

ANÁLISE ESTRATÉGICA



EXÉRCITO BRASILEIRO
Braço Forte - Mão Amiga

Centro de Estudos Estratégicos do Exército v.30, n.3, jun./ago. 2023

América do Sul em construção: transformações internas, externas e geopolítica regional

Livia Peres Milani

O impacto da agenda climática sobre a segurança internacional

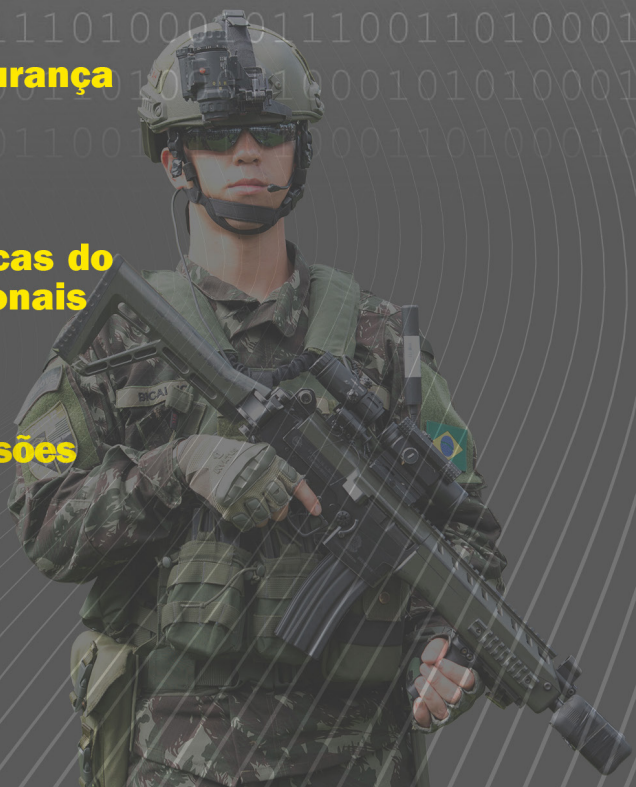
Helder de Barros Guimarães

A imprescindível interação das esferas políticas do Estado nas áreas de segurança e defesa nacionais

Enio Moreira Azzi

Mapeamento preliminar da trajetória das discussões sobre “ambiente informacional” e “guerrear informacional”

Eugenio Diniz



REVISTA

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Análise Estratégica. Ano 9. v. 30, n. 3, jun./ago. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 97 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

EQUIPE

CHEFE

Gen Bda Fernando Bartholomeu Fernandes

COORDENADOR DE ESTUDOS

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

COORDENADOR ADMINISTRATIVO

Cel Inf André Tavares da Silva

ANALISTAS

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

1º Ten OTT Graciele Gomes Magalhães

COORDENAÇÃO DE PESQUISA

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

ADJUNTO DE EDITORAÇÃO E PUBLICIDADE

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

ADMINISTRATIVO

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

FOTO DA CAPA:

Banco de imagens do Adobe Stock

ARTE GRÁFICA:

1º Ten QAO Djalma Martins

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Hélio Gonçalves de Mesquita

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Análise Estratégica é uma publicação trimestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional.

CONSELHO EDITORIAL

Gen Bda Fernando Bartholomeu Fernandes

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf Carlos Gabriel Brusch Nascimento

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

REVISÃO

Cel Inf André Tavares da Silva

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

1º Ten QAO Djalma Martins

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4638

ceeex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na plataforma:

ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE e no site:

www.ceeex.eb.mil.br

Análise Estratégica. v. 30, n. 3, jun./ago. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 97 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

SUMÁRIO

5

Editorial

7

América do Sul em construção: transformações internas, externas e geopolítica regional

Livia Peres Milani

27

O impacto da agenda climática sobre a segurança internacional

Helder de Barros Guimarães

47

A imprescindível interação das esferas políticas do Estado nas áreas de segurança e defesa nacionais

Enio Moreira Azzi

69

Mapeamento preliminar da trajetória das discussões sobre “ambiente informacional” e “guerrear informacional”

Eugenio Diniz



O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) foi criado em 2003, originalmente junto à Vice-Chefia do Estado-Maior do Exército (EME).

Em 2009, o CEEEx passou a integrar a 7ª Subchefia do EME, encarregada dos assuntos de Política e Estratégia do Exército. Entretanto, com a extinção daquela Subchefia, o Centro passou a integrar a 3ª Subchefia do EME.

Com a reativação da 7ª Subchefia, publicada na Portaria nº 653, de 17 de fevereiro de 2022 (Boletim de Exército N° 7-A, de 18 fev 2022), o CEEEx voltou a fazer parte dela.

Deixe sua avaliação!

Escaneie o QR Code e deixe seu comentário





O CEEEx produz estudos de temas de interesse do Estado-Maior do Exército e faz a análise de cenários que servem como suporte ao planejamento da Força.

Assim, procura responder, com eficácia e efetividade, aos desafios ditados pela evolução da conjuntura e pela mutação dos ambientes. Além disso, objetiva orientar as decisões presentes, com vistas à construção de trajetórias para o Exército na direção do futuro desejado.

A presença de pesquisadores civis no CEEEx possibilita uma visão mais abrangente das questões de Defesa, proporcionando outros pontos de vista e enfoques da sociedade.

EDITORIAL

Prezados leitores,

A presente edição da revista *Análise Estratégica* apresenta artigos elaborados pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos, inaugurando o ciclo de pesquisas 2023-2024.

O primeiro artigo, elaborado pela Profa. Dra. Livia Peres Milani no contexto da linha de pesquisa Geopolítica e Estratégias Militares, analisa o quadro geopolítico na América do Sul e os desafios estratégicos que se apresentam para a região na atualidade. A autora argumenta que a desconstrução do regionalismo dos anos 2000, o qual já apresentava fragilidades desde sua formação, gerou fragmentação regional, que foi agravada pelas variadas transformações ocorridas nos últimos anos. A autora propõe alguns elementos centrais para análise da atuação de potências extrarregionais no subcontinente, concluindo que articulação regional é necessária para construir estratégias concertadas em um contexto global de competição estratégica.

Na sequência, o Coronel R1 Helder de Barros Guimarães, no âmbito da linha de pesquisa Conflitos Armados e Emprego Militar, discute o tema das mudanças climáticas e suas implicações para a segurança internacional a partir do posicionamento de alguns países e organismos internacionais. O autor analisa os impactos desse fenômeno nas dinâmicas populacionais, sociais, ambientais e econômicas, assinalando abordagens que propõem a securitização do tema e as consequentes reações suscitadas. O texto aborda, ainda, os impactos diretos e indiretos das mudanças climáticas em áreas como defesa civil, segurança alimentar, economia e infraestrutura, assim como, em especial, no setor de Defesa brasileiro.

No próximo artigo, de autoria do Coronel R1 Enio Moreira Azzi, é abordada a necessidade de alinhamento entre os diferentes níveis políticos do Estado para a elaboração de políticas de defesa e para o planejamento estratégico militar, no contexto da linha de pesquisa Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa. Ao analisar os níveis políticos de planejamento nesse campo, o autor apresenta o papel da ação governamental e enfatiza a natureza política dos assuntos de defesa. Aborda, ainda, o conceito e a funcionalidade de uma grande estratégia, constatando sua ausência no portfólio brasileiro e as implicações decorrentes. É sublinhado o papel do Ministério da Defesa na promoção da integração entre o poder político e o instrumento militar, discutindo-se os desafios existentes para o planejamento estratégico militar no contexto brasileiro.

No quarto artigo, o Prof. Dr. Eugenio Diniz abre a área temática “Ambiente Informacional e a Guerra do Futuro” no contexto da linha de pesquisa Inovação e Emprego Militar. Neste texto, o pesquisador realiza um esforço inicial de mapeamento da trajetória das ideias de “guerra informacional” ou “guerrear informacional”, “ambiente informacional” e “zona cinzenta”, entre outras, baseando-se na literatura científica e em publicações doutrinárias, principalmente, do Exército dos Estados Unidos da América e da OTAN. Nesse contexto, o autor realiza uma análise crítica das formulações e aplicações ligadas a tais conceitos, identificando, por um lado, sugestões interessantes para reflexão e aprofundamento, e, por outro, ponderando que nem tudo é consistente com vertentes mais sofisticadas da discussão.

Desejamos a todos uma ótima leitura!
Conselho Editorial





Os textos publicados pelo **Centro de Estudos Estratégicos do Exército** são de caráter acadêmico e abordam questões relevantes da conjuntura nacional e internacional de interesse do Exército.

Os trabalhos são produzidos por analistas e estudiosos de diversas áreas, civis e militares da ativa e da reserva.

As **opiniões emitidas** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e **não representam a posição oficial do Exército.**

O objetivo é contribuir para o debate de grandes temas nacionais e internacionais, com ênfase àqueles que impactam a Defesa.

É permitida a reprodução dos textos e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AMÉRICA DO SUL EM CONSTRUÇÃO: TRANSFORMAÇÕES INTERNAS, EXTERNAS E GEOPOLÍTICA REGIONAL

CONSTRUCTING SOUTH AMERICA: INTERNAL, EXTERNAL TRANSFORMATIONS AND REGIONAL GEOPOLITICS

LÍVIA PERES MILANI

RESUMO

O presente ensaio tem por finalidade descrever o quadro geopolítico na América do Sul, considerando as transformações ocorridas nas últimas décadas. Argumenta-se que a desconstrução do regionalismo dos anos 2000 – cujo objetivo declarado era aumentar a capacidade de atuação coesa no plano internacional – gerou fragmentação regional, amplificando os desafios estratégicos para a região em um cenário de competição estratégica entre grandes potências. O texto divide-se em três seções: na primeira, são analisadas as fragilidades do regionalismo sul-americano estabelecido nos anos 2000, já presentes desde o momento de sua formação; na segunda, busca-se averiguar as transformações dos últimos anos, que agravaram aquelas limitações já existentes; por fim, apresenta-se, de forma panorâmica, alguns elementos centrais da atuação de potências extrarregionais na América do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Regionalismo Sul-americano; Cooperação em Defesa; Competição Estratégica.

ABSTRACT

This essay aims to describe the geopolitical framework in South America, considering the transformations that have occurred in recent decades. It argues that the deconstruction of the post-hegemonic regionalism – in which the declared objective was to increase the capacity for cohesive action at the international level – generated regional fragmentation, increasing the strategic challenges for the region in a scenario aggravated by the strategic competition between great powers. The text divides into three sections: the first analyzes the weaknesses of the South American regionalism established in the 2000s, already present since the moment of its formation; in the second, it seeks to ascertain the transformations of recent years, which aggravated those already existent limitations; finally, it presents, in a panoramic way, some central elements of the extra-regional powers behavior in South America.

KEYWORDS: South American Regionalism; Defense Cooperation; Strategic Competition.

A AUTORA

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Universidade Estadual Paulista - UNESP/Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP). Pesquisadora contratada do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP -CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

Atualmente, há uma tendência de redistribuição do poder econômico mundial, o que gera expectativas de formação de uma ordem internacional multipolar. Nos anos 2000, esta tendência era comumente vista como uma oportunidade para a América do Sul. Considerava-se que os países da região teriam condições de expandir margens de manobra neste cenário de redistribuição do poder global, ampliando a autonomia regional. Naquela década, havia uma aparente perda de protagonismo dos Estados Unidos na região (HAKIM, 2006) e diferentes autores discutiam a possibilidade de emergência de um hemisfério pós-hegemônico (CRANDALL, 2011; DREZNER, 2015). Cabe ressaltar a especificidade da América do Sul – onde a influência dos Estados Unidos é comparativamente menor que na América Central, do Norte e no Caribe (TEIXEIRA, 2012). Estes fatores impulsionavam a ideia de cooperação regional, com liderança brasileira e relativa autonomia frente à potência.

Como parte constitutiva desta percepção de um cenário favorável à região, foram formados arranjos regionais, com marco originário na primeira reunião de presidentes sul-americanos ocorrida no ano 2000 por iniciativa brasileira. A subdivisão geográfica “América do Sul” é amparada pelo Brasil, no entanto, outros atores – seja no espectro regional, ou global – tendem a basear seu planejamento estratégico em outras subdivisões e interesses, como Hemisfério Ocidental, América Latina e Caribe, ou as subdivisões mais específicas do Cone Sul e dos Andes. O regionalismo importa porque ele se relaciona à promoção da “América do Sul” como região geopolítica. Puntigliano (2011) entende o regionalismo sul-americano como parte de uma “geopolítica da integração”, inspirada em correntes de pensamento que remontam ao início do século XX e compreendem a integração como um projeto de autonomia e desenvolvimento.

Em 2008, a União das Nações Sul-americanas (Unasul) foi formalmente constituída, assim como o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), vinculado à organização, reforçando a percepção de uma nova onda de regionalismo. O processo de constituição da Unasul visava à autonomia regional, contribuindo para a interpretação de crescente protagonismo internacional do Brasil enquanto uma das principais lideranças deste processo. Rigiorozzi e Tussie (2012) denominaram essa onda de regionalismo como “pós-hegemônico”¹, caracterizando-o como formado por “práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial das formas dominantes de governança neoliberal liderada pelos EUA no reconhecimento de outras formas políticas de organização e gestão econômica de bens (comuns) regionais” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 13, tradução livre).

Contudo, hoje, a situação na América do Sul é de frustração desses objetivos relacionados à ampliação da autonomia. A Unasul perdeu ímpeto e foi esvaziada, com o afastamento da grande

¹ O ideal de integração regional na América Latina esteve presente desde as lutas por independência na região. Contudo, foi apenas a partir da segunda metade do século XX que se constituíram blocos regionais latino-americanos. A literatura sobre o tema argumenta que o regionalismo ocorre em ondas, a primeira surgiu na segunda metade do século XX, influenciada pelo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), e visava promover o comércio e a industrialização, ficando conhecida como “regionalismo antigo”. A partir de meados dos anos 1980, com os processos de democratização e abertura econômica, teve início uma segunda onda, que visava adaptar as economias latino-americanas e gradualmente inseri-las no processo de globalização - este movimento é conhecido como “novo regionalismo” ou “regionalismo aberto”. Por fim, nos anos 2000, surgiu a terceira onda, conhecida como regionalismo pós-hegemônico, que visava coordenação política e ampliação de graus de autonomia (BRICEÑO RUIZ, 2013; MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Foi apenas na terceira onda que se formaram blocos que reuniam todos os países da América do Sul, sem a inclusão de países centro-americanos e caribenhos.

maioria dos países – incluindo o Brasil, que formalizou a saída em 2019 – e sua substituição por uma outra organização, o Prosul, o que gerou paralisação da cooperação regional (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021; MIJARES; NOLTE, 2018). No momento contemporâneo, ao invés de autonomia, a região é marcada por fragmentação, além da crescente influência de potências extrarregionais. As relações com a China tornaram-se mais relevantes para os países sul-americanos no âmbito econômico-comercial e a Rússia aumentou o alcance diplomático e os contatos estratégicos com países específicos. As relações com esses países têm gerado desconfiança nos Estados Unidos, onde – em um contexto de competição estratégica – essas potências são cada vez mais percebidas como ameaças à sua hegemonia global e regional (THE WHITE HOUSE, 2022; U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2022).

Em um cenário de competição estratégica, iniciado no segundo governo Barack Obama e intensificado durante governo Donald Trump (2017-2020), os países da América do Sul encontram dificuldades para retomar os avanços das décadas anteriores. Inexistindo arranjos coesos para que a região reaja de forma coordenada às mudanças no plano global, o bilateralismo tem predominado nas relações com potências extrarregionais. Nos últimos meses, o governo brasileiro tem sinalizado que busca retomar a cooperação regional, sendo que em seis de abril do corrente ano o país voltou a integrar formalmente a Unasul e em maio sediou um encontro de líderes sul-americanos, a Cúpula do Sul (BRASIL, 2023a, BRASIL, 2023b).

Considerando a mudança na postura brasileira, trata-se de um momento relevante para se refletir sobre as fragilidades do processo anterior e sobre os fatores que propiciaram a ampliação da influência de potências estrangeiras no espaço sul-americano. Assim, neste ensaio, busca-se descrever o quadro geopolítico predominante na América do Sul e questiona-se: quais elementos explicam as transformações ocorridas no contexto geopolítico nas últimas décadas?

O ensaio está dividido em três seções: na primeira, são analisadas as fragilidades do regionalismo sul-americano dos anos 2000, já presentes desde o momento de sua formação; na segunda, busca-se averiguar as transformações dos últimos anos, que agravaram aquelas limitações já existentes; por fim, apresentamos, de forma panorâmica, alguns elementos centrais da atuação de potências extrarregionais na América do Sul.

2 A DIMENSÃO REGIONAL: A COOPERAÇÃO SUL-AMERICANA NOS ANOS 2000 E SUAS LIMITAÇÕES

O regionalismo sul-americano nos anos 2000 era marcado por importantes fragilidades, que dificultavam o objetivo de formação de um bloco geopolítico regional com características autônomas. Entre essas, a literatura destaca os seguintes aspectos: a) as vulnerabilidades econômicas da região; b) a existência de diferentes agendas para a cooperação regional, nem sempre convergentes; c) o desenho institucional intergovernamental e interpresidencialista; e d) a sobreposição de projetos hemisféricos e sub-regionais.

No que se refere ao primeiro ponto, relativo à dimensão econômica, cabe ressaltar que a onda de regionalismo pós-hegemônico surgiu em um momento de relevante crescimento econômico sub-regional, contudo, este dinamismo baseava-se na exportação de *commodities*, especialmente para a Ásia. Essa situação gerou novas formas de dependência econômica (JENKINS, 2012; SVAMPA; SLIPAK, 2015) e tendência de desindustrialização (JENKINS; DE FREITAS BARBOSA, 2012), sem que a dependência em relação aos parceiros tradicionais, estadunidenses e europeus, fosse superada (HARRIS, 2015). O desenho institucional do regionalismo priorizava questões políticas e sociais e,

portanto, não possibilitou caminhos para lidar com essas questões estruturais no âmbito econômico e financeiro. Houve negligência em relação ao comércio nos blocos criados, como é o caso da Unasul, ao mesmo tempo em que o comércio intrarregional estagnava ou caía, em termos relativos (JUNQUEIRA; MILANI, 2019).

Essas fragilidades econômicas têm consequências diretas para a Defesa, já que a falta de complexidade econômica implica dependência em relação aos países centrais, de onde são importadas tecnologias de uso dual e armamentos. As potências exportadoras, especialmente os Estados Unidos, impõem regras sobre quais países podem ter acesso aos equipamentos que produzem. No caso do Brasil, que tem uma base industrial de relevo, a exportação de materiais estratégicos que contém tecnologias ou peças desenvolvidas pelos Estados Unidos também fica refém dessa situação e das preferências geopolíticas da potência. Ademais, em uma situação geral de dependência, as escolhas por parceiros estratégicos têm se mostrado bastante heterogêneas, com alguns países privilegiando os Estados Unidos, outros buscando diversificar as relações e voltando-se para os países europeus, enquanto outros aproximam-se da Rússia, como é o caso específico da Venezuela.

