor observa uma série de obstáculos ao engajamento estratégico entre essas nações. A crescente ascensão chinesa, nos campos econômico e militar, tornaram-se uma preocupação e uma ameaça aos interesses de norte-americanos e seus aliados na região da Ásia-Pacífico. Katz discorre sobre a desconfiança estratégica existente, com os chineses sendo acusados pelos americanos de não serem transparentes e por terem, no Exército de Libertação Popular (PLA, em inglês), um braço armado a serviço dos interesses da ditadura do Partido Comunista Chinês (PCC). Os orientais, da mesma forma, não acreditam que os estadunidenses renunciarão ao seu status de *hegemon* para acomodar a ascensão da China. A expansão chinesa no seu Mar Meridional e o seu uso do conceito *A2/AD* (*Anti-Access/Area Denial*) são vistas como uma versão própria da Doutrina Monroe. A postura americana de apoio a Taiwan, vista como um objetivo prioritário da China, só agrava o quadro conflituoso. O estudioso vê uma imperiosa necessidade de incremento do diálogo estratégico para manter abertos os canais de interlocução sino-americana.

No penúltimo capítulo do livro, Katz faz uma comparação e o contraste do engajamento estratégico nos três casos estudados. As relações civis-militares foram um ponto positivo na relação EUA-URSS durante a Guerra Fria, o que ficou caracterizado pelo êxito alcançado com o INCSEA e o SCC. O mesmo não se verificou entre Reino Unido e Alemanha, com governos, burocracias e militares em desacordo, e entre EUA e China, que possuem interesses e ações divergentes envolvendo o uso do Mar do Sul da China e o status de Taiwan. A boa qualidade das relações diplomático-militares de americanos com soviéticos contrasta com as deficiências vistas na Missão Haldane, enviada por Londres a Berlim, e a desconfiança estratégica gerada pela dominação do PLA chinês pelo Politburo do PCC.

Em sua conclusão, o livro retoma o objetivo principal do engajamento estratégico de reduzir a propensão ao conflito entre potenciais adversários. Katz menciona a visão pessimista de Graham Allison (2020) e do realismo ofensivo de John Mearsheimer (2014), sobre a ine-

vitabilidade da Armadilha de Tucídides e do dilema de segurança no que tange às atuais relações sino-americanas, duas potências econômicas, militares e nucleares. Para ele, os exemplos do conflito anglo-alemão e da Guerra Fria fornecem importantes lições de como diversos fatores podem atrapalhar ou fomentar o engajamento estratégico. A boa comunicação e as medidas de confiança mútua, como observadas no INCSEA e no SCC, são ferramentas valiosas para diminuir as tensões e preservar o diálogo construtivo entre China e Estados Unidos da América.

O renomado teórico realista francês Raymond Aron (2018), em seu clássico “Paz e Guerra entre as Nações”, examina as relações internacionais trazendo a ideia do diplomata e do militar como duas faces da mesma moeda. Ambos representam o Estado em sua essência, com o protagonismo na execução da política externa de um país, seja por meio da negociação, da cooperação, da prevenção ao conflito e, caso se chegue a um extremo, da guerra. A diplomacia de defesa está inserida nesse contexto, exercendo parte dessas ações empregando recursos e pessoal militares de forma não violenta, como uma ferramenta de política externa (Cotter; Forster, 2004).

O livro de Daniel H. Katz traz uma importante contribuição para as Ciências Militares, pois aborda a diplomacia de defesa sob o prisma de um de seus subcampos, o engajamento estratégico. Este, ao tratar da aproximação entre nações rivais, traz embutido o próprio sentido e relevância de se utilizar os meios militares como facilitadores de um processo de aquisição de confiança mútua.

Katz traz sólidos argumentos para discordar da inevitabilidade de um conflito entre Estados Unidos da América e a China. Nesse intuito, ele fez uma análise acurada dos dois casos em que o engajamento estratégico foi aplicado com resultados distintos, extraindo as causas de sucesso e fracasso, de forma lógica e coerente, buscando extrair premissas e lições que possam ser aplicadas por norte-americanos e chineses, de forma a fomentar a estabilidade e evitar a escalada belicosa dessa interação. O autor atinge seu objetivo de mostrar a validade e viabilidade da diplomacia de defesa como um canal de relações interestatais que coopera para o entendimento mútuo.

A atualidade da obra é outro aspecto que a qualifica positivamente. Por ter sido publicada em 2020, Katz conseguiu, não apenas tratar de engajamentos estratégicos passados, mas traçou um panorama geral dos desafios e obstáculos enfrentados por Estados Unidos e China, com a ascensão desta como potência econômica e militar representando uma ameaça ao *status quo* hegemônico estadunidense. Katz conclui que a diplomacia de defesa pode colaborar para a fuga da Armadilha de Tucídides.

## **Referências**

ALLISON, Graham. **A Caminho da Guerra**: os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da “Armadilha de Tucídides”? Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2020.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2018.

CLAUSEWITZ, Carl Von, **On War**. Tradução de Michael Howard e Peter Paret (1976), NJ: Princeton University Press, 1984.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. **Reshaping Defence Diplomacy**: New Roles for Military Cooperation and Assistance. Adelphi Paper 365. Oxford: Oxford University Press, 2004.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton, 2014.

VAGTS, Alfredo; FOX, William T. R. **Defense And Diplomacy**: The Soldier And The Conduct Of Foreign Relations. New York: Literary Licensing, LLC, 2011.



## 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/cmmbbr](http://bit.ly/cmmbbr))

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: [info.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto: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](http://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**  
**Volume 14, números 52, 53 e 54, 2021**

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**



**Agradecimentos**  
**Volume 14, números 52, 53 e 54, 2021**

A Coleção Meira Mattos reconhece e agradece aos pares que voluntariamente participaram da indispensável tarefa de avaliar o conteúdo científico dos artigos submetidos para o período neste ano de 2020.

A todos(as) nossos sinceros agradecimentos!

Alana Camoça G. de Oliveira  
Alessandro Visacro  
Ana Paula de Moraes Teixeira  
André Mendes Pereira de Paula  
Ariela Leske  
Carlos Eduardo Franco Azevedo  
Christiano Cruz Ambros  
Claudio de Carvalho Silveira  
Claudio Umpierre Carlan  
Cristina Soreanu Pecequilo  
David F. S. Villena Del Carpio  
Dawisson Elvécio Belém Lopes  
Débora C. Duran P. Negrão de Souza  
Edson Aita  
Edson José Neves Júnior  
Eduardo Rizzatti Salomão  
Eloi Martins Senhoras  
Felipe Araújo Barros  
Flávio Pedroso Mendes

Germán Soprano  
Helio Caetano Farias  
Hélio Franchini Neto  
Hermínio Joaquim de Matos  
João Ferreira Netto  
José Amaral Argolo  
Licio Caetano do Rego Monteiro  
Ludolf Waldmann Júnior  
Luiz Guilherme de Oliveira  
Marcos Valle Machado da Silva  
Maria Carolina Foss  
Mauricio Medici Metri  
Rafael Oliveira Fonseca  
Raphael Padula  
Renato Kraide Soffner  
Ricardo Borges Gama Neto  
Rony Prudente Cavalcante  
Vanessa Cabral Gomes  
Waqas Mansoor

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

---

Publicação



Edição