Além dessa dimensão estrutural, outra questão levantada pela literatura refere-se às diferentes agendas ou modelos de inserção internacional priorizados pelos países da região. Comini e Frenkel (2014) apontam que, desde sua formulação, existiam diferentes modelos de inserção internacional reivindicados pelos países sul-americanos e que impactaram na constituição da organização. O primeiro modelo baseava-se na ideia de construção de arranjos sub-regionais para aumentar poder de barganha internacionalmente – era o caso de Brasil, Argentina e Equador. O segundo baseava-se na prioridade atribuída ao comércio internacional, sendo que as relações com os vizinhos ficavam em segundo plano, ou apenas eram avançadas se não comprometessem o objetivo de impulsionar as parcerias comerciais no plano global. Esse era o caso de Chile, Peru e Colômbia – países que passaram a integrar a Aliança do Pacífico. Ainda há que adicionar os modelos do socialismo do século XXI, representado por Venezuela e Bolívia, que se baseavam na noção de um regionalismo anti-imperialista. O primeiro desses modelos predominou na constituição da Unasul, porém, a pluralidade de modelos de inserção internacional sul-americana foi permanente nas últimas décadas.

Também no campo específico da Defesa, havia diferentes agendas sobre como a cooperação regional deveria se constituir. A Venezuela defendia a formação de uma organização com capacidade operacional, apontando a necessidade de uma aliança regional de caráter anti-imperialista (MEDEIROS FILHO, 2017). Já o Brasil buscava uma instituição voltada para a construção de confiança mútua, entendendo a cooperação regional como uma maneira de dissuadir ameaças externas (MEDEIROS FILHO, 2017). A Argentina, por sua vez, buscava uma instituição que refletisse sua política de defesa, baseada em rígida separação entre Defesa – entendida como relativa a ameaças estatais externas – e Segurança Interna – campo no qual incluem-se temas como o combate ao crime organizado e o narcotráfico (VITELLI, 2020).

Essa pluralidade de visões e agendas levou à formação de uma organização baseada em “mínimos denominadores comuns” e uma arquitetura flexível (COMIMI; FRENKEL, 2014, p. 62). Constituiu-se uma institucionalidade intergovernamental e interpresidencialista, baseada na tomada de decisões por consenso (MIJARES; NOLTE, 2018). O desenho institucional era marcado pela busca de acordos amplos e por um processo de tomada de decisão fortemente baseado em cúpulas presidenciais. Esse modelo mostrou-se dinâmico em alguns momentos, quando havia priorização da região e convergências relevantes entre lideranças nacionais, contudo, as mudanças políticas internas e em política externa levaram à perda de dinamismo.

No caso da Defesa, optou-se pela criação do conselho como uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa” (UNASUR, 2008, s/p, tradução livre). Os objetivos gerais atribuídos ao órgão eram:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial; b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, considerando as características sub-regionais e nacionais e que contribua ao fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. (UNASUR, 2008, s/p, tradução livre).

Contudo, as noções de consenso e identidade em Defesa estavam longe de ser uma realidade quando o órgão foi instituído. Cabe ressaltar a convivência entre a cooperação sub-regional em Defesa e os arranjos hemisféricos, quarto fator destacado como fragilidade do processo regional. Desde o início, a construção da Unasul se baseou na ideia de formação de um espaço geopolítico próprio, com relativa autonomia em relação aos Estados Unidos e, portanto, deslocado da América Central e do Caribe, regiões mais próximas da potência, pensadas como vitais para sua segurança e onde há maior influência.

Como apresentado por Mijares e Nolte (2018):

A narrativa geopolítica da “América do Sul” foi um produto intelectual brasileiro, concebido para evadir a noção de “Hemisfério Ocidental” que inclui Canadá e Estados Unidos, “América Latina”, que se estende até a América Central e Caribe, onde o Brasil tem pouca influência, ou a noção de “América Hispânica”, que exclui linguisticamente e culturalmente o gigante sul-americano. Ao considerar a América do Sul como uma ilha continental em que o Brasil representa quase da metade das capacidades totais, com a vantagem de ser um ator unitário e com uma diplomacia profissionalizada, a liderança da região logicamente recairia sobre essa potência. (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 109, tradução livre).

No entanto, as instituições sub-regionais inserem-se em um âmbito mais amplo, marcado pela permanência de instituições e da cooperação pan-americana. Agendas como a articulação política, observação eleitoral e a cooperação em defesa e segurança são sobrepostas, por exemplo, entre a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Unasul. No campo da Defesa, as concepções destacadas por ambas as organizações eram bastante diferentes. Por um lado, no âmbito da OEA, houve uma discussão sobre ampliação do conceito de segurança, no qual esta passou a ser percebida como multidimensional. O conceito de “segurança multidimensional”, no entanto, não aparece nos documentos ou na estrutura do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) (SAINT-PIERRE, 2011; VITELLI, 2020). No âmbito da organização, a preferência foi pela criação de um órgão específico para Defesa, e de outros conselhos para lidar com problemas como o crime transnacional e o narcotráfico.

Apesar disso, internamente aos países, há crescente participação dos militares no combate ao crime organizado, narcotráfico e/ou patrulhamento de fronteiras. Assim, não parece ter existido uma discussão profunda sobre o significado de segurança e defesa na região, mas a construção de instituições baseadas em consensos mínimos também na área de Defesa (VITELLI, 2020). O modelo argentino, de separação rígida entre defesa e segurança, prevaleceu na construção do CDS, mas não condiz com as políticas internas dos países da região. Havia, portanto, um descompasso. Mesmo aqueles países fortemente engajados na criação do órgão, como Brasil, Venezuela e Argentina, têm empregado os militares em missões outras que a defesa externa entendida de forma tradicional (VITELLI, 2020).

Ademais, a própria identificação de ameaças é pouco convergente na região. Os casos emblemáticos são os de Venezuela e Colômbia, bastante discrepantes. A primeira percebe os Estados Unidos como ameaça e buscou estabelecer parcerias com potências extra-hemisféricas, essencialmente a Rússia e, em alguma medida, a China, para neutralizar essa situação (RENDON; FERNANDEZ, 2020; VENEZUELA, 2017). Já a Colômbia, que percebe o crime e as insurgências como ameaças principais, entende os Estados Unidos como principal aliado para lidar com tais questões (TICKNER, 2007; TICKNER; MORALES, 2015). O Brasil, naquele momento, buscava uma posição de autonomia, priorizando as relações com a região, ao mesmo tempo em que pretendia manter relações cordiais e positivas com a potência (MILANI, 2021b).

Como articulado por Vitelli (2020):

Nesse sentido, o fato de tanto destaque ter sido dado ao CDS como um fórum de diálogo sobre segurança regional – uma função supostamente menor – indica que o próprio entendimento do que significava segurança para os sul-americanos foi identificado como um ponto de divergência, um objeto de disputa tanto entre visões ideologicamente opostas – especificamente colombianas e venezuelanas – quanto entre países que se opunham ao conceito de segurança multidimensional e aqueles que o favoreciam. (VITELLI, 2020, p. 85, tradução livre).

Considerando a heterogeneidade de perspectivas em relação ao modelo de regionalismo e as formas de inserção internacional, não parece surpreendente que o objetivo de criação de uma identidade sub-regional em Defesa não tenha se concretizado. Ao contrário, o que se viu nos anos seguintes foi um aprofundamento das discrepâncias existentes.

3 A FRAGMENTAÇÃO REGIONAL E A CRESCENTE FALTA DE CONVERGÊNCIA ESTRATÉGICA

As dificuldades relacionadas ao processo decisório na Unasul ficaram evidentes em 2017, quando a organização não conseguiu eleger um secretário-geral em razão da regra de decisões por consenso. Assim, o bloco ficou sem liderança política, um símbolo da falta de convergência regional e da incapacidade de atuação conjunta. Escrevendo em 2018, Mijares e Nolte comentam que “A América do Sul já não conta como ator do sistema internacional” (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 110, tradução livre). A Unasul tampouco foi bem-sucedida em lidar com as instabilidades políticas e crises que enfrenta a região, abrindo espaço para intervenção política externa.

Em um contexto marcado pela falta de lideranças e por instabilidade política, as limitações de um modelo institucional baseado em interpresidencialismo e intergovernamentalismo tornou-se clara. O regionalismo dos anos 2000 dependia de lideranças políticas fortes, com interesse na organização. Assim, quando as divergências regionais aumentaram e houve mudanças políticas internas, a falta de institucionalidade supranacional acelerou o desmonte do regionalismo. Nesse contexto, cabe pontuar: i) as crises e a instabilidade política; ii) a falta de lideranças; e iii) a constante falta de convergência estratégica, como fatores que aceleraram a fragmentação regional.

A partir de 2013, com o fim do superciclo das *commodities* que sustentou o crescimento do início dos anos 2000, a América Latina vive um momento de estagnação econômica, que se somou a crises também no plano político, incluindo vários episódios de renúncia ou *impeachments* presidenciais. A Unasul não respondeu de forma relevante a tais crises, abrindo espaço para a atuação externa, sendo que países que atuam como lideranças regionais também foram afetados por essa situação.

Há crescente polarização política, com alternâncias significativas de preferências político-ideológicas pelos eleitores sul-americanos. Após mais de uma década de predomínio de governos de centro-esquerda ou esquerda, momento que se consolidou na literatura como “onda progressista” (SANTOS, 2018), assistiu-se à ascensão de lideranças de direita, especialmente a partir de 2018. Em 2022, começou-se a especular sobre a existência de uma “nova onda progressista” a partir da eleição de presidentes de esquerda e centro-esquerda em países relevantes.

As eleições presidenciais também têm mostrado a insatisfação dos eleitores, com tendência aos “votos enraivecidos”, que refletem o rechaço aos partidos e lideranças tradicionais, às elites e às instituições. Esse tipo de voto reflete a preferência por lideranças que se apresentam como *outsiders* e têm uma retórica crítica ao sistema político (MALAMUD; CASTELLANO, 2018). Bruni (2022) aponta que, nas últimas eleições latino-americanas, tem predominado uma tendência de vitória da oposição, sendo que os oficialismos têm encontrado dificuldades em reeleições e em construir lideranças de continuidade.

A principal situação de crise refere-se ao caso da Venezuela, marcada por repressão estatal e importante polarização política. Embora a Unasul tenha – em um primeiro momento – buscado apresentar-se como mediadora entre governo e oposição, os resultados não foram palpáveis e não se avançou na negociação. A partir de 2017, com a criação de uma Assembleia Constituinte por Nicolás Maduro, o autoritarismo do governo venezuelano é nítido. Essa assembleia foi constituída após ganhos da oposição no parlamento e, em termos práticos, neutralizava o poder dos opositores.

Especialmente a partir de 2019, quando Juan Guaidó se autodeclarou presidente interino e foi reconhecido pelos Estados Unidos, por países europeus e por diversos países sul-americanos, a busca de mudança de regime pelos EUA se intensificou, embora também sem resultados concretos, uma vez que o regime de Maduro resistiu a tais pressões (BOLTON, 2020). No âmbito regional, foi formada uma instituição *ad hoc* para discutir a situação da Venezuela, o Grupo de Lima, que criticava fortemente o autoritarismo no país. A OEA atuou de forma notória a partir de seu Secretário Geral e houve reunião dos membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para discutir a situação. No momento atual, após o insucesso da estratégia de mudança de regime e com a maior demanda global por energia em razão das sanções impostas à Rússia, parece haver uma tendência de normalização das relações diplomáticas com o regime venezuelano.

O caso do Brasil também é relevante, porque explicita a falta de liderança para a consolidação das iniciativas regionais. Embora seja possível perceber menor vontade política em promover o protagonismo regional brasileiro desde o primeiro governo Dilma Rousseff (CERVO; LESSA, 2014), é especialmente a partir de 2014 que a crise econômica e política coloca obstáculos ao exercício da liderança de acordo com dados do Banco Mundial, o PIB brasileiro cresceu apenas 0,5% em 2014 e as taxas de crescimento foram negativas nos dois anos seguintes (THE WORLD BANK, [2023]). Ao mesmo tempo, iniciando-se em 2013, ficou mais evidente a crise política que resultou no processo de *impeachment* de Rousseff em 2016. Nos anos seguintes, houve uma guinada na Política Externa Brasileira, que passou a priorizar as relações com o Norte Global e com os Estados Unidos, processo intensificado com o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) (RUVALCABA, 2021; SARAIVA; SILVA, 2019). Nesse ínterim, o Brasil perdeu protagonismo e deixou de exercer liderança regional.

No ano de 2023, há uma sucessão de crises na região. Bolívia e Argentina passam por crise econômica, sendo que, no caso da segunda, há também altos índices de inflação. No Peru, a crise política arrasta-se por anos, sendo que, desde 2016, seis pessoas diferentes ocuparam a cadeira presidencial, com duas renúncias e dois *impeachments*. Em 2022, o então presidente Pedro Castillo

tentou dissolver o Congresso, o qual votou em seguida sua destituição. Castillo foi preso e Dina Boluarte assumiu a presidência, o que foi seguido de protestos e repressão estatal (GONÇALVES, 2023).

No caso do Brasil, a instabilidade política latente se manifestou de forma explícita após às eleições presidenciais de 2022 (GONÇALVES, 2023). Também cabe ressaltar o caso do Equador, onde, em maio de 2023, o presidente fez uso de provisão constitucional para dissolver a Assembleia Nacional e convocar novas eleições, evitando um processo de *impeachment* e abrindo a possibilidade de governar por decreto até a ocorrência de novas eleições. Apesar de a medida ser prevista na Constituição, a forma como foi usada gerou controvérsia sobre sua legalidade e aplicação (BECKER, 2023).

Além dessas questões de caráter interno, também há discrepâncias estratégicas influenciadas pela geografia sul-americana. Há diferenças entre países voltados para o Atlântico ou para o Pacífico e dificuldades de integração física decorrentes da topografia, sendo que as cadeias de montanhas e as densas florestas tropicais dificultam a comunicação regional. Historicamente, a infraestrutura de transporte na região foi financiada por potências estrangeiras, visando apoiar a exportação de *commodities*. Assim, a vontade política de criar formas de comunicação regional muitas vezes é colocada em segundo plano, em razão dos incentivos materiais para construção de infraestrutura de suporte às exportações extrarregionais.

A criação da Aliança do Pacífico, em 2012, ampliou as diferenças de agendas na região. A constituição do bloco foi influenciada pela geografia, pois reúne países cuja costa marítima situa-se no Pacífico, o que promove uma orientação geoestratégica voltada para a Ásia. Essa orientação é acentuada pela transformação daquele continente em um novo polo de poder global. Já para os países cuja costa situa-se no Atlântico Sul, há maiores preocupações com a militarização e projeção de poder de potências do Atlântico Norte nesse espaço. A busca de contornar essa tendência se expressou na criação do conceito de “Amazônia Azul” pelo Brasil e na reativação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (NOLTE; WEHNER, 2015). Nos anos 2000, houve tentativa de amenizar essas diferenças geoestratégicas sul-americanas a partir da integração em infraestrutura, incluindo projetos de corredores viários para conectar as duas costas (NOLTE; WEHNER, 2015). A ideia de criação de corredores bioceânicos, conectando por terra o Atlântico e o Pacífico, sintetiza a vontade política de conexão com os incentivos econômicos para a aproximação com a Ásia.

Por fim, há diferenças entre países que priorizam relações com diferentes potências. São destaques os casos de Venezuela, com importante aproximação estratégica com a Rússia e a China; Colômbia, o principal aliado dos Estados Unidos na América do Sul; e Paraguai, o único país da sub-região que mantém relações diplomáticas com Taiwan. Essas diferentes escolhas – por vezes de forma a perpetuar a dependência de tais países – contradiz com os objetivos de criação da América do Sul como uma área geoestratégica com relativa autonomia. Na próxima seção, será apresentado um panorama das ações de potências extrarregionais na América do Sul.

4 A DIMENSÃO INTERNACIONAL: A INFLUÊNCIA DE POTÊNCIAS EXTRARREGIONAIS E A COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA

A história da América do Sul e das políticas de defesa na região é marcada pela influência de potências externas. O comércio internacional da região tendeu a ser, em grande parte, destinado aos Estados Unidos e à Europa, assim como investimentos dessas regiões foram determinantes para a construção da infraestrutura e para os processos de industrialização. Formas

de organização social e instituições nacionais também foram inspiradas em modelos presentes no Atlântico Norte.

No campo da Defesa, após as independências, a construção das forças armadas nacionais e sua profissionalização foi levada a cabo por missões internacionais no século XIX e início do século XX. Em geral, estas foram conduzidas pela Prússia (e, posteriormente, Alemanha) – sendo o Chile o caso paradigmático deste modelo – ou pela França – como ocorreu no caso do Brasil entre 1919 e 1938 (DOMINGOS NETO, 2007). Após o final da Segunda Guerra Mundial, consolidaram-se as relações com os Estados Unidos no campo da Defesa, que se tornou um importante fornecedor de armamentos e de treinamento (ROUQUIÉ, 1984). A hegemonia dos Estados Unidos coexistiu com disputas por influência, inicialmente com os países europeus e, em um segundo momento, com a União Soviética (PAZ, 2012; SPYKMAN, 1942).

Durante os anos 1990, contudo, inexistiam outras potências disputando influência, o que Peter Smith (2008) caracteriza como hegemonia por *default*. Ainda assim, cabe pontuar a permanência da capacidade de certos países europeus de acessar o território regional ou influenciar políticas nacionais, seja por domínio territorial, caso da Guiana Francesa e das Ilhas Malvinas, territórios ultramarinos de França e Reino Unido, seja pela existência de bases militares de tais países no Atlântico Sul, ou pela existência de parcerias estratégicas com países da região. Destaca-se a construção da base militar britânica *Mount Pleasant Complex*, estabelecida nas Falklands/Malvinas em 1985, com o objetivo de manutenção da presença e capacidade de combate nas ilhas (NOLTE; WEHNER, 2015).

Nos anos 2000, houve o início de um movimento que impactou de forma relevante a região: o aumento do comércio, dos financiamentos e dos investimentos externos diretos chineses na América do Sul. Embora inicialmente essa tendência tenha sido percebida com ambiguidade pelos Estados Unidos – vista como oportunidade e desafio – a situação começou a modificar-se à medida que se deterioraram as relações China-Estados Unidos. Houve também uma aproximação diplomática entre países sul-americanos e a Rússia, além da construção de relações estratégicas entre este país e a Venezuela.

A busca estadunidense de conter a ascensão chinesa fica nítida ao menos desde 2011, quando o governo de Barack Obama lançou a estratégia conhecida como *pivot* para a Ásia, que visava a uma reorientação estratégica, buscando deixar de priorizar o Oriente Médio e voltar a Política de Defesa para a Ásia-Pacífico (STUART, 2016). Em 2014, ademais, houve um recrudescimento das rivalidades entre Rússia e Estados Unidos, após a anexação da Crimeia. Mead (2014) usa o termo “retorno da geopolítica” para fazer referência ao fim do período percebido como de hegemonia incontestada dos Estados Unidos e de amenização das rivalidades entre grandes potências, que havia predominado nos anos 1990.

Portanto, como forma de entender essa disputa por hegemonia, o conceito de competição estratégica é central. Por competição estratégica entende-se uma situação de rivalidade entre grandes potências na qual há uma diminuição da lacuna de poder entre elas, ao passo que a potência hegemônica não pretende abrir mão de sua posição de primazia. A competição estratégica não é apenas militar, mas envolve dimensões econômicas, disputa tecnológica, controle de infraestrutura e competição ideológica (BRANDS; BERG, 2021). Essa competição não é inevitável e a diplomacia pode contribuir para limitá-la – e, eventualmente superá-la – porém, as dinâmicas políticas nos Estados Unidos têm sido orientadas no sentido do acirramento das disputas. Já a China reforça sua assertividade em Política Externa e, portanto, não parece disposta a ceder (XUETONG, 2014).

A competição estratégica também tem sido fortemente debatida em relação às suas

implicações específicas para a América Latina. Esse contexto levou ao surgimento de um campo de estudos sobre a influência de atores externos nessa região (GARDINI, 2021; BERNAL-MEZA, 2020; TOKATLIAN, 2008; JENKINS, 2021; WISE, 2021; MYERS; WISE, 2017). Entre eles, Bernal-Meza (2020), abordando o tema desde uma perspectiva da Economia Política Internacional, apresenta a China como um parceiro indispensável para os países da América do Sul e como uma nova potência em ascensão, com potencial para desafiar a hegemonia dos Estados Unidos na região. A importância dos laços econômicos com a China denota que é de interesse para os países sul-americanos manter boas relações com a potência asiática.

Assim, evitar uma situação de alinhamento e preservar graus de autonomia estratégica mostra-se relevante em um momento no qual os Estados Unidos demandam alinhamento em temas específicos. Por outro lado, o comércio com a China tem criado novas formas de dependência regional, baseadas na exportação de matérias-primas, importação de produtos industrializados e tendência de desindustrialização (JENKINS, 2012; SVAMPA; SLIPAK, 2015). Nesse contexto, e considerando a contínua importância estratégica, política e diplomática dos Estados Unidos, manter uma posição de equilíbrio entre ambas as potências se mostra de elevada importância.

4.1 China e América do Sul

Desde o início dos anos 2000, o comércio entre a China e os países da América Latina cresceu exponencialmente, assim como a importância política e diplomática da potência asiática para a região. O aumento do comércio foi impulsionado pela demanda chinesa por alimentos, especialmente soja, e energia, inclusive petróleo, e da oferta sul-americana desses produtos. No campo dos investimentos, destaca-se o financiamento chinês em infraestrutura, sendo que os acordos são negociados de forma bilateral. Apesar da existência de um fórum entre China e América Latina (China-Celac), este visa à promoção de diálogo, não havendo uma estratégia coesa sul-americana frente à potência. Esta seria importante, considerando a assimetria existente.

Além da bastante conhecida importância do comércio com a China, há crescimento da dívida com este credor. A tendência de crescimento do financiamento chinês repercutiu nos Estados Unidos, gerando duas preocupações principais: i) a desconfiança de que os investimentos poderiam apoiar governos de tendência anti-Estados Unidos; e ii) a preocupação com o ganho influência pela China.

Com relação ao primeiro aspecto, Kaplan (2016) argumenta que, em comparação com o ocidental, o capital chinês é movido por uma perspectiva de longo prazo e possui maior inclinação para investir em países considerados de maior risco, ou que colocam em prática políticas econômicas de caráter heterodoxo. Isso deriva em parte de interesses nacionais chineses, como a busca de assegurar fornecimento contínuo de recursos naturais e energia (KAPLAN, 2016). Assim, o capital chinês tornou-se uma alternativa atraente para países sul-americanos que encontram dificuldades para acessar fontes tradicionais de financiamento, casos de Equador, Argentina e Venezuela.

Com relação ao segundo aspecto, a preocupação com o aumento da influência chinesa gerada pelos investimentos é reproduzida por *think tanks* nos Estados Unidos. Em audiência ao Congresso, Ryan Berg (2021), do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), alerta sobre a possibilidade de que a China instrumentalize a dívida para obter bases estratégicas na região. Por outro lado, Margaret Myers e Rebecca Ray (2021), em estudo empírico sobre os empréstimos chineses na América Latina, ponderam que, até o momento, a China não tem agido de forma agressiva. Ao

contrário, a China buscou a renegociação das dívidas durante o período da pandemia. De acordo com as autoras:

vale a pena notar um fenômeno que esteve notadamente ausente das relações financeiras China-ALC em 2020 e não parece ser provável nos próximos meses: o surgimento de uma “armadilha da dívida” [*debt trap*] chinesa. Na última década, à medida que o financiamento oficial chinês para a ALC se expandia, observadores muitas vezes levantaram a possibilidade de que a China estivesse intencionalmente construindo uma armadilha, com empréstimos que não poderiam ser pagos, cuja intenção seria confiscar infraestrutura ou projetos extrativistas caso ocorresse a moratória. O ano de 2020 proporcionou a oportunidade para tais medidas punitivas, mas a China reagiu negociando períodos de carência e não assumiu compromissos financeiros adicionais. (MYERS; RAY, 2021, p. 7, tradução livre).

A presença regional chinesa é extensiva e há a intenção da potência asiática de torná-la bastante ampla, sendo que o último documento elaborado para a região cita a importância de relações nos campos político, econômico, social, cultural, nas relações interpessoais e nas questões relativas à paz, segurança e assuntos jurídicos. No que se refere às relações militares, o documento declara que:

A China realizará ativamente intercâmbios militares e cooperação com países latino-americanos e caribenhos, aumentará os intercâmbios amistosos entre líderes militares e de defesa dos dois lados, fortalecerá o diálogo sobre políticas e estabelecerá reuniões de trabalho, realizará visitas entre delegações e navios, aprofundará intercâmbios em áreas como treinamento militar e de pessoal e operações da paz da ONU, expandirá a cooperação pragmática em ajuda humanitária, contraterrorismo e outras áreas de segurança não tradicionais e aprimorará a cooperação em comércio militar e tecnologia militar. (THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016, s/p, tradução livre).

Embora a presença chinesa seja especialmente econômica, possíveis implicações estratégicas têm gerado desconfiança nos Estados Unidos, explicitadas pelos dirigentes do Comando Sul. Um exemplo que gerou bastante inquietação foi a instalação de uma estação chinesa para a observação da Lua na província argentina de Neuquén. A base tem, declaradamente, objetivos pacíficos relacionados à exploração espacial, mas se localiza em região remota, é operada por militares e os argentinos têm limitado direito de utilizar a infraestrutura (LONDOÑO, 2018). Nos Estados Unidos, essa base tem gerado receio de que seja utilizada para outros fins.

De forma geral, percebe-se que o relacionamento com a China é de grande relevância para os países sul-americanos, sendo central para sua economia. Embora não tenha promovido desenvolvimento, as relações com a potência asiática são indispensáveis para o crescimento de setores economicamente relevantes. Porém, a dinâmica de rivalidade entre essa potência e os Estados Unidos começa a gerar maiores desafios, incluindo custos gerados pela reação da potência dominante.

4.2 Rússia e América do Sul

Ao contrário do caso chinês, o aumento dos contatos entre Rússia e América do Sul não se explica por bases econômicas, já que os intercâmbios entre o país e a região não são tão expressivos quando comparados ao comércio e investimentos com Estados Unidos, China e países europeus (ELLIS, 2017). Nos últimos anos, houve aproximação diplomática, incluindo frequentes visitas de alto nível a países da região. Da perspectiva russa, as relações importam para a construção

da narrativa de que o país ainda é uma potência com atuação global (MILES, 2021). As relações também são relevantes, da perspectiva russa, para diminuir o seu isolamento internacional decorrente das sanções ocidentais iniciadas com a invasão da Crimeia em 2014 e intensificadas com a invasão de 2022 à Ucrânia.

Outro ponto importante do engajamento russo refere-se à venda de armas, que tem se concentrado nas exportações para a Venezuela. Transferências de armamentos importam, pois implicam em parcerias de longo prazo em termos de manutenção dos equipamentos e, possivelmente, treinamento. A companhia russa Rosfnet também investiu de forma relevante na indústria petrolífera venezuelana e a Gazprom investe na Bolívia. Há também aproximação estratégica com Cuba e Nicarágua – incluindo venda de armas – o que pode ter impactos indiretos para a América do Sul (ELLIS, 2017).

Cabe destacar que a narrativa de Política Externa russa, assim como a chinesa, passa pela construção de um mundo multipolar, o que condiz com discursos de lideranças políticas na América do Sul (CICCARILLO, 2016). Nos temas referentes à reforma da governança global e dos processos de tomada de decisão em organizações internacionais, há pontos de convergência entre Rússia e países sul-americanos. Nesse sentido, cabe lembrar a formação dos BRICS, fórum que tem contribuído para o protagonismo internacional brasileiro.

4.3 As reações dos Estados Unidos

Diferentes atores estadunidenses, como os militares e o Congresso, começaram a acompanhar com desconfiança as relações China-América Latina e Rússia-América Latina desde o início dos anos 2000, o que se intensificou a partir do governo Trump (AYERBE, 2019; CAMPOS; PREVOST, 2019; KRIVOLÁPOV; STEPÁNOVA, 2020; MILANI, 2021a). Assim como em âmbito mundial, na América Latina, a China busca comunicar aos Estados Unidos que seus objetivos são pacíficos e que não há intenção de desafio hegemônico (PAZ, 2012). Apesar disso, a percepção da China como uma ameaça é cada vez mais explícita entre os atores políticos estadunidenses. Há crescente preocupação com o possível uso dual dos investimentos e com o fornecimento de minérios estratégicos, como o lítio, temas que têm sido mencionados em discursos da Comandante Laura Richardson, do Comando Sul (ATLANTIC COUNCIL, 2023).

Em um relatório publicado pela Universidade Internacional da Flórida em parceria com o Comando Sul, os pesquisadores Hals Brands e Ryan Berg (2021, p. 4, tradução livre) definem como interesse vital dos Estados Unidos na região a manutenção da “negação estratégica”, definida como a busca de “impedir que rivais poderosos alcancem pontos de apoio estratégicos na América Latina ou possam prejudicar significativamente a influência dos EUA e a segurança do hemisfério”.

Atualmente, entre as ações observáveis norte-americanas que objetivam a negação estratégica, pode-se destacar: a) adoção de uma retórica agressiva, que, nos diálogos com os países da região, caracteriza a China como um ator “imperialista” e “expropriador”, aconselhando aos países latino-americanos uma limitação das relações com a potência asiática; b) o anúncio de programas econômicos de apoio aos investimentos privados na região, como o *Americas Partnership*, como uma forma de fazer frente aos crescentes investimentos chineses; e c) a cooperação em segurança, com aumento da importância do Comando Sul no âmbito de suas ações na região. Embora com mais atenção para a América Central e o Caribe, essas ações compõem tentativas de rearticular sua hegemonia também na América do Sul, buscando perpetuar essa região como área de influência.

Como parte da estratégia de contenção da China, os militares estadunidenses propõem a

ampliação das “parcerias” com suas contrapartes latino-americanas, entendendo-as como essenciais para que os EUA se mantenham como o ator de escolha no âmbito da cooperação em segurança (USSOUTHCOM, 2022). Assim, há um aumento da importância do Comando Sul para a política regional e um incremento da relevância da cooperação em temas estratégicos (LAJTMAN, 2020). Portanto, percebe-se que a atuação de potências externas na América do Sul importa também – talvez principalmente – pelas reações que vêm gerando no discurso e ação da potência hegemônica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vontade política de promoção da integração e cooperação regional na América Latina é uma variável de longa data, retomada em diferentes momentos da História por lideranças políticas da região. O momento atual parece ser um destes, pois há renovada retórica e incipiente articulação política pela retomada de iniciativas que haviam sido negligenciadas nos últimos anos. Neste momento, atores políticos olham para o regionalismo pós-hegemônico dos anos 2000, expresso na Unasul, como fonte de inspiração.

Contudo, na retomada de uma “geopolítica da integração”, é importante considerar duas classes de fatores: as fragilidades estruturais da região e as mudanças geopolíticas no plano global. Como discutido na primeira seção deste artigo, o regionalismo dos anos 2000 conviveu com um processo de desindustrialização e crescimento econômico pouco sustentável, baseado na venda de *commodities*. Ademais, houve sobreposição com articulações pan-americanas, lideradas pelos Estados Unidos. Devem-se estar atentos para esses fatores durante a retomada do regionalismo, buscando amenizar tendências centrífugas.

Em segundo lugar, é preciso reconhecer que, no plano global, a política internacional se transformou de formas relevantes nos últimos anos, com o advento da competição estratégica entre grandes potências. Essa tendência pode trazer algumas oportunidades para a região, a exemplo da demanda estadunidense por deslocar a produção de empresas transnacionais para países mais próximos (geográfica e politicamente). O aumento do peso geopolítico de países em desenvolvimento é relevante para o Brasil, já que há pontos de convergência em política externa, especialmente, no que se refere à reforma da governança global. Contudo, os desafios são exacerbados, especialmente quando se nota uma tendência de securitização das relações da América do Sul com potências extrarregionais nas narrativas da potência dominante.

Essas mudanças têm repercussões para o planejamento estratégico em Defesa, já que impactam os custos e benefícios relativos a escolhas de parceiros estratégicos e ressaltam a necessidade de cooperação e incremento das relações militares sul-americanas. Há maiores pressões por alinhamento – sendo que formas de cooperação em Defesa aumentam expectativas nesse sentido – ao mesmo tempo em que manter uma posição de diversificação de parcerias mostra-se relevante para o país.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSEN, R. et al. Confronting the international political sociology of the new right. **International Political Sociology**, v. 14, n. 1, p. 94-107, 2020.
- ATLANTIC COUNCIL. **A conversation with General Laura J. Richardson on security across the Americas**. Commanders Series Event, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S2ry5XI7AhM>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- AYERBE, L. F. La política de la administración Trump para América Latina: ¿reinención de la Doctrina Monroe? **Revista Tempo do Mundo**, v. 5, n. 1, p. 225-240, 2019.
- BECKER, M. Ecuador's divided electoral landscape. **The North American Congress on Latin America (NACLA)**, 2023.
- BERG, R. C. **China in Latin America and the Caribbean**. Washington, D.C.U.S. Government, 2021. Disponível em: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-05/Ryan_Berg_Testimony.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.
- BERNAL-MEZA, R. Introduction: understanding China–Latin America relations as part of the transition of the world order. In: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (eds.). **China–Latin America relations in the 21st century**. The dual complexities of opportunities and challenges. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020. p. 1–27.
- BOLTON, J. **The Room where it happened**. New York: Simon & Schuster, 2020.
- BRANDS, H.; BERG, R. C. The return of geopolitics: Latin America and the Caribbean in an era of strategic competition. **Jack Gordon Institute Research Publications**, v. 37, p. 26, 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 11.475, de 6 de abril de 2023**. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília: Diário Oficial da União, 2023a.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Consenso de Brasília – 30 de maio de 2023**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/resolveuid/61e4a2fa858b444186194c4ebf5a42d2>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- BRICEÑO RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v. 175, n. 175, p. 9-39, 2013.
- BRUNI, L. A. Se profundiza el “giro a la oposición”. **El Estadista**, p. 1, 2022.
- CAMPOS, C. O.; PREVOST, G. The Trump administration in Latin America: continuity and change. **International Journal of Cuban Studies**, v. 11, n. 1, p. 13-23, 2019.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio : inserção internacional do Brasil (2011 – 2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CICCARILLO, S. G. The Russia-Latin America nexus: realism in the 21st century. **Review of International Studies**, v. 47, p. 25–45, 2016.

- COMIMI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. **Nueva Sociedad**, v. 250, p. 58–77, 2014.
- CRANDALL, R. The post-American hemisphere. Power and politics in an autonomous Latin America. **Foreign Affairs**, v. 9, n. 3, p. 83-95, 2011.
- DOMINGOS NETO, M. Gamelin, o modernizador do Exército. **Tensões Mundiais**, v. 3, n. 4, p. 219-256, 2007.
- DREZNER, D. W. A post-hegemonic paradise in Latin America? **Americas Quartely**, v. Winter, p. 40-43, 2015.
- ELLIS, R. E. Russian engagement in Latin America: an update. **Center for Strategic and International Studies**, dez. 2017.
- GARDINI, G. L. **External powers in Latin America**. New York: Routledge, 2021.
- GONÇALVES, F. N. Crises na América do Sul. **Interesse Nacional**, maio 2023.
- HAKIM, P. Is Washington Losing Latin America? **Foreign Affairs**, v. 85, n. 1, p. 39–53, 2006.
- HARRIS, R. L. China's relations with the Latin American and Caribbean countries: a peaceful panda bear instead of a roaring dragon. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 153–190, 2015.
- JENKINS, R. Latin America and China - a new dependency? **Third World Quarterly**, v. 33, n. 7, p. 1337-1358, 2012.
- JENKINS, R. China's Belt and Road Initiative in Latin America: what has changed? **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 13-39, 2021.
- JENKINS, R.; DE FREITAS BARBOSA, A. Fear for manufacturing? China and the future of industry in Brazil and Latin America. **China Quarterly**, n. 209, p. 59–81, 2012.
- JUNQUEIRA, C. G. B.; MILANI, L. P. Regionalismo governamental sul-americano: deficiências institucionais e dependência. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP**, v. 2, n. 3, p. 66-88, 2019.
- KAPLAN, S. B. Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 4, p. 643-676, 3 jul. 2016.
- KRIVOLÁPOV, O. O.; STEPÁNOVA, N. V. La estrategia político-militar de la administración de Donald Trump con respecto a América Latina. **Iberoamérica**, v. 4, n. 1, p. 24-47, 2020.
- LAJTMAN, T. Trump y la renovación del militarismo imperial en América Latina y el Caribe. In: ROMANO, S. M. (Ed.). **Trumperialismo**. La guerra permanente contra América Latina. Buenos Aires: Celag: Mármol Izquierdo, 2020. v. 1. p. 37-63.
- LONDOÑO, E. From a space station in Argentina, China expands its reach in Latin America. **The New York Times**, 28 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/07/28/world/americas/china-latin-america.html>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- MALAMUD, C.; CASTELLANO, R. N. **El voto del enojo**: el nuevo (o no tan nuevo) fenómeno

electoral latinoamericano. Madrid: Real Instituto Elcano, 2018.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid regionalism: a typology for regionalism in the americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, 2021.

MEDEIROS FILHO, O. A South American defence structure: problems and prospects. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p. 673-689, dez. 2017.

MIJARES, V.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis ¿Por qué la Unasur se desintegra? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018.

MILANI, L. P. US Foreign Policy to South America since 9/11: neglect or militarisation? **Contexto Internacional**, v. 43, n. 1, p. 121-146, 2021a.

MILANI, L. P. Brasil e Estados Unidos: cooperação em defesa e busca de autonomia (2003-2010). **Carta Internacional**, v. 16, n. 1, p. e1091, 29 abr. 2021b.

MILES, R. Russia in Latin America. In: GARDINI, G. L. (ed.). **External powers in Latin America. Geopolitics between neo-extractivism and South-South cooperation**. New York: Routledge, 2021. p. 310.

MEAD, Walter Russell. The return of geopolitics: the revenge of the revisionist powers. **Foreign Affairs**, v. 93, p. 69, 2014.

MUDDE, C. **The far right today**. Cambridge, UK: Polity Press, 2019.

MYERS, M.; RAY, R. **Shifting gears: Chinese finance to LAC in 2020**. Washington, D.C.: The Inter-american Dialogue, 2021.

MYERS, M.; WISE, C. (orgs.). **The political economy of China-Latin America relations in the new millennium**. Brave new world. New York: Routledge, 2017.

NOLTE, D.; WEHNER, L. E. Geopolitics in Latin America, old and new. In: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (eds.). **Routledge handbook of Latin American security**. London: New York: Routledge, 2015. p. 11.

PAZ, G. S. China , United States and hegemonic challenge in Latin America : an overview and some lessons from previous instances of hegemonic challenge in the region. **The China Quarterly**, v. 209, p. 18-34, 2012.

PUNTIGLIANO, A. R. 'Geopolitics of Integration' and the imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846-864, out. 2011.

RENDON, M.; FERNANDEZ, C. **The fabulous five**. How foreign actors prop up the Maduro regime in Venezuela. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism**. The case of Latin America. London: New York, : Springer, 2012.

ROUQUIÉ, A. **O Estado militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.

RUVALCABA, D. M. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: cambios y continuidades

en la administración Biden. **Relaciones Internacionales**, v. 94, n. 1, p. 141-169, 2021.

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

SANTOS, F. L. B. DOS. **Uma história da onda progressista sul-americana**. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117-137, 2019.

SMITH, P. **Talons of the eagle**. Latin America, the United States and the world. New York: Oxford University Press, 2008.

SPYKMAN, N. J. **America's strategy in world politics**: the United States and the balance of power. New York: Institute of International Studies Yale University. Harcourt, Brace and Company, 1942.

STUART, D. T. **The pivot to Asia**: can it serve as the foundation for American grand strategy in the 21st century? Carlisle: US Army War College Press, 2016.

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing. **Revista Ensamble Primavera**, v. 2, n. 3, p. 34-63, 2015.

TEIXEIRA, C. G. P. **Brasil, the United States and the South American subsystem**. Regional politics and the absent empire. Lanham: Lexington Books, 2012.

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. 2016. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, D.C., 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators Database. GDP growth (annual %)-Brazil**, [2023]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>. Acesso em: 29 jun. 2023.

TICKNER, A. B. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n. 65, p. 90-111, 2007.

TICKNER, A. B.; MORALES, M. Cooperação dependente associada . Relações estratégicas estratégicas assimétricas entre Colombia y Estados Unidos. **Colombia Internacional**, v. 85, n. setembro-dezembro, p. 171-206, 2015.

TOKATLIAN, J. G. A View from Latin America. In: ROETT, R.; PAZ, G. (eds.). **China's expansion into the Western hemisphere. Implications for Latin America and the United States**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008. p. 59-89.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **2022 National Defense Strategy of the United States of America**. Washington, D.C., 2022.

UNASUR. **Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.** Santiago, Chile, 2008.

USSOUTHCOM. **Statement of general Laura J. Richardson commander, United States Southern Command before the 117 Congress.** Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2022.

VENEZUELA. **Comunicado oficial de la FANB ante la nueva amenaza imperialista del gobierno norteamericano.** Caracas: Fuerza Armada Nacional Bolivariana, 2017.

VITELLI, M. G. The impossibility of a defence policy in the americas? Comparing hemispheric and South American security concepts and military roles. **Contexto Internacional**, v. 42, n. 1, p. 81-102, 2020.

WISE, C. China in Latin America: winning hearts and minds pragmatically. In: GARDINI, G. L. (ed.). **External powers in Latin America. Geopolitics between neo extractivism and South-South cooperation.** New York: Routledge, 2021. p. 44-59.

XUETONG, Y. From keeping a low profile to striving for achievement. **Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153-184, 2014.

O IMPACTO DA AGENDA CLIMÁTICA SOBRE A SEGURANÇA INTERNACIONAL

THE IMPACT OF THE CLIMATE AGENDA ON INTERNATIONAL SECURITY

HELDER DE BARROS GUIMARÃES

RESUMO

O presente ensaio apresenta um panorama do posicionamento de Organismos Internacionais, assim como de alguns países com os quais Brasil possui relações estratégicas, sobre mudanças climáticas e seus reflexos para o setor de Defesa. Neste trabalho, foram analisados os impactos desse fenômeno nas dinâmicas populacionais, sociais, ambientais e econômicas, destacando as abordagens que propõem a securitização do tema e as consequentes reações suscitadas. Como análise final, realizou-se a identificação dos impactos diretos e indiretos das mudanças climáticas, nas áreas de Defesa Civil, segurança alimentar, economia, infraestrutura, dentre outras, e, mais especificamente, para o setor de Defesa brasileiro. Conclui-se que o setor de Defesa, em todo o planeta, tem passado por transformações, face à necessidade de adaptação e incorporação de posturas mais resilientes.

PALAVRAS-CHAVE: Mudanças Climáticas; Securitização; Organismos Internacionais.

ABSTRACT

This essay presents an overview of International Organizations, positioning as well as of some countries with which Brazil has strategic relations, on climate change and its repercussions for the Defense sector. In this work, the effects of this phenomenon on population, social, environmental and economic dynamics were analyzed, highlighting the approaches that proposed the securitization of the theme and the raised consequences. As a final analysis, the direct and indirect impacts of climate change were identified in the areas of Civil Defense, food security, economy, infrastructure, among others, and, more specifically, for the Brazilian Defense sector. It was concluded that the Defense sector, across the planet, has been undergoing transformation, given the need to adapt and incorporate more resilient postures.

KEYWORDS: Climate Changes; Securitization; International Organizations.

O AUTOR

Doutor em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-doutor em Engenharia do Ambiente (Universidade Nova de Lisboa). Consultor do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Assessor de Meio Ambiente do Comando Militar do Nordeste. Pesquisador contratado do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP -CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEUS REFLEXOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS

Mudanças climáticas são um conjunto de transformações a longo prazo nos padrões de clima e temperatura da Terra. Essas variações se apresentaram mais evidentes com o processo de industrialização da economia global iniciado no final do século XVII. Esse fenômeno decorre das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) como o dióxido de carbono e o metano. Ações decorrentes de atividades econômicas e industriais têm provocado alterações na biosfera, de tal forma que a concentração dos GEE na atmosfera quase duplicou no período de 1750 a 1998 (ROCHA, 2008).

Os efeitos decorrentes das mudanças climáticas deixaram os cenários de previsibilidade e de modelos matemáticos para se tornarem uma realidade para a humanidade, interferindo na dinâmica do comércio internacional, em processos migratórios, na paisagem da agropecuária e na escassez de recursos naturais.

O relatório “As Consequências Econômicas das Mudanças Climáticas” fornece uma avaliação quantitativa global detalhada dos custos decorrentes das mudanças climáticas (OECD, 2015). O mesmo documento apresenta as consequências macroeconômicas e econômicas projetadas para as mudanças climáticas (ou seja, danos climáticos), para um cenário de ausência de novas políticas, destacando impactos como: mudanças no rendimento das colheitas, perda de terra e capital devido ao aumento do nível do mar, redução da atividade pesqueira, prejuízos econômicos devido a furacões, diminuição da produtividade, mudanças nos gastos com saúde devido a doenças decorrentes do calor, mudanças nos fluxos turísticos e mudanças na demanda de energia para refrigeração e aquecimento.

A European Commission (2023b), por sua vez, apresenta um relatório indicando um amplo espectro de consequências derivadas das mudanças climáticas, destacando ameaças relacionadas aos recursos naturais, à área econômica, à saúde humana e a questões territoriais, tais como:

Disponibilidade de água doce

Espera-se que secas mais frequentes e severas e o aumento da temperatura da água causem uma diminuição na qualidade da água. Tais condições favorecem o crescimento de algas e bactérias tóxicas, o que agravará o problema de escassez de água, causado em grande parte pela atividade humana.

Saúde

A mudança climática é uma ameaça significativa não apenas para a saúde humana, mas também para a saúde animal e vegetal. Embora as mudanças climáticas não criem novas ameaças desconhecidas à saúde, os efeitos decorrentes serão exacerbados e mais pronunciados do que os observados atualmente.

População vulnerável

As pessoas que vivem em áreas urbanas de baixa renda com infraestrutura precária e, de modo geral, grupos populacionais com renda e patrimônio mais baixos, estão mais expostas aos impactos do clima, além de terem menos capacidade de enfrentá-los.

No que se refere ao Brasil, os efeitos das mudanças climáticas estão relacionados aos seguintes fatores: aumento da temperatura, diminuição das chuvas, intensificação da estação das secas, elevação do nível do mar e inundações costeiras, alteração do regime de chuva e intensificação dos fenômenos climáticos extremos (USAID, 2018). O mesmo estudo faz referência aos riscos relacionados com os impactos e vulnerabilidades para diferentes setores (Quadro 1):

Em uma análise mais detalhada, a USAID (2018) verifica que, caso os impactos climáticos diminuam a produção agrícola, a insegurança alimentar do Brasil pode aumentar as pressões dos agricultores, em busca de áreas agricultáveis na Amazônia. Além disso, o sudeste amazônico enfrenta o maior risco de desastres decorrentes das mudanças climáticas, com chuvas projetadas para diminuir em quase 20% e aumento das temperaturas, impactando seriamente os estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia. Na região do Pantanal, na fronteira da Bolívia e do Paraguai, os recentes aumentos na variabilidade interanual de inundações e secas têm ameaçado as espécies locais adaptadas às inundações sazonais, o ecossistema e as pessoas que dependem desses recursos naturais. Além disso, o aumento do nível do mar ameaça os vastos manguezais do Brasil e tem cada vez mais impactado comunidades costeiras, infraestruturas e ecossistemas.

Quadro 1 – Riscos relacionados a diferentes setores

Setores	Riscos
<i>Ecossistemas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição da cobertura arbórea, disponibilidade recursos naturais e de subsistência - Aumento da desertificação e incêndios florestais - Diminuição da biodiversidade - Disponibilidade reduzida de água doce, aumento das inundações e erosão costeira - Maior risco de invasão e estabelecimento de espécies exóticas
<i>Turismo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Atividade de ecoturismo impactada por secas prolongadas - Diminuição da biodiversidade - Incêndios florestais diminuindo as atrações naturais [e afetando a saúde] - Danos à infraestrutura
<i>Agricultura, Pecuária e Pesca</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Safras e pecuária impactadas pelas secas - Diminuição da área disponível para atividade agrícola - Erosão e esgotamento de solo rico em nutrientes - Prejuízos na atividade de pesca marinha
<i>Saúde</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Condições favoráveis para doenças infecciosas - Maior prevalência de doenças relacionadas ao calor - Diminuição de disponibilidade de comida e água - Inundações costeiras e interiores elevando ao aumento de casos de doenças transmitidas pela água - Falta de acesso a cuidados de saúde devido a enchentes e secas afetando o transporte aquaviário

Fonte: USAID (2018)

2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SECURITIZAÇÃO

No campo da Segurança Internacional, *securitização*, na perspectiva dos teóricos da Escola de Copenhague, pode ser entendida como uma forma particular de prática social, resultado dos atos de fala proferidos por um enunciador, isto é, um ator securitizador, que apresenta uma dada questão como uma ameaça existencial a um objeto de referência, reivindicando, desse modo, a adoção de medidas excepcionais e urgentes, na tentativa de contê-la (BUZAN et al., 1998).

Buzan, Waever e Wilde (1998) destacam, ainda, que, sob um enfoque construtivista, é preciso observar as qualidades específicas que caracterizam os problemas de segurança: o sentido de urgência, a reivindicação do uso de meios extraordinário-excepcionais de segurança e a construção de uma ameaça existencial a um objeto de referência.

Nesse sentido, alguns autores afirmam serem as mudanças climáticas uma ameaça à segurança nacional e internacional e defendem a necessidade de adoção de medidas de segurança para lidar com essas ameaças, abordando o tema como “*ultimate security*” (MYERS, 1993). Assim, consideram as mudanças climáticas como uma ameaça iminente e urgente, comparável às questões tradicionais de segurança, como o terrorismo ou os conflitos militares. Essa perspectiva amplia o escopo das discussões sobre mudanças climáticas, pois as coloca no contexto de segurança nacional, segurança humana e segurança global.

A securitização das mudanças climáticas legitima a adoção de ações drásticas e imediatas visando a evitar consequências potencialmente catastróficas. Isso pode incluir a implementação de políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, a adoção de medidas de adaptação, como a construção de infraestrutura resistente ao clima, e a cooperação internacional para enfrentar o desafio climático de maneira coordenada (WARNER; BOAS, 2017).

No entanto, essa visão também gera debates e críticas. Boeno e Souza (2018) argumentam que a securitização pode levar a uma militarização da resposta às mudanças climáticas. Outros autores, como Warner e Boas (2017), analisam que a securitização desvia recursos e atenção de soluções mais abrangentes e sustentáveis.

Os países emergentes são precisamente aqueles que abertamente rejeitaram a narrativa da segurança sobre as mudanças climáticas. Nos debates do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre as mudanças climáticas, em 2007 e 2011, líderes de países em desenvolvimento criticaram o movimento para debater esse tema no Conselho de Segurança e manifestaram grande ceticismo em relação a um enquadramento alarmista das mudanças climáticas no âmbito da segurança (WARNER; BOAS, 2017). Para contrariar o discurso de segurança sobre as mudanças climáticas, a delegação brasileira, por exemplo, disse que “[...] máxima cautela deve ser exercida no estabelecimento de relações entre conflitos e utilização de recursos naturais com a evolução do clima no nosso planeta” (SECURITY COUNCIL, 2007).

Ranasinghe (2012) comenta que, nas últimas décadas, a mudança climática tem sido cada vez mais entendida como um problema de segurança por uma série de atores políticos e por pesquisadores. Paris (2001), por sua vez, destaca que o mais comum nos debates sobre mudanças climáticas é a divisão da segurança em “segurança do Estado” e “segurança humana”. A segurança do Estado envolve as capacidades dos países para gerir as ameaças relacionadas com o clima para salvaguardar sua soberania, força militar e poder no sistema internacional (DELLMUTH et al., 2018). Em contraste, a segurança humana “abrange uma variedade de preocupações que vão desde a economia,

o meio ambiente, a comunidade, até a saúde, o corpo e a segurança pessoal” (RANASINGHE, 2012). A segurança humana não se refere apenas às necessidades físicas, mas também às sociais e psicológicas, bem como aos elementos simbólicos e culturais da identidade (ARNALL, 2023).

As consequências do desmatamento florestal e da degradação ambiental têm produzido, sobretudo nas últimas décadas, tensões e pressões que levaram à eclosão de conflitos. Em muitas regiões do mundo, pobreza, degradação ambiental e conflito têm se tornado um tripé cada vez mais conhecido (AMORIM, 2011).

Através da Resolução 60/1, de 16 de setembro de 2005, durante a Assembleia Geral da ONU¹ os chefes de Estado e de Governo dos principais países do Planeta reconheceram, dentre outras coisas, que “as mudanças climáticas são um desafio sério e de longo prazo com o potencial de atingir todas as partes do planeta” e enfatizaram a necessidade de se alcançar todos os compromissos e obrigações adotados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas, sobre Mudanças Climáticas², considerado o foro mais adequado para se tratar do tema em âmbito global, bem como outros acordos relevantes à questão, como, por exemplo, o Protocolo de Quioto³ (AMORIM, 2011).

Amorim (2011) argumenta, ainda, que, por ser uma questão transversal e multidisciplinar, infiltrada em todas as dimensões da vida humana, a relação da questão ambiental com a segurança é, obviamente, abordada pelos órgãos da ONU de modo fragmentado, dentro dos respectivos mandatos de cada um, de modo a permitir que a Organização como um todo aja de modo coerente e integrado em relação ao tema. Nesse mesmo sentido, Boeno (2018) faz referência que os principais agentes securitizadores identificados são a ONU (COP, UN OCHA, UNDP, UNEP, UNFCCC, UNISDR, CS e Secretário Geral), o IPCC, os EUA (CIA, Presidente), a União Europeia (França, Alemanha, Espanha, Portugal, entre outros países), o Reino Unido, a OTAN e a OEA (JID, CEA)⁴.

Durante os debates realizados na 5663ª Reunião do Conselho de Segurança da ONU, em 17 de abril de 2007, a então Secretária de Relações Exteriores do Reino Unido, Margareth Beckett, declarou que as mudanças climáticas se referiam a uma questão de segurança, não a questões de segurança nacional *stricto sensu*, mas sim, à “segurança coletiva num mundo frágil e crescentemente interdependente”, transformando, assim, “o modo como a comunidade internacional pensa a segurança”. Beckett acrescentou, ainda, que as evidências científicas confirmaram e, em alguns casos, superaram os piores temores de todos sobre os impactos atuais e futuros do fenômeno. Nessa perspectiva, estaria claro que esses impactos iriam para além do meio ambiente, alcançando o cerne da agenda de segurança. Bastaria olhar para os resultados da quebra de safra e da seca persistente, das mudanças no nível do

¹ Resolução A/RES/60/1, da Assembleia Geral, de 15 de setembro de 2005.

² A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climáticas (CQNUMC), também conhecida como UNFCCC (do original em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*), é um tratado internacional resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), e tem o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático.

³ Constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, definindo metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e os que, à época, apresentavam economia em transição para o capitalismo, considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima.

⁴ COP (Conferência das Partes); UN OCHA (Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários); UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente); UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima); UNISDR (Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres); CS (Conselho de Segurança); IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas); CIA (Agência Central de Inteligência); JID (Junta Interamericana de Defesa) e CEA (Conferência dos Estados Americanos).

mar, da degradação das bacias hidrográficas e das consequências da insegurança alimentar (SECURITY COUNCIL, 2007).

É importante considerar que a securitização das mudanças climáticas é um fenômeno complexo e multifacetado, com implicações políticas, sociais e ambientais significativas. Como abordado, enquanto alguns argumentam que a securitização é uma estratégia eficaz para mobilizar ação política e recursos, outros destacam a importância de abordar as mudanças climáticas de maneira holística, integrando considerações de equidade, justiça e sustentabilidade.

3 INSERÇÃO DA AGENDA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Assim, a compreensão dos impactos das mudanças climáticas no contexto da segurança internacional perpassa por identificar as percepções e posicionamentos de organismos multilaterais, das mais diversas áreas, como econômica, de segurança, ambiental e social.

Também conhecidos como Organizações Governamentais Internacionais (OGI), essas instituições supranacionais foram criadas por Estados soberanos, por meio de tratados, visando a perseguir os objetivos comuns de seus Estados membros em diferentes áreas. Uma OGI tem personalidade jurídica separada de seus Estados membros e pode entrar em acordos juridicamente vinculativos com outras OGI ou com outros Estados. Nesse contexto, os posicionamentos da Organização das Nações Unidas (ONU), dos BRICS (grupo de países emergentes, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), da Organização dos Estados Americanos (OEA), da União Europeia (EU) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) / Banco Mundial (WBC) são exemplos que serão tratados com mais detalhes a seguir.

3.1 ONU

Söderbäck (2020) analisa as estratégias discursivas desenvolvidas por representantes de pequenos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS)⁵, os quais tentam securitizar as mudanças climáticas no Conselho de Segurança da ONU. O autor encontrou três estratégias empregadas por membros do SIDS: “mudança climática como uma ameaça convencional”, que descreve a mudança climática como uma ameaça em termos convencionais à segurança; “mudança climática e responsabilidade moral”, que caracteriza a mudança climática como uma questão moral que afeta mais os mais vulneráveis e inocentes; e “mudança climática como uma ameaça abrangente”, que aborda a mudança climática como uma ameaça atual para os países em desenvolvimento e especialmente para os SIDS, assim como uma ameaça futura para o mundo como um todo. Os países insulares, obviamente, expuseram suas preocupações com propriedade e instinto de sobrevivência, pois estes são os mais vulneráveis às mudanças climáticas. Trazer essa discussão para o Conselho de Segurança evidenciou a existência de visões muito diferentes sobre a natureza da questão da mudança climática. Söderbäck (2020), em sua análise dos discursos da audiência, identificou dois posicionamentos opostos em resposta à tentativa de securitização feita por representantes do SIDS: um reconhecia a mudança climática como uma ameaça à segurança, enquanto outro negava a noção de mudança climática como uma ameaça à segurança.

⁵ Abreviatura para *Small Island Developing States* (SIDS)

Situação análoga a essa voltou a ocorrer em dezembro de 2021, quando a Rússia vetou um projeto de resolução promovido pelo Níger e pela Irlanda no Conselho de Segurança da ONU, o qual estabelecia uma relação entre mudanças climáticas e estratégias para prevenção de conflitos (SECURITY COUNCIL, 2021).

3.2 BRICS

Kovalev e Porshneva (2021) analisam que o BRICS adere ao princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” em sua posição em relação à política climática internacional. Nesse contexto, seus países-membros defendem o crescimento econômico sustentável por meio da introdução de novas tecnologias ambientais e contramedidas a ações restritivas que possam prejudicar seu desenvolvimento econômico.

Porém, observa-se que existem diferenças significativas no grau de avaliação da ameaça das mudanças climáticas e da necessidade de modernização ambiental (descarbonização) das economias dos estados-membros dos BRICS (KOVALEV; PORSHNEVA, 2021). A seguir, trataremos do posicionamento de cada um dos países dos BRICS individualmente, devido à inexistência de documentos coletivos dos associados e pela relevância desses países emergentes no contexto do tema.

3.2.1 Brasil

Analisando a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil, observa-se que os temas mudanças climáticas e meio ambiente são citados de forma discreta. A PND, que é o documento destinado ao planejamento de ações voltadas à defesa do País, prioritariamente, para ameaças externas, destaca que as mudanças climáticas têm graves consequências sociais, com reflexos na capacidade estatal de agir e nas relações internacionais. O documento considera, ainda, que países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem se tornar objeto de interesse internacional (BRASIL, 2012a). A END, por sua vez, também em abordagens tangenciais, incorpora a necessidade de se aperfeiçoar o monitoramento ambiental com vistas ao desenvolvimento e à segurança (BRASIL, 2012b).

Salienta-se que a relação do setor de defesa brasileiro com a temática será tratada com mais profundidade em outros trabalhos no contexto desta linha de pesquisa, conforme exposto no Sumário Executivo ao início deste artigo.

3.2.2 Rússia

Ao analisar a Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa, no tópico que trata das tendências e oportunidades, verifica-se que o documento faz referência ao cenário de pressões políticas e econômicas que o país tem enfrentado, sugerindo que a questão ambiental tem sido utilizada para restringir o desenvolvimento da Rússia:

Nas condições de estagnação e recessão das principais economias do mundo, a diminuição da estabilidade do sistema monetário e financeiro global, a intensificação da luta pelo acesso a mercados e recursos, a prática do uso de ferramentas de concorrência desleal, medidas e sanções protecionistas, inclusive nas esferas financeira e comercial, estão se tornando mais comuns. Para obter vantagens, vários Estados estão exercendo pressão política e econômica aberta sobre

a Rússia e seus parceiros. A maior atenção da comunidade mundial aos problemas da mudança climática e à **preservação do meio ambiente é usada como pretexto para restringir o acesso de empresas russas aos mercados de exportação, frear o desenvolvimento da indústria russa, estabelecer controle sobre as rotas de transporte e impedindo a Rússia de desenvolver o Ártico.** (FEDERAÇÃO RUSSA, 2021, p. 11, grifo nosso).

Entretanto, em outro tópico, o mesmo documento discorre de forma mais alinhada com o posicionamento dos BRICS e de outros Organismos Internacionais. Ao considerar as tendências de longo prazo do desenvolvimento, enfoca-se entre os interesses nacionais, no estágio atual, a proteção ambiental, a conservação dos recursos naturais, o uso racional dos recursos naturais e a adaptação às mudanças climáticas. A Estratégia discorre, ainda, que a segurança pública e do Estado são realizadas por meio da implementação da política de Estado destinada a prever tarefas ligadas ao impacto das consequências das alterações climáticas nas instalações (infraestrutura) de produção com elevado risco (produtos que requerem mais atenção pelo potencial de gerar dano), estruturas hidráulicas, complexo de transportes e instalações de suporte à vida da população (FEDERAÇÃO RUSSA, 2021).

Para Kovalev e Porshneva (2021), a Rússia estaria atrasada em relação aos demais países do BRICS em termos de velocidade de modernização ambiental. Novas tecnologias “limpas” e mudanças nos padrões de produção e de consumo seriam vistas pelo país como uma ameaça maior para a economia nacional do que a mudança climática global. Os autores consideram que este país seria dominado por uma narrativa negativa em relação às mudanças climáticas, segundo a qual a modernização ecológica da economia constituiria uma ameaça aos setores-chave (petróleo e gás), como será detalhado a seguir, não só para a própria Rússia, como para os demais países do BRICS (KOVALEV; PORSHNEVA, 2021).

3.2.3 Índia

Considerando o Índice de Risco Climático para o período de 2019 a 2021, publicado pela Germanwatch, a Índia ocupa o 7º lugar no mundo (ECKSTEIN; KÜNZEL; SCHÄFER, 2012). Além disso, esses autores verificaram que numerosos relatórios apontam que as cidades indianas estão entre as mais poluídas do mundo. Somada a essas constatações, o Indian Economic Survey 2018 aponta que as mudanças climáticas podem reduzir o rendimento agrícola em até 25% no médio prazo (ÍNDIA, 2019).

A Estratégia de Segurança Nacional da Índia (INSS), publicada em 2019, evidencia, em diversos trechos, uma crescente preocupação com os efeitos decorrentes das mudanças climáticas, destacando que 600 milhões de pessoas estão enfrentando escassez aguda de recursos hídricos e que 21 cidades indianas, provavelmente, ficariam sem água subterrânea até 2020. Isto porque 70% das águas superficiais da Índia estão poluídas e o maior número de pessoas sem acesso a água potável vive na Índia, de modo que se conclui que a degradação ambiental vem com custos enormes em saúde, perda de meios de subsistência e queda do padrão de vida da população, podendo levar a distúrbios sociais e violência.

Quanto às questões de segurança, a INSS aponta que o problema não se limita à Índia, pois, todos os países do sul da Ásia correm um risco igual ou superior ao da Índia, e que a próxima onda de imigração para o território indiano não será devido a conflitos ou oportunidades econômicas, mas forçada pelas mudanças climáticas.

3.2.4 China

A China adotou um conceito amplo de segurança nacional, que abrange ameaças internas e externas, tradicionais e não tradicionais. A concepção do Partido Comunista Chinês (PCC) sobre segurança nacional, apresentada pela primeira vez em 2014, inclui “segurança ambiental” e “segurança de recursos” como dois de seus onze componentes (SIKORSKY, 2022).

A Estratégia Nacional de Adaptação Climática chinesa considera a mudança climática um “importante fator de segurança”, sendo que a Iniciativa de Segurança Global do país, anunciada em abril 2022, inclui, como um de seus seis pilares, o alerta para que a China:

[...] persista em coordenar a manutenção da segurança em ambientes tradicionais e campos não tradicionais. O mundo de hoje ainda não emergiu da névoa do Pandemia do Covid-19. Ameaças de segurança não tradicionais, como cadeia de suprimentos interrupções, crises alimentares, escassez de energia, terrorismo e mudança climática tornam-se cada vez mais proeminentes. (XIANGYANG; CHUNLING; LIQUN, 2022, p. 6).

No que se refere à securitização da temática, em voto proferido pelo embaixador chinês no Conselho de Segurança da ONU, em 2021, foi destacado que a China oferece apoio a outros países e ao sistema internacional para enfrentar os riscos climáticos globais, alegando que nenhum país pode enfrentar sozinho as ameaças de hoje. No entanto, no mesmo voto, o embaixador declarou que a China tem historicamente preferido que o engajamento internacional sobre a mudança climática ocorra no contexto do desenvolvimento sustentável, não no contexto da segurança:

[...] devemos evitar a pan-securitização das questões climáticas. Considerar arbitrariamente mudança climática como o único desafio de segurança para a humanidade não é uma atitude. E não será benéfico para a cooperação internacional sobre a mudança climática ou para a resolução efetiva de conflitos. Pelo contrário, pode desviar a atenção para as questões centrais e ter um impacto negativo.⁶

Sikorsky (2022) destaca que não há muita clareza quanto aos temas segurança ecológica e climática que têm permeado a estratégia e a doutrina militar chinesas. Entretanto, o mesmo autor faz menção às declarações de líderes do Exército Popular Chinês, os quais, ao considerarem a questão, destacam a importância de ameaças “não tradicionais” para os militares, como a segurança climática.

Em uma publicação do jornal oficial do Exército Popular da China, em 2020, as mudanças climáticas são caracterizadas como “risco sistêmico importante”, “multiplicador de ameaças” e um fator que “aumentará a frequência de conflitos dentro e entre os países”. É destacado, ainda, que o aumento do nível do mar e as mudanças na temperatura do oceano reduziram diretamente a prontidão militar chinesa, impactando as instalações costeiras e as armas subaquáticas guiadas com precisão. A matéria, também, alertou que a mudança climática mudaria o mapa global da competição geopolítica, citando evidências de que os militares dos EUA e da Rússia estavam mudando seus padrões de implantação de força com base em fatores climáticos (FREYMAN, 2022).

⁶ Explicação do voto do Embaixador Zhang Jun no Conselho de Segurança da ONU, Missão Chinesa nas Nações Unidas, 13 de dezembro de 2021 (MISSÃO PERMANENTE DA CHINA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

3.2.5 África do Sul

O Plano Estratégico para 2020-2015, do Departamento de Defesa da África do Sul, no tópico que trata do ambiente externo e as prováveis repercussões para o país, destaca que condições meteorológicas globais desiguais e extremas podem ocorrer com mais frequência devido às mudanças climáticas. No documento, menciona-se que a escassez de recursos, o crescimento populacional e a mudança climática podem aumentar o potencial de conflito sobre disputas por terra e água. Portanto, vislumbra-se um aumento das tensões nos países frágeis, notadamente, os da África Ocidental, através do Sahel, através do Corno de África e do Médio Oriente e até ao Oeste, Sul e Ásia Central (DEPARTAMENTO DE DEFESA DA ÁFRICA DO SUL, 2020).

3.3 OEA

A Organização dos Estados Americanos é o organismo internacional regional mais antigo do mundo, tendo suas origens na União Internacional das Repúblicas Americanas, criada em 1890. Na análise dos relatórios e atas de reuniões dessa organização, foi possível identificar diversas referências às mudanças climáticas e suas implicações econômicas e sociais, conforme se observa no Quadro 2:

Quadro 2 - Referências nos relatórios da OEA quanto às consequências das mudanças climáticas no período de 2005 a 2022

Documento	Título	Referência às mudanças climáticas
AG/RES. 1640 (XXIX-O/99)- 1999	Relatório sobre as atividades realizadas pela Secretaria-Geral em resposta às preocupações especiais de segurança dos pequenos Estados insulares	“A mudança climática mundial apresenta riscos especiais para os Estados membros da OEA que fazem parte do Caribe. De fato, é provável que o aumento da temperatura global eleve o nível dos oceanos, o que causaria enormes danos nas áreas costeiras. ”
AG/RES. 1821 (XXXI-O/01)- 2001	Os impactos socioeconômicos e ambientais da mudança climática sobre os países do hemisfério	“A urgente necessidade de que todos os Estados membros iniciem o processo de planejamento para a adaptação à mudança climática global e implementem medidas para mitigar os possíveis efeitos adversos da mudança climática nos países do Hemisfério. ”

Continuação do **Quadro 2** - Referências nos relatórios da OEA quanto às consequências das mudanças climáticas no período de 2005 a 2022

Documento	Título	Referência às mudanças climáticas
AG/RES. 1864 (XXXII-O/02) -2002	Os efeitos socioeconômicos e ambientais da mudança climática nos países do hemisfério	“Da urgente necessidade de que todos os Estados membros iniciem o processo de planejamento para a adaptação à mudança climática e ponham em prática nas Américas medidas para adaptar-se às causas da mudança climática e para minorá-las, entre as quais a promoção do manejo de risco, o uso de energia renovável e alternativas para o uso eficaz da energia.”
OEA/Ser. K/LXVIII.5 CIDI/REMDE S/doc. -2022	Quinta reunião de ministros e altas autoridades de desenvolvimento social	“Ante a crescente ocorrência de desastres ambientais, enfatizou-se a noção de proteção social adaptativa e reativa ante as emergências. Esse enfoque tem por objetivo aumentar a eficiência dos programas sociais para enfrentar e diminuir os riscos atuais e futuros, mediante a promoção de medidas de proteção social adaptadas à mudança do clima, reduzindo a vulnerabilidade diante dos riscos ambientais a longo prazo. ”

Fonte: Organização dos Estados Americanos (1999, 2001, 2002, 2022)

3.4 União Europeia

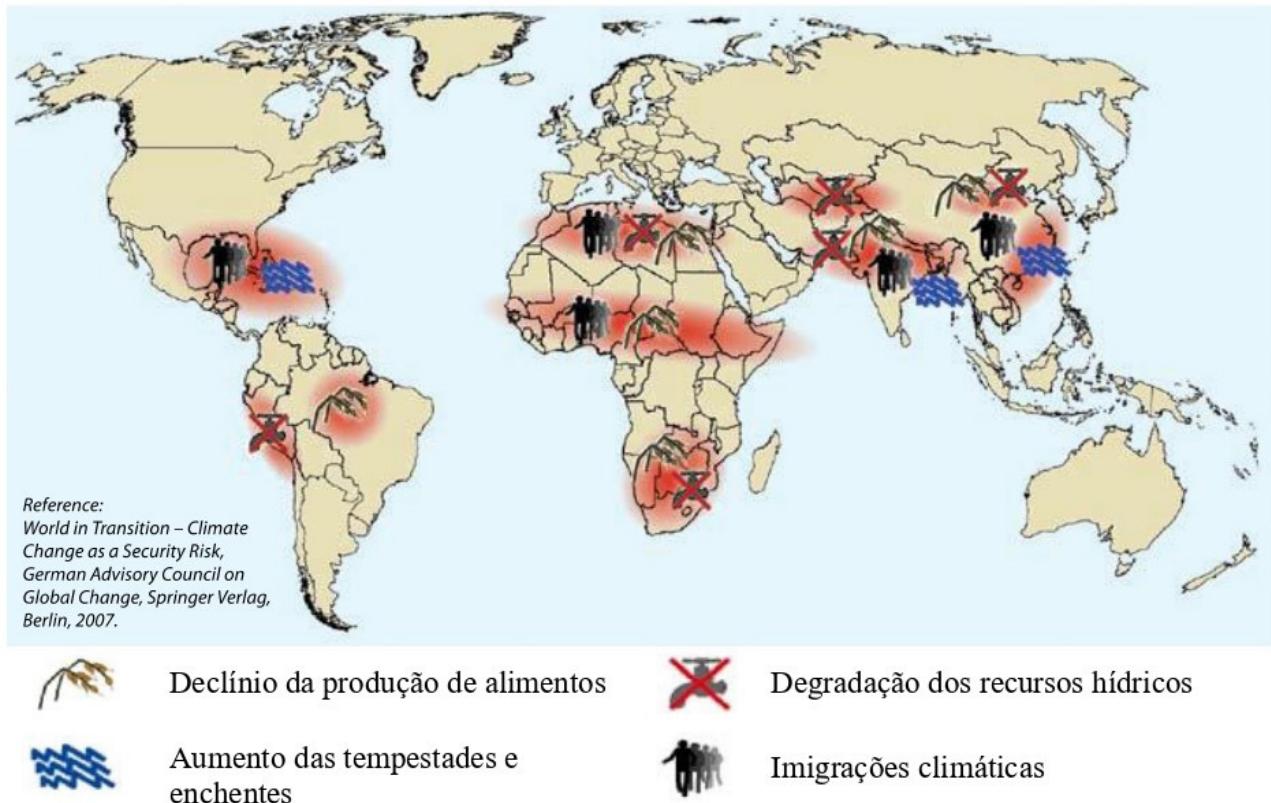
Em relatório produzido pelo Alto Comissariado da União Europeia, que aborda as mudanças climáticas e a segurança internacional, são apresentados os impactos decorrentes desse fenômeno, destacando-se os reflexos para a segurança do continente e como este pode responder a essas transformações globais.

No relatório são elencadas as diferentes formas de conflito que estariam relacionadas às mudanças climáticas nas variadas regiões do globo:

- conflitos por recursos naturais;
- danos para a economia associados aos riscos para as cidades costeiras e suas infraestruturas;
- perda de territórios e disputas fronteiriças;
- imigrações induzidas pelos fenômenos ambientais;
- aumento da instabilidade e radicalização em países mais fragilizados;
- tensões por suprimento de energia; e
- pressões na governança internacional.

A Figura 1 ilustra como esses conflitos se distribuem pelo planeta.

Figura 1 – Distribuição dos conflitos climáticos no mundo



Fonte: European Commission (2023a)

3.5 FMI e Banco Mundial

Em relatório publicado pelo Fundo Monetário Internacional, o qual analisa as relações entre mudanças climáticas, conflitos domésticos e resiliência política na África, são apresentadas evidências de que as mudanças climáticas aumentariam a probabilidade de conflitos domésticos em até 38% (DIALLO; TAPSOBA, 2022).

Segundo Ahmadnia et al. (2022), em estudo encomendado pelo Banco Mundial, as mudanças climáticas, a degradação do meio ambiente e os conflitos estão fortemente correlacionados. Segundo este estudo, os recursos naturais foram uma fonte de discórdia em uma em cada quatro crises e conflitos globais no período de 2014-18 e estiveram intimamente relacionados a 40% de todos os conflitos intra-estatais no período de 1946-2006. Além disso, até 70% dos países mais vulneráveis ao clima também estão entre os mais frágeis. Essa relação entre ambiente-conflito afeta particularmente as populações pobres e vulneráveis.

Com objetivos distintos do FMI, o Banco Mundial⁷ elaborou uma série de estudos sobre riscos climáticos para diversos países. O documento que trata do Brasil apresenta 5 setores que serão impactados efetivamente pelas mudanças climáticas: agricultura, água, energia, florestas e saúde (WORLD BANK GROUP – WBG, 2021). Para cada um desses setores são apresentados os impactos

⁷FMI e Banco Mundial são duas organizações internacionais criadas para fornecer ajudas financeiras aos países. A diferença entre ambos é que o primeiro atua na resolução de crises, problemas financeiros e econômicos dos países e instituições, enquanto o segundo ajuda no desenvolvimento, sobretudo o de infraestrutura.

das mudanças climáticas a partir de uma perspectiva inercial atual, ou seja, sem transformações na relação homem versus meio ambiente.

No caso da agricultura, os impactos projetados para a produção de alimentos, subsistência agrícola e segurança alimentar no Brasil são significativamente preocupantes. Estes estão ligados a futuras restrições de abastecimento de água, bem como ao aumento da temperatura. O WBG (2021) constata que, enquanto o aumento da produtividade agrícola tem sido em grande parte impulsionado por avanços tecnológicos, mudanças nos padrões de pluviosidade e aumento das temperaturas apresentam sérios desafios para a continuidade do sucesso do setor, bem como para a segurança alimentar do país. O estudo afirma, ainda, que os riscos climáticos ameaçam a disponibilidade de terras, aumentando o desmatamento, a erosão e, conseqüentemente, a deterioração do solo. Sugere-se que, até o final de 2030, o Brasil perderá mais de 11 milhões de hectares de terras agrícolas, gerando uma redução na produção desse setor.

Apesar da relativa abundância de água no Brasil, o fenômeno das secas e a escassez de água ocorrem, geralmente, nas regiões Nordeste e em alguns estados do Centro-Oeste. No entanto, desde 2012, o Brasil passou por crescentes crises hídricas, que também atingiram grandes regiões do Sudeste e outras áreas do Centro-Oeste do país. As atuais crises hídricas tiveram impactos regionais diferentes, a exemplo do Nordeste, que recentemente esteve com seus reservatórios em estado crítico devido à escassez de chuvas e alta evapotranspiração. O Sudeste, por sua vez, devido ao aumento da população e urbanização, bem como à grave poluição da região, tem sofrido um aumento pela demanda por água. Por fim, o WBG (2021) relata que, na região Sul do país, há escassez de água devido à grande demanda para irrigação de arroz.

No caso do setor de energia, o WBG (2021) destaca que o aumento das temperaturas e a mudança nos padrões de precipitação para o Brasil impactam tanto a demanda de energia do país quanto sua capacidade de oferta, principalmente no setor hidrelétrico. Ocorreria, então, uma tendência de redução da capacidade de produção hidrelétrica nas bacias hidrográficas do Norte e da região central do país.

Tratando-se do impacto nas florestas, o WBG (2021) prevê que a temperatura média do Brasil aumente de 1°C a 2,2°C até a década de 2060, com projeções apontando para aumentos de temperatura de 2°C a 3°C até a década de 2050, na Bacia Amazônica, pontuando que as consequências serão a mudança na vegetação natural e na biodiversidade. Além disso, o aumento do nível do mar ameaça as vastas florestas de mangue do Brasil e está impactando cada vez mais as comunidades costeiras, a infraestrutura e os ecossistemas. Condições mais secas de períodos prolongados de aridez e estiagem, combinadas com o aumento da evapotranspiração devido ao aumento das temperaturas, provavelmente afetarão os 20% da água doce global contida na Amazônia (WBG, 2021).

Ao tratar das questões de saúde, o WBG (2021) comenta que a população brasileira sofre com uma alta incidência de doenças sensíveis ao clima. As temperaturas crescentes do país geralmente criam condições ainda mais favoráveis para doenças infecciosas transmitidas por vetores e pela água. Espera-se que o aumento da incidência de inundações, devido a fortes chuvas ou eventos extremos, impactem ainda mais os desafios de saneamento e as doenças transmitidas pela água, como a cólera.

4 IMPLICAÇÕES DO TEMA PARA O BRASIL

Segundo a Notre Dame Global Adaptation Initiative, em projeto que elaborou um Ranking que reflete os riscos a que os países estão expostos em relação às mudanças

climáticas (CHEN et al., 2015), o Brasil estaria classificado na posição 91º de um total de 182 países analisados, exatamente, na posição central. Ou seja, pode-se afirmar que o Brasil ocupa uma posição intermediária em termos de suscetibilidade às mudanças do clima. Entretanto, ao se analisar as percepções dos Organismos Internacionais quanto à multiplicidade de consequências, pode-se inferir que essa vulnerabilidade pode se comportar de forma diferente, ou seja, em função dos tipos dos impactos (diretos ou indiretos), os quais apresentam reflexos (decorrentes de externalidades e efeitos colaterais) no setor de Defesa, nas áreas de apoio à Defesa Civil, segurança alimentar, economia, infraestruturas militares e outros. Esses impactos são apresentados, resumidamente, no Quadro 3.

Quadro 3 – Reflexos das mudanças climáticas para o setor de Defesa brasileiro

Projeções do IPCC para 2100, em diferentes cenários (IPCC, 2015)				Aumento da temperatura	Aumento médio das precipitações globais	Aumento médio do nível dos oceanos	Diminuição do gelo do Ártico
Cenário de baixa emissão de carbono				1,4° C	2,4%	0,38m	2,4.10 ⁶ km ²
Cenário de alta emissão de carbono				4,4°C	8,3%	0,77m	03.10 ⁶ km ²
Mudanças Climáticas							
Impactos Diretos				Impactos Indiretos			
Ondas de calor	Crise hídrica (secas)	Aumento do nível do mar	Enchentes	Qualidade da água e do ar	Mudança no uso do solo	Mudanças nos ecossistemas	Qualidade e quantidade dos alimentos
Reflexos para o setor de Defesa							
Apoio à Defesa Civil (incêndios florestais, enchentes e intensificação dos problemas de saúde)				<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adequação dos Materiais de Emprego Militar às atividades relacionadas ao apoio às ações de Defesa Civil. - Necessidade de treinamento específico para cumprir as ações de apoio à Defesa Civil. - Necessidade de uma inserção na dinâmica de apoio aos países vizinhos (América do Sul). 			
Segurança alimentar				<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de aumento de conflitos no campo e nos grandes centros urbanos - Possibilidade deslocamentos internos e de processos migratórios, mas especificamente da América do Sul e da África. 			
Impacto na economia				<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de crises econômicas e de impactos na estabilidade social. 			
Infraestrutura militar (Organizações Militares)				<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de uma adaptação da atual infraestrutura das OM para modelos mais resilientes às transformações decorrentes das mudanças climáticas. 			
Outros reflexos colaterais				<ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos crimes ambientais na região Amazônica. - Ingerência externa na política ambiental brasileira, com reflexos para a economia⁸. 			

Fonte: elaborado pelo autor

⁸ O parlamento francês aprovou veto ao acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia alegando ausência de

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se claramente que a compreensão de que o Planeta passa por um processo de transformação das condições do clima está internalizada, em sua plenitude, na governança internacional. Até os mais céticos organismos internacionais e países, mesmo que isoladamente, consideram em suas análises que o fenômeno das mudanças climáticas apresenta reflexos em todos os setores da sociedade e, consequentemente, na Defesa.

Da análise realizada, verifica-se que os setores mais impactados pelas mudanças climáticas são o econômico e o social, em decorrência de transformações na dinâmica dos serviços ecossistêmicos⁹, provocando enchentes, secas, tempestades e toda forma de pressão sobre as dinâmicas populacionais, bem como sobre o setor produtivo.

Questões associadas às relações interestatais e crises domésticas têm se agravado cada vez mais em função das mudanças climáticas. O deslocamento de massas populacionais e a procura por alternativas produtivas se apresentam como desafios na busca do bem-estar social e do aperfeiçoamento da resiliência das infraestruturas dos países.

Face à necessidade de adaptação e de enfrentamento às mudanças climáticas, diversos países têm constatado a necessidade de transformação de suas forças de segurança. Os documentos analisados demonstram uma grande preocupação e um conjunto de ações que, tanto os governos, quanto os organismos internacionais, estão tomando com o objetivo de fazer frente ao atual cenário de mudanças no clima.

Aspectos relacionados à securitização das mudanças climáticas podem denotar exageros ou especulações. Todavia, sob a ótica dos interesses de cada nação, a adoção de posturas que levem em conta ameaças à existência do Estado são legítimas e próprias do arbítrio das nações soberanas. É notório que não há um consenso quanto ao processo de securitização do clima, e, talvez por isso, surjam discursos de negação às mudanças climáticas, por conta do efeito bumerangue ou de narrativas que procuram negar ou minimizar a importância do fenômeno.

A convergência de ações e preocupações dos Estados, com relação às mudanças climáticas, induzirão a uma transformação doutrinária nos seus setores de Defesa. As capacidades operacionais das forças militares devem se adaptar à intensificação de fenômenos extremos, havendo a necessidade de novas estruturas operacionais para fazer frente aos desafios dos efeitos das mudanças climáticas.

No caso do Brasil, a Lei Complementar 97 estabelece que cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (BRASIL, 1999). Entretanto, ações desta natureza implicam, necessariamente, em um estado de prontidão e desenvolvimento de competências, pois, mesmo sendo uma ação subsidiária, cabe à Instituição adaptar-se à intensificação de eventos climáticos extremos e a seus reflexos para o setor de Defesa.

Convém ressaltar, mais uma vez, que o fenômeno das mudanças climáticas torna-se uma realidade cada vez mais palpável em todo o mundo, não podendo ser contornado. Todavia, é possível identificar que esse tema tem sido empregado por alguns atores internacionais como justificativa para posicionamentos questionáveis, como se verifica em certas iniciativas ligadas à sua securitização. O

critérios de sustentabilidade e rastreabilidade para os produtos mais sensíveis em termos de combate às mudanças climáticas e proteção da biodiversidade (CHADE, 2023).

⁹ Serviços Ecossistêmicos são benefícios fundamentais para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Brasil possui um papel de grande relevância nesse ambiente de dúvidas e incertezas. Isso se justifica, de forma subjetiva, pelo patrimônio ambiental brasileiro, mas também por razões objetivas, como é o caso da matriz energética e da existência de vasta área categorizada como Unidade de Conservação. Posicionar-se claramente sobre o tema, mais que uma obrigação, é uma necessidade estratégica que o Brasil tem em suas mãos.

REFERÊNCIAS

AHMADNIA, Shaadee Jasmine; CHRISTIEN, Agathe Marie; SPENCER, Phoebe Girouard; HART, Tracy; DE ARAUJO BARBOSA, Caio Cesar. **Defueling conflict environment and natural resource management as a pathway to peace**. Washington, D.C.: World Bank Group. 2022. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099520010272224660/P1771510b38fda01e0afec01edd810d8cde>. Acesso em: 16 jun. de 2023.

AMORIM, João Alberto Alves. **O meio ambiente como tema de segurança internacional e como componente do mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

ARNALL, Alex. **Climate change and security research: conflict, securitisation and human agency**. PLOS Clim, v. 2, n. 3. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000072>. Acesso em: 23 maio 2023.

BOENO, Raul; SOUZA, Kleber de. **A militarização dos desastres: a securitização das alterações climáticas e o pensamento das Forças Armadas ibero-americanas**. 2018. Tese (Doutorado em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável), Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2018.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. 2012b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 23 maio 2023.

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. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa (PND)**. 2012a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 23 maio 2023.

BURKE, Marshall; HSIANG, Solomon. Edward; MIGUEL, Edward. Climate and conflict. **Annu. Rev. Econ.**, 2015. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-economics-080614-115430> Acesso em: 28 maio 2023.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.

CHADE, Jamil. Parlamento francês aprova veto ao acordo comercial com o brasil. **UOL**. São Paulo. 13 jun. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/06/13/deputados-franceses-somam-apoios-suficientes-para-barrar-acordo-com-brasil.htm>. Acesso em 22 jun. 2023.

CHEN, Chen; NOBLE, Ian; HELLMANN, Jessica; COFFEE, Joyce; MURILLO, Martin; CHAWLA,

Nitesh. **University of Notre Dame Global Adaptation Index Country Index Technical Report**. 2021. Disponível em: https://gain.nd.edu/assets/522870/nd_gain_countryindextechreport_2023_01.pdf. Acesso em 22 jul. 2023.

DELLMUTH, Lisa; GUSTAFSSON, Maria-Therese; BREMBERG, Niklas; MOBJÖRK, Malin. Intergovernmental organizations and climate security: advancing the research agenda. **WIREs Climate Change**. v. 9, n.1. 2018. Disponível em: <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.496>. Acesso em 22 jul. 2023.

DEPARTAMENTO DE DEFESA DA ÁFRICA DO SUL. **Plano Estratégico do Departamento de Defesa da África do Sul (PED-DoD)**, 2020-2025. Disponível em: <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Docs/tpap/5a2878b3-e7a0-4568-87d8-776234e41173.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

DIALLO, Yoro; TAPSOBA, René. Climate shocks and domestic conflicts in Africa. In: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Working Papers**. WP/22/250. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/12/16/Climate-Shocks-and-Domestic-Conflicts-in-Africa-527038>. Acesso em: 24 maio 2023.

ECKSTEIN, David; KÜNZEL, Vera; Y SCHÄFER, Laura. **The Global Climate Risk Index 2021**. Bonn: Germanwatch. 2021. Disponível em: https://reliefweb.int/report/world/global-climate-risk-index-2021?gclid=Cj0KCQjw_O2IBhCFARIsAB0E8B9dts8J0b9mb4svOunM-ydxZqyDtClB2XMxsWxAe9hrhogKKWJjifYaAmBXEALw_wcB. Acesso em 20 jul. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Climate Change and International Security**. 2023a. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/30862/en_clim_change_low.pdf. 2008. Acesso em: 23 maio 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Consequences of climate change**. 2023b. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_en. Acesso em: 15 maio 2023.

FEDERAÇÃO RUSSA. **Estratégia de Defesa Russa**. 2021. Disponível em: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>. Acesso em: 24 maio 2023.

FREYMAN, Eyck. “**The adaptation advantage**,” the wire China 17 July 2022. Disponível em: <https://www.thewirechina.com/2022/07/17/chinas-climate-adaptation-advantage/>. Acesso em: 23 maio 2023.

ÍNDIA. **India’s National Security Strategy (INSS)**. 2019. Disponível em: https://manifesto.inc.in/pdf/national_security_strategy_gen_hooda.pdf. Acesso em: 1 jun. 2023.

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team: R.K. Pachauri e L.A. Meyer (eds.). Genebra, Suíça: IPCC, 2015.

KOVALEV, Yuri Yurievic; PORSHNEVA Olga Sergeevna. BRICS Countries in International Climate Policy. **International Relations**, v. 21. n. 1, p. 64-78, 2021. Disponível em: <https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/25957>. Acesso em 1 jun. 2023.

MISSÃO PERMANENTE DA CHINA NAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de motivos do Embaixador Zhang Jun após a votação do projeto de resolução do Conselho de Segurança sobre clima e segurança**, 13 dez. 2021. Disponível em: http://un.china-mission.gov.cn/dbtxx/czdbzjds/zjdshd/202112/t20211214_10469310.htm. Acesso em: 2 jun. 2023.

MYERS, Norman. **Ultimate Security – The Environmental Basis of Political Stability**. New York: W. W Norton, 1993.

OECD. **The Economic Consequences of Climate Change**. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235410-en>. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/the-economic-consequences-of-climate-change-9789264235410-en.htm>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Os efeitos socioeconômicos e ambientais da mudança climática nos países do hemisfério**. AG/RES. 1864 (XXXII-O/02). 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/2002/agres1864.htm>. Acesso em: 1 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Os impactos socioeconômicos e ambientais da mudança climática sobre os países do hemisfério**. AG/RES. 1821 (XXXI-O/01). 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/assembly2001/documentosP/Ag-res1821.htm>. Acesso em: 1 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Quinta reunião de ministros e altas autoridades de desenvolvimento social**. OEA/Ser. K/LXVIII.5CIDI/REMDES/doc. 2022. Disponível em: https://www.oas.org/es/sadye/remdes/vremdes/docs/2-POR_CIDES00252P02.PDF. Acesso em: 1 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatório sobre as atividades realizadas pela Secretaria-Geral em resposta às preocupações especiais de segurança dos pequenos Estados insulares**. AG/RES. 1640 (XXIX-O/99). 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/peirelat%C3%B3rios274.asp>. Acesso em: 1 jun. 2023.

PARIS, Roland. Human security: paradigm shift or hot air? **International Security**, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092123>. Acesso em: 2 jun. 2023.

RANASINGHE, Prashan. Discourse, practice and the production of the polysemy of security. **Theoretical Criminology**, v. 17, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480612466564>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ROCHA, Klebiana Dantas et al. Classificação sucessional e estrutura fitossociológica do componente arbóreo de um fragmento de Mata Atlântica em Recife, Pernambuco, Brasil. **Magistra**, Cruz das Almas-BA, v. 20, n. 1, p. 46-55, jan./mar., 2008.

SECURITY COUNCIL (UNSC). **5663rd meeting (Part 1), S/PV.5663**, 17 Apr. 2007. New York. Disponível em: <https://press.un.org/en/2007/sc9000.doc.htm>. Acesso em: 23 maio 2023.

SECURITY COUNCIL (UNSC). **6587th meeting (Part I), S/2011/408**, 20 July, New York, 2011. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20SPV%206587%20RES1.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

SECURITY COUNCIL (UNSC). **8926th meeting (AM), SC/14732**, 13 Dec. 2021, New York, 2021.

Disponível em: <https://press.un.org/en/2021/sc14732.doc.htm>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SIKORSKY, Erin. **China's Climate security vulnerabilities**. Edited by Francesco Femia. The Center for Climate and Security, an institute of The Council on Strategic Risks. Washington, DC, Nov. 2022. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/event/chinas-climate-security-vulnerabilities>. Acesso em: 23 maio 2023.

SÖDERBÄCK, Hanna. **The “warming war”**: securitizing climate change at the UN Security Council. Dissertação (Mestrado em Governança). Universidade de Uppsala, Uppsala, Suécia. 2020.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. **Emissions Gap Report 2022**: the closing window — climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>. Acesso em: 23 maio 2023.

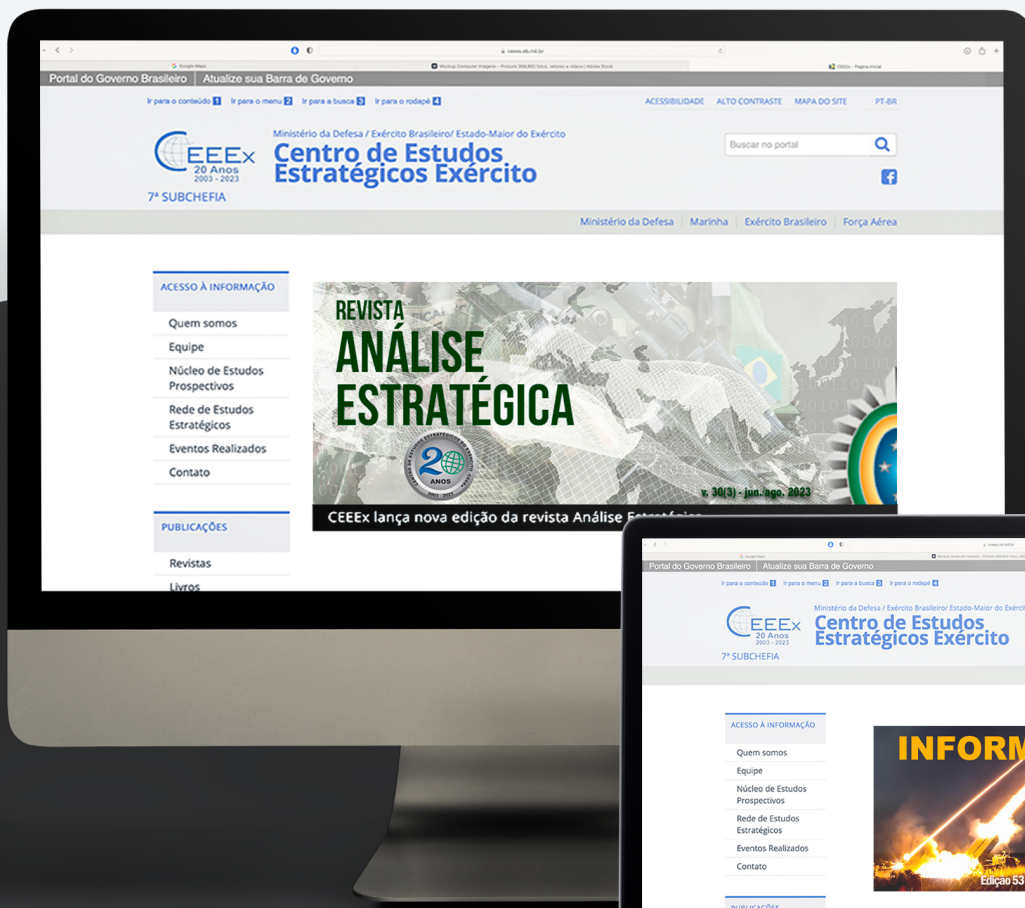
USAID. **Climate risk in Brazil**: country risk profile. 2018. Disponível em: https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/2018-April-30_USAID_CadmusCISF_Climate-Risk-Profile-Brazil.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

WARNER, Joroen; BOAS, Ingrid. Securitisation of climate change: the risk of exaggeration. **Ambiente & Sociedade**, <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEx0003V202201>, 2017.

WORLD BANK GROUP – WBG. **Climate Risk Profile**: Brazil. 2021. Disponível em: https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/15915-WB_Brazil%20Country%20Profile-WEB.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

XIANGYANG, Chen; CHUNLING, Dong; LIQUN Han. **Deep comprehension of the global security initiative**: coordinating our own security and common. Center for Strategic and International Studies. Interpret: China, 2022. Disponível em: <https://interpret.csis.org/translations/deep-comprehension-of-the-global-security-initiative-coordinating-our-own-security-and-common-security/>. Acesso em: 24 maio 2023.

www.ceeex.eb.mil.br



ACESSE



A IMPRESCINDÍVEL INTERAÇÃO DAS ESFERAS POLÍTICAS DO ESTADO NAS ÁREAS DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

THE ESSENTIAL INTERACTION OF THE POLITICAL SPHERES OF THE STATE IN THE AREAS OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

O presente ensaio procura discutir a necessidade de alinhamento entre os diferentes níveis políticos do Estado para a elaboração de políticas de defesa e para o planejamento estratégico militar. Tendo como objetivo estudar a relação entre interesse nacional, políticas de defesa e planejamento estratégico militar, o trabalho analisa sumariamente os níveis políticos de planejamento nesse campo. No âmbito nacional, discute a ação governamental, enfatizando a natureza política dos assuntos de defesa. Além disso, descreve o entendimento e a funcionalidade de uma grande estratégia, destacando sua ausência no portfólio brasileiro. Em seguida, após discutir a política e a estratégia nacional de defesa, aborda como o Ministério da Defesa (MD) busca exercer o seu papel integrador entre o poder político e o instrumento militar. Por fim, destaca a formulação, no nível setorial, da política e da estratégia militar de defesa, apresentando a sistemática de planejamento estratégico militar utilizada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Paralelamente, destaca o planejamento estratégico setorial no contexto da governança institucional do MD.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico; Política de Defesa; Grande Estratégia.

ABSTRACT

This essay aims to discuss the need for alignment between the different political levels of the State for the elaboration of defense policies and for strategic military planning. Aiming to study the relationship between national interests, defense policies and military strategic planning, the work briefly analyzes the political levels of planning in this field. At the national level, it discusses government action, emphasizing the political nature of defense matters. In addition, it describes the understanding and functionality of a grand strategy, highlighting its absence in the Brazilian portfolio. Then, after discussing the national defense policy and strategy, it addresses how the Ministry of Defense (MoD) seeks to exercise its integrating role between the political power and the military instrument. Finally, the formulation, at the sectoral level, of the defense policy and military strategy is highlighted, presenting a systematic military strategic planning used by the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces (EMCFA). At the same time, it highlights sectoral strategic planning in the context of the MoD's institutional governance.

KEYWORDS: Strategic Planning; Defense Policy; Grand Strategy.

O AUTOR

Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares (ECEME). Graduado em História (UFMG). Pós-graduação lato sensu em Logística e Transporte pela Universidade de Miami. Especialização em Defesa Nacional e Inteligência Estratégica na Argentina. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

“Mais uma vez enfatizamos que a guerra é um instrumento da política. Ela deve necessariamente seguir suas diretrizes, ajustar-se a seus padrões: a conduta da guerra, de uma maneira geral, é portanto atividade política que se vale da espada ao invés da pena, mas que nem por isso deixa de orientar-se segundo seus próprios princípios.” Clausewitz (Da Guerra)

Há apenas uma década, conforme descrito pelo cientista político Joseph Nye em sua obra *O Futuro do Poder*, estudiosos e analistas dos conflitos armados, ao projetarem o futuro, declararam que no século XXI a utilidade da força estava em declínio, que as guerras interestatais estavam decrescendo e que seriam pouco prováveis. A invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, as eventuais guerras entre países periféricos e a crescente ameaça de um conflito por disputa hegemônica entre Estados Unidos da América (EUA) e China comprovaram que os prognósticos estavam equivocados. Em 2009, Barack Obama (2009), ao receber o prêmio Nobel da Paz, admitiu que: “Devemos começar reconhecendo a dura verdade: não vamos erradicar o conflito violento de nossas vidas”. Essa afirmação confirma a concepção realista de Mearsheimer (2001) de que sempre haverá uma luta entre Estados por poder e dominação no sistema internacional. O conflito por poder sempre existiu, existe e existirá. Portanto, a força militar como um instrumento do Estado não está obsoleta e continua sendo um componente crucial na política internacional. Assim, mesmo que a perspectiva do uso ou da ameaça do emprego da força contra o Brasil se mostre remota, ela permanece uma questão existencial, que não pode ser negligenciada pelos seus potenciais efeitos de alto impacto.

Desde a conformação do estado-nação westfaliano como elemento central do sistema internacional, os governantes tornaram-se responsáveis por prover a segurança de seus Estados, o que vai muito além da expressão de um componente militar. Assim, a segurança nacional constitui um desafio básico e antigo para o sistema de Estados. Por isso, o poder militar tornou-se condição essencial para que os Estados possam coexistir e se relacionar uns com os outros sem serem intimidados ou subjugados (JACKSON; SØRENSEN, 2018). A composição e a manutenção de uma força armada não é uma questão meramente interna de um país, pois envolve sua inserção no contexto mundial, particularmente por meio de interações de cooperação e da afirmação de sua capacidade dissuasiva.¹ Nesse sentido, cabe ao Poder Executivo estabelecer políticas e estratégias de segurança nacionais voltadas para a proteção e defesa imediata e futura do território, da sociedade e de seus interesses fundamentais. Portanto, é imprescindível que essas políticas e estratégias, formalmente expressas ou não, se desdobrem em níveis de forma articulada e integrada.

Este ensaio tem por objetivo discutir a necessidade de articulação entre os diferentes níveis políticos do Estado para a elaboração de políticas de defesa e para o planejamento estratégico militar. A formulação e a implementação de uma política e de uma estratégia de defesa que proporcionem uma adequada segurança nacional ultrapassam a estruturação de forças armadas como instrumento do poder político. Envolvem, também, sua interação com as outras expressões do poder, encontrando-se, particularmente, por seus desdobramentos internacionais, em conexão com a política externa.

¹ A cooperação no campo militar é uma necessidade incontornável que compreende capacitação, proteção e assistência mútua. As parcerias estratégicas e os arranjos coletivos podem fortalecer a segurança regional. A dissuasão refere-se ao equilíbrio de poder, muitas vezes impulsionada pelo dilema da segurança e cuja modulação tende a proporcionar estabilidade ao sistema internacional, o que implica a necessidade de gerar um poder militar capaz de equilibrar as relações de força entre os Estados.

Inicialmente, é importante contextualizar conjunturalmente o ambiente estratégico complexo em que nos encontramos, uma vez que esse constituirá, junto com as determinantes geográficas do País, o pano de fundo para formulação de um planejamento de defesa que projete a segurança nacional para o futuro. Portanto, é fundamental destacar a dinâmica transformadora do tabuleiro internacional, caracterizada por uma série de fenômenos interrelacionados, geradores de instabilidades no cenário global. No plano internacional: a mudança das estruturas de poder global, marcada pela ascensão da China, cuja emergência desencadeou o início de um processo de disputa hegemônica com vistas a transformar a ordem liberal mundial; a acentuação da relevância dos conflitos interestatais; a fragilização das instituições multilaterais e dos regimes de não-proliferação de armas de destruição em massa, erodindo a capacidade de governança global; a aceleração do avanço tecnológico, em particular no setor bélico, com o decorrente aumento do hiato e das assimetrias entre os países desenvolvidos e os países emergentes; a consolidação de novos domínios no ambiente operacional dos conflitos, especificamente o cibernético, o espacial e o eletromagnético; as crises financeiras sistêmicas; o incremento das questões sobre mudança climática e transição energética; a permanente disputa por mercados e por recursos, principalmente minerais críticos e estratégicos², com efeitos geopolíticos; e a reorganização das cadeias produtivas globais em busca de maior autonomia, sem, no entanto, afetar significativamente a intensa interdependência econômica. No plano regional, observa-se: importante inserção econômica chinesa na América Latina e Caribe (ALC); a permanência da polarização ideológica desagregadora; o retrocesso dos arranjos coletivos de segurança; e, de maneira geral, a continuidade dos problemas socioeconômicos e do déficit no domínio científico-tecnológico. Finalmente, o plano doméstico brasileiro tem se caracterizado por: ausência de percepções de ameaça externa clássica ou estatal; polarização político-ideológica; erosão da coesão social; crise fiscal do Estado; conhecimento limitado sobre a instrumentalidade e abrangência do poder militar; pouco interesse do poder político pelas questões de defesa; e falta de tradição e de cultura de planejamento estratégico nacional.

A estratégia e seu planejamento de defesa dependem inteiramente do processo político e das habilidades políticas de seus condutores. O cenário descrito tem elevado as tensões das relações internacionais. O aumento da insegurança e a exacerbação das percepções de ameaças em diversas regiões do mundo desencadearam, em vários Estados, um processo de rearmamento e reconfiguração de alianças e parcerias estratégicas no campo da defesa. Exemplo disso ocorre no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na qual, desde 2014, depois de décadas de diminuição de capacidades militares, alguns exércitos europeus planejaram reconstruir forças para operações de grande vulto, porém ficaram aquém em áreas importantes de uma guerra de alta intensidade (BARRY, 2023). A disputa hegemônica e a invasão da Ucrânia por tropas russas fizeram com que governos euroasiáticos direcionassem esforços no sentido de recompor de forma acelerada as capacidades de suas forças armadas, a fim de ampliar seu poder militar e produzir efeitos dissuasórios. Enfim, o cenário estratégico emergente “impõe” aos Estados medidas adicionais para promoção da sua segurança. No Brasil, os tomadores de decisão no nível político permanecem inertes frente a essas transformações, não sendo identificado nenhum movimento no sentido de avançar no incremento das capacidades militares do País, provavelmente, por considerarem a estimativa atual da segurança nacional como boa o suficiente, não necessitando de mudança de rumo.

²Substâncias minerais vitais para o desenvolvimento econômico e funcionamento das linhas de produção dos países, mas cujo suprimento pode envolver riscos devido a diversas questões, tais como: escassez minerogeológica, dinâmicas geopolíticas, regulações comerciais, instabilidade política ou de infraestrutura.

Dessa forma, o planejamento de defesa dedica-se primordialmente à preparação do poder militar necessário à segurança do Brasil. Isso implica, no longo prazo, a formação e o treinamento de pessoal, a composição de Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM), a formulação de doutrina de emprego, além da estruturação e articulação das Forças. Muitos governos têm tido poucas dúvidas estratégicas de que seu ativo militar mais importante seja um exército capaz de frustrar invasores externos ou uma marinha capaz de impedir ataques anfíbios ou estrangulamento econômico no mar. Assim, a condução da política internacional, acompanhada esperançosamente de planejamento e estratégia de defesa prudentes, constitui dever da arte de governar (GRAY, 2014).

Posto isso, para facilitar o entendimento sobre “segurança” e “defesa”, termos cuja definição é abrangente e complexa, utilizaremos os conceitos referenciados na Política Nacional de Defesa (PND) e institucionalizados no Glossário das Forças Armadas. Nesse contexto, Segurança Nacional é definida como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2015, p. 250). Defesa Nacional, por sua vez, é definida como “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2015, p. 86).

Rudzit e Nogami (2010), referenciando os trabalhos de Buzan, Waeber e Wilde (1998) e de Mohammed Ayoob (1995), afirmam que o conceito de segurança nacional deve ser aplicado à segurança do Estado, em termos de território, de suas instituições e daqueles que o representam. Segundo Rudzit e Nogami (2010), a visão mais aceita é a de que segurança é sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos de um Estado. De acordo com essa perspectiva, o nível mais alto de decisão política está na Política de Segurança Nacional, na qual são articulados tanto os interesses nacionais mais amplos, quanto os objetivos do país, assim como os meios (militares, econômicos, sociais e políticos) que serão usados a fim de os promover e proteger. Esses instrumentos são organizados na esfera seguinte, ou seja, nas diferentes políticas setoriais, inclusive de defesa.

O futuro não é conhecido, nem conhecível de forma confiável; em vista disso, os Estados devem se lançar ao desafio de, mesmo ante incertezas, formular arranjos de defesa capazes de promover a segurança nacional por meio de uma preparação do aparato militar. Portanto, é necessário reconhecer a importância fundamental do planejamento estratégico de defesa para fazer face a possíveis ameaças, sobretudo quanto à segurança futura. Assim, a questão que se apresenta é como se dá o arranjo das políticas nacional e setoriais do Estado que contribuem para a sua segurança. Por isso, o propósito desse trabalho é examinar criticamente como as políticas voltadas para a segurança nacional se interconectam e podem interagir com o planejamento de defesa.

A formulação que representa a arquitetura de segurança nacional de um país articula a estratégia de segurança com a política e a estratégia de defesa nacionais em níveis políticos, além de orientar o planejamento militar. Teóricos do assunto concebem uma forma hierarquizada e interdependente, orientada pela estratégia de segurança nacional, que em muitos países é expressa por uma “grande estratégia” – uma lacuna no arcabouço brasileiro – e que associa a defesa com outras expressões do poder nacional, conforme suas respectivas políticas setoriais (de Ciência e Tecnologia, de Inteligência, de Educação, Industrial, de Segurança Pública, Econômica, Cibernética etc). Em suma, representa uma estratégia no mais alto nível de tomada de decisão, que pode ser entendida como o uso de todos os instrumentos do poder nacional para apoiar uma visão estratégica do papel do Estado no mundo, visando a melhor alcançar os objetivos nacionais (US ARMY, 2017).

Na esfera política são definidos e articulados os interesses nacionais fundamentais, os objetivos do país e as expressões do poder que serão mobilizadas para esses fins. Portanto, para a formulação de uma política de defesa, o ponto de partida é a definição dos interesses nacionais representativos de sua sobrevivência, bem-estar e segurança no contexto do ambiente estratégico. Segue-se a análise que identifica e avalia tendências, ameaças e oportunidades, gerando indicadores que conduziriam a uma condição futura desejada. Assim, é possível estabelecer uma política nacional que ilumina a formulação da estratégia, que nada mais é do que um cálculo de meios e modos direcionados para a consecução de fins, ponderados por uma avaliação contínua de risco. Esse processo depende exclusivamente da condução política de mais alto nível do Estado, de forma a estabelecer objetivos amplos, construir consensos e articular e integrar esforços de vários setores governamentais, procurando, ainda, envolver a sociedade como um todo. O estabelecimento de uma política e uma estratégia de defesa, articuladas entre os objetivos políticos nacionais e os meios militares, constitui a base para o próximo nível de decisão, que é o planejamento estratégico de defesa. Nele são delineados os grandes objetivos militares, tendo como princípio a organização das forças militares necessária para fazer face às possíveis ameaças percebidas (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

No caso brasileiro, no plano nacional, temos a Política e a Estratégia Nacional de Defesa (PND e END) (BRASIL, 2020), elaboradas e revisadas sob coordenação do Ministério da Defesa, apreciadas pelo Congresso Nacional e aprovadas pelo Presidente da República. Segue-se o nível setorial, de responsabilidade do Ministério da Defesa (MD), consubstanciado na Política e na Estratégia Militar de Defesa (PMiD e EMiD), elaboradas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Paralelamente, a governança no âmbito ministerial é estruturada com base na Política e na Estratégia Setorial de Defesa, de acordo com o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD). Esse arcabouço orientador vai possibilitar o desenvolvimento de planejamentos subsetoriais por cada uma das três Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica). Importante destacar que as políticas, estratégias e o planejamento de defesa devem ser harmonizados às medidas voltadas para governança e integridade organizacional, além de compatibilizados ao ciclo de planejamento orçamentário do País, mais especificamente, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse sentido, o planejamento estratégico militar do Brasil busca definir e organizar as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar, bem como estabelecer os parâmetros para o dimensionamento, a organização e o equipamento das Forças Armadas, a fim de atender às demandas da defesa do País. Esse planejamento deve ser desenvolvido de forma cíclica, simultaneamente, no nível nacional (a cargo dos tomadores de decisão política), no nível setorial (a cargo do MD) e no nível subsetorial (a cargo das Forças Armadas). A sistemática adotada prevê que os três níveis devem desenvolver o planejamento estratégico considerando as seguintes etapas: análise e avaliações; política; e estratégia (BRASIL, 2018).

Na próxima seção, será analisado o papel do poder político na segurança nacional ante ameaças externas e sua responsabilidade na efetivação de uma política de defesa, assim como da construção do poder militar como principal instrumento para a defesa do Estado. Em seguida, será abordado o nível intermediário da condução da segurança e defesa do País, representado pelo Ministério da Defesa, destacando-se seu papel de ponte estratégica entre o mais alto nível do governo federal e os componentes militares, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico setorial militar. Por fim, nas considerações finais, serão destacados os principais desafios do planejamento militar estratégico em suas diversas esferas.

2 A NATUREZA POLÍTICA DA SEGURANÇA DO ESTADO E A GRANDE ESTRATÉGIA

“O planejamento da defesa conduzido com pouca ou nenhuma referência à política, não pode ter nem propósito nem legitimidade, da mesma forma, conduzido sem substancial atenção à estratégia, não pode fazer nenhum sentido”. Colin Gray (2014, p. 185)

O Estado e seus governantes são os responsáveis por proporcionar a segurança nacional por meio de uma preparação objetiva do poder militar. Além de promover a prosperidade econômica e o bem-estar social de uma comunidade organizada, o Estado está comprometido em protegê-la e fornecer-lhe segurança. Assim, de acordo com a concepção realista da teoria das relações internacionais, o Estado é visto como protetor de seu território, de sua população e de seu modo de vida, o que converte a segurança nacional em valor político central e o interesse nacional em árbitro final para julgar a política externa. Portanto, tornou-se inerente a esta atribuição o Estado moderno adquirir o monopólio sobre os meios de operação militar (JACKSON; SØRENSEN, 2018). Para tal, o país conta com todas as expressões do poder nacional (militar, política, econômica, psicossocial, científica e tecnológica) (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2022), com ênfase no instrumento militar. Nesse sentido, o Estado deve adquirir a capacidade de responder e prevalecer em um conflito bélico, mantendo minimamente uma condição de prontidão que permita a suas forças armadas resguardar a segurança nacional, garantindo a soberania e preservando a integridade territorial do país.

Segundo Gray (2014), as comunidades políticas necessitam de segurança, o que implica a combinação, por meio da estratégia, de objetivos políticos com os recursos do Poder Nacional disponíveis, que deverão ser empregados de maneiras eficazes. Essa inerente necessidade de segurança demanda um planejamento de defesa para o futuro e para a manutenção de um estado de prontidão presente, devidamente orientado pela política, de forma hegemônica, e permeado pelo desafio da incerteza. Assim, no planejamento de defesa, podemos considerar a estratégia como uma ferramenta e a incerteza como uma realidade contextual permanente e pouco redutível. Além disso, independente do processo analítico adotado, esse planejamento, devido à sua natureza, implica que seja reconhecido e assumido algum possível risco, ou seja, que ele seja conectado com ameaças, evidentes ou estimadas, num determinado contexto. Isso vai conduzir a elaboração de estratégias, cuja implementação dependerá da parcela do orçamento a elas destinadas. Nesse quesito fundamental, tem sido um desafio para a defesa militar compatibilizar a distribuição de recursos, posto que o governo central tem de continuamente decidir entre demandas concorrentes por prioridade na alocação orçamentária.

Nesta seção, discute-se a segurança do Estado a partir das articulações no nível nacional e o papel político no estabelecimento das correspondentes políticas e estratégias. Na primeira subseção, é abordada, em termos teóricos, a formulação de uma grande estratégia, que, tendo por base os interesses nacionais, estabelece e orienta no longo prazo a conquista de objetivos nacionais fundamentais no contexto do ambiente interno e externo. Na segunda subseção, apresenta-se e avalia-se como o Brasil trata a segurança nacional no mais alto nível político, expressa, em particular, pela política e pela estratégia de defesa.

2.1 Grande estratégia

Embora ausente no arcabouço brasileiro, é importante realizarmos aqui uma abordagem, mesmo que sumária, sobre a “grande estratégia”, pela sua pertinência ao objeto

deste estudo e, ainda, com o propósito de evidenciar sua relevância para o planejamento estratégico, destacando a contribuição que pode advir de sua construção e aplicação.

Muitos Estados buscam uma maneira mais eficiente de alcançar seus objetivos fundamentais, utilizando da melhor forma os recursos disponíveis, ou seja, relacionando “fins” e “meios”, daí o interesse em explorar abordagens estratégicas mais amplas, em horizontes de médio e longo prazo. Isso tem levado alguns governantes a traçar uma rota para suas nações para além de simplesmente reagir ao curso dos eventos, muitas vezes, enfrentando mudanças repentinas e importantes no ambiente internacional, ligadas a conflitos, alterações econômicas, estratégicas ou políticas que ameaçam a estabilidade ou mesmo a existência de seus governos. Nesse sentido, para atender a uma ampla variedade de interesses vitais nas esferas econômica, política e militar, grandes potências têm se esforçado por elaborar e pôr em prática uma grande estratégia, que também busque enfrentar possíveis ameaças no presente imediato ou para a sobrevivência do Estado no longo prazo. Embora a grande estratégia não seja apenas uma questão de guerra, ela está no nexo da política e da estratégia militar. Portanto, sua implementação exige um entrelaçamento das realidades política, social e econômica com o poder militar. Assim, a grande estratégia tem a ver com a capacidade de se equilibrar recursos, vontades e interesses nas áreas que mais importam a uma nação. A grande estratégia possui escopo amplo, cuja essência é sua natureza integrativa e totalizante. Procura impor coerência e previsibilidade a um ambiente inerentemente desordenado e incerto, composto por múltiplas ameaças, o que implica realizar uma série planejada de ações estratégicas sucessivas para tentar moldar o futuro (MURRAY, 2011; LAYTON, 2012, 2018).

Uma grande estratégia nacional é a expressão mais elevada e abrangente da composição dos níveis políticos do Estado que articulam a segurança nacional. Nesse sentido, a grande estratégia constitui-se instrumento político declaratório e de governança amplamente utilizado pelos principais atores globais. A título de exemplo, cabe referenciar, além das tradicionais grandes estratégias formuladas pelos EUA e Reino Unido, a recém-lançada e inédita Estratégia de Segurança Nacional alemã (GERMANY, 2023), cuja elaboração foi motivada pela necessidade de o país se posicionar interna e externamente em relação a temas considerados vitais, assim como de promover a convergência dos esforços nacionais face às mudanças estratégicas dos tabuleiros regional europeu e internacional. Neste caso especificamente, ao delinear e posicionar a inserção internacional alemã, o documento conjuga diretrizes sobre segurança e defesa com as questões energética, social e ambiental, além de tratar do combate à desinformação, da defesa da democracia e do reforço à resiliência nacional. Dessa forma, observa-se que a grande estratégia tem tradicionalmente se preocupado em como e para quê os Estados se posicionam no sistema internacional. De acordo com Freedman (2001), o propósito básico do Estado é sua sobrevivência como entidade soberana, o que requer atenção às ameaças potenciais à sua segurança e aos meios possíveis pelos quais essas ameaças podem ser eliminadas, contidas ou rejeitadas.

Uma imersão exploratória sobre o tema nos conduz a vasta literatura, principalmente nos países cuja prática é consolidada e nos quais a discussão foi levada para o âmbito acadêmico e para instituições de estudos estratégicos, cujas contribuições têm apoiado os processos de planejamento estratégico e de decisão governamentais. As pesquisas mais avançadas podem ser encontradas nos EUA e no Reino Unido, atentando-se para o aspecto de que esses estudos são desenvolvidos a partir de perspectivas centradas nas visões e realidades próprias desses países - o que não impede que constituam, juntamente com suas práticas, referencial basilar para novas pesquisas e análises. Apesar da longa discussão político-acadêmica, ainda não se chegou a um consenso sobre a definição do que seja uma

grande estratégia. Em vista disso e por não ser uma prática comum no Brasil, sua definição carece de explicações adicionais para ser mais bem compreendida e para orientar o presente trabalho.

O conceito de grande estratégia evoluiu de um caráter exclusivamente militar para incorporar objetivos políticos, assumindo, ao longo do século XX, a amplitude e o significado contemporâneos, em que se distingue a concepção de grande estratégia da definição abrangente de “estratégia” e da mais estreita de “estratégia militar”. Liddell Hart pensava a grande estratégia com foco no futuro ao afirmar que: “[...] enquanto o horizonte da estratégia é delimitado pela guerra, a grande estratégia olha além da guerra, para a paz subsequente” (1991, p. 322). Apesar dos dissensos, diferentes abordagens e interpretações, estudiosos e pesquisadores concordam com a ideia básica de que a grande estratégia é uma ferramenta da política do Estado, relacionada a todas as suas esferas (militar, diplomática e econômica), elaborada no nível governamental mais elevado, envolvendo um planejamento estratégico de longo prazo para se levar a cabo o desenvolvimento, a alocação e a aplicação de recursos do poder nacional, de forma integrada, para alcançar objetivos vitais, considerando a inserção internacional do país (LISSNER, 2018; FREEDMAN, 2017). Enfim, são características necessárias de uma grande estratégia: o planejamento de longo prazo; a visão holística em relação aos recursos que podem ser mobilizados; e a preocupação com os interesses nacionais mais importantes, não apenas a segurança. Silove (2018) adiciona complexidade à definição de grande estratégia ao considerar que seu conceito evoluiu para três significados distintos, podendo se enquadrar, conforme seu uso, como plano deliberado e detalhado (grandes planos), como princípio organizador para orientar decisões (grandes princípios) ou como padrão de comportamento do Estado (grande comportamento).

Para Elbridge Colby (2011), ex-Subsecretário de Defesa para Estratégia e Desenvolvimento de Força dos EUA, uma grande estratégia é um plano abrangente para empregar todos os elementos do poder nacional para avançar e cumprir os objetivos relacionados à segurança de um Estado na esfera externa. Em sua essência, uma grande estratégia delinea os objetivos que um Estado busca e fornece orientação sobre como irá alcançá-los. Assim, desenvolver e executar uma grande estratégia exige visão mais ampla, cujo foco de agir deve ir além das demandas do presente. Envolve vontade e capacidade de pensar sobre o futuro, que reconhecidamente é imprevisível e se movimenta em um ambiente de constante mudança, no qual o acaso e o inesperado são inerentes, exigindo frequentes adaptações às condições políticas, econômicas e militares (MURRAY, 2011). Avançando no referencial teórico-conceitual, o professor de Relações Internacionais Robert Art (1991) entende grande estratégia de forma ampla, considerando que, além de especificar objetivos que um Estado deve perseguir, esta delinea como o poder militar pode servir a esses objetivos, dentro do sistema internacional. Estudiosos de Relações Internacionais abordam as principais estratégias do Estado como “grandes estratégias”, que consistem em processos complexos para atingir os objetivos nacionais em relação à segurança, ao poder e à diplomacia (SOUZA, 2021).

Por outro lado, a construção de uma grande estratégia passa pela ação de líderes que incorporaram as novas competências exigidas pela sociedade da era da informação, estando condicionada, ainda, ao novo paradigma tecnológico e à moderna gestão governamental. Parte da determinante definição do que se quer no futuro, estabelecendo objetivos com elevado grau de permanência, que proporcione certa continuidade no direcionamento dos caminhos a seguir (NASCIMENTO, 2023). Uma grande estratégia bem pensada e articulada deve resultar em segurança nacional, prosperidade econômica, interesses nacionais satisfeitos e resultados políticos favoráveis. O ponto focal da definição de uma grande estratégia é entender a relação de trabalho da trilogia nacional de “fins, modos e meios” (Figura 1).

Figura 1 - Rumo a uma definição de Grande Estratégia



Fonte: CEPEDA (2008, baseado em MANWARING; CORR; DORFF, 2003, tradução livre)

No esquema apresentado, o aspecto de destaque da grande estratégia são seus “fins”, pela sua importância, propósito e significado. Porém, os outros fatores básicos (meios e formas) não são menos significativos. Propor uma grande estratégia sem fornecer os meios (militares, políticos e econômicos), pode levar o país a um desastre. Além disso, os fins não são absolutos, uma vez que o custo para alcançá-los pode ser tão alto que não vale a pena persegui-los. De forma simplificada, uma grande estratégia é desenvolvida a partir da determinação dos interesses vitais da nação, da identificação das ameaças contra eles e da definição da melhor forma de empregar os instrumentos do poder nacional para protegê-los. Ela é aplicada e ajustada ao longo do tempo para responder apropriadamente às mudanças conjunturais. Portanto, a grande estratégia é um ato de equilíbrio politicamente aceitável de fins e meios, conjugando compromissos, responsabilidades e interesses nacionais. Além disso, uma grande estratégia deve ser decidida pelo mandatário da nação juntamente com o mais alto escalão do governo empenhado na análise e em decisões estratégicas (CEPEDA, 2008). Essa estrutura encontra alguma similaridade com o modelo apresentado por Colin Gray (2014), no qual também são definidos níveis de formulações estratégicas. A grande estratégia abrange todas as dimensões do poder nacional. A estratégia de defesa, por sua vez, compreende a dimensão militar, contando com os setores que contribuem diretamente para a defesa. E, por último, a estratégia militar de defesa é voltada para a capacidade militar das forças.

A perspectiva da grande estratégia olha para um futuro desejado e para como alcançá-lo, portanto, oferece a possibilidade de moldar os eventos em vez de ser moldado por eles. A promessa de amanhã melhores é importante demais para se fechar os olhos à grande estratégia. Dessa forma, a grande estratégia orienta estratégias subordinadas multissetoriais na aplicação do poder nacional. Sem

essa orientação, essas estratégias de nível inferior seriam descoordenadas, trabalhariam em conflito umas com as outras e provavelmente alcançariam um sucesso limitado ou fracassariam. Desvendar a complexidade e administrar a incerteza requer capacidade de pensar estrategicamente. Assim, é necessário um diagnóstico e uma análise metódica dos problemas complexos a enfrentar, a fim de se desenvolver um planejamento para formulação de políticas que possam induzir mudanças desejadas (LAYTON, 2018). Mesmo que um país não tenha uma grande estratégia, seus governos, conscientes ou não, por suas competências e responsabilidades, desenvolvem políticas que certamente seriam abrangidas por uma grande estratégia. Porém, essas tendem a se constituir como medidas isoladas, “soltas”, a maioria de cunho exclusivamente setorial, sem convergência com outras áreas, visando atender a uma demanda conjuntural ou estrutural ou, ainda, responder a uma crise.

Mais do que uma intenção declaratória, a grande estratégia é um processo político deliberado e complexo, com projeção no ambiente internacional, que envolve vontade e habilidade dos governantes para reconhecer interesses nacionais compartilhados, estabelecer objetivos de longo prazo, mobilizar esforços e articular as ações com os setores capazes de contribuir com a sua consecução (RAMALHO, 2023). Sua elaboração depende da aplicação de metodologia apurada de planejamento estratégico, com participação de instituições e entidades afins, e da adequada compatibilização entre meios e fins. Além disso, deve-se ter em conta que o processo é permanente, pois está sujeito a revisões e ajustes continuados.

2.2 A arquitetura de segurança nacional brasileira

O Brasil não dispõe de uma grande estratégia que expresse, no longo prazo, um projeto de nação e oriente de forma integrada a segurança nacional e a política externa. Falta-nos também a tradição e a cultura de planejamento estratégico que conduzam o país ao desenvolvimento sustentável num ambiente seguro. Institucionalmente, não há uma estrutura burocrática governamental responsável por desenvolver e implementar esse processo. O Conselho de Defesa Nacional, previsto na carta constitucional, não possui competência ou atribuições para levar adiante um amplo projeto que represente uma grande estratégia nacional. Segundo Ramalho (2023), nas últimas quatro décadas, o Brasil renunciou a planejamentos sistemáticos abrangentes e intersetoriais. Nesse período, cada governo da vez foi tomado pela crise do momento, dedicando pouco ou nenhum esforço para um projeto de Estado que fizesse convergir as políticas públicas setoriais para alcançar objetivos vitais, representativos do interesse nacional. Percebe-se que o debate sobre uma grande estratégia nacional ainda está restrito pontualmente a alguns setores e segmentos da sociedade, nos quais se inserem basicamente acadêmicos, diplomatas e militares. Nesse âmbito, as discussões têm gerado o consenso sobre a importância e a necessidade de uma grande estratégia brasileira.

O diplomata Celso Amorim (2016) publicou o livro *A Grande Estratégia do Brasil*, uma reunião de textos da sua gestão no Ministério da Defesa (2011-2014), no qual preconiza que a política externa e de defesa se conjugam em uma grande estratégia. O embaixador argumenta que os objetivos de defesa brasileiros se inserem no marco de uma “grande estratégia” [tácita], cuja essência encontra-se na defesa do interesse nacional e na contribuição à paz mundial. O valioso legado reforça a necessidade de se avançar na construção da grande estratégia nacional não declarada, percebida pelo autor, de maneira mais ampla, devidamente elaborada e construída multissetorialmente, que, para além da convergência entre diplomacia e defesa – que no Brasil ainda é institucionalmente débil – defina mais especificamente os objetivos e interesses nacionais preconizados na Constituição, aloque meios e envolva os diversos

setores federais para alcançar os fins desejados. Noutro sentido, Alsina Júnior (2018) indica que a grande estratégia procura articular fatores político-diplomáticos, econômicos e militares em prol dos interesses de uma coletividade. Contrapondo-se a alguns teóricos, o diplomata considera que países médios, nos moldes do Brasil, assim como as grandes potências, podem desenvolver e obter sucessos com uma grande estratégia, nesse caso, focada, primordialmente, na dinâmica regional. Em vista disso, o autor alerta que é relevante considerar que a ênfase que as grandes potências atribuem à dimensão de segurança numa grande estratégia pode não ser compartilhada por todos os atores estatais.

Alguns cientistas políticos defendem que a grande estratégia é mais eficaz em cenários que oferecem certa previsibilidade, em um mundo onde os formuladores de políticas desfrutam de uma compreensão clara da distribuição de poder, de um sólido consenso interno sobre objetivos e identidade nacionais, assim como de instituições políticas e de segurança nacional estáveis (DREZNER; KREBS; SCHWELLER, 2020). No entanto, as condições idealizadas por esses três acadêmicos são uma combinação difícil de se configurar. Ao relacionar essas premissas à realidade brasileira, verifica-se o quão desafiador é o ambiente nacional para que os formuladores de políticas públicas empreendam uma grande estratégia. Porém, a vontade política, a visão estratégica de onde se pretende chegar e a construção de um consenso mínimo sobre a definição dos interesses nacionais – de qual Brasil queremos – são pontos de partida para “arregaçar as mangas” e conduzir o país a outro patamar. Parafraseando Layton (2018), “assim como as guerras, as grandes estratégias se originam na mente das pessoas”. Daí a premente necessidade de vontade política para reunir e articular os setores responsáveis (defesa, diplomacia, ciência e tecnologia, agricultura, economia, indústria e comércio exterior etc) e construir consenso para formular uma grande estratégia implementável.

Nesse sentido, em um ambiente conturbado de afronta e retaliação, a grande estratégia pode ser instrumento eficaz no processo de restabelecer um projeto de Estado para o Brasil, que inclui a superação das vulnerabilidades nacionais e das variáveis externas. A conformação de um tabuleiro internacional em transformação, em que as disputas geopolíticas, os crescentes efeitos da mudança climática e as crises financeiras tornaram o mundo mais instável e, portanto, menos previsível, sujeito a acentuadas alterações de rumo, não nos impede de formular estratégias de longo prazo, desde que sejam exequíveis, flexíveis e ajustáveis. Além disso, percebe-se uma oportunidade para que a convergência de esforços no desenvolvimento de uma grande estratégia nacional possa também contribuir para a necessária recomposição do diálogo político e do fortalecimento da coesão social em torno da busca de um mesmo destino.

Na ausência de diretrizes abrangentes e marcos normativos que conformem uma grande estratégia, os formuladores de políticas de defesa vêm tomando como orientação para o planejamento estratégico nos demais níveis outras referências, tais como: a Constituição Federal de 1988, que lista os objetivos fundamentais da nação, relaciona os princípios que regem suas relações internacionais, atribui a destinação das Forças Armadas e estabelece como competência da União “assegurar a defesa nacional”; as leis e decretos que tratam da organização, preparo e emprego do componente militar; e os tratados, convenções e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Segundo Proença Júnior e Diniz (1999), pensar uma política de defesa para o Brasil é pensar a atualidade e o futuro das necessidades e interesses de segurança brasileiros. Isto é, prover a capacidade de responder a eventuais contingências militares. Assim, cabe aos governantes e legisladores definir as necessidades e interesses a serem defendidos, sempre levando em conta as dinâmicas políticas, econômicas e valorativas da sociedade brasileira. Embora no país não se tenha formado uma tradição consolidada de pensar estrategicamente os assuntos de defesa, conjugados com outras expressões do poder nacional,

particularmente da política externa, os estudos estratégicos são a base reflexiva da defesa nacional (PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007). Não se pode subtrair da defesa seu contexto político, nem seu papel como instrumento para atingir objetivos nacionais.

Apenas em 1996, o Brasil teve sua primeira política de defesa expressa em um documento. Elaborada por um conjunto de agências, a Política de Defesa Nacional (PDN), como era chamada, constituía-se na formulação de pressupostos norteadores e da enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e à defesa do país, que procurava solidarizar as vertentes diplomática e militar com os princípios pétreos das relações internacionais do Brasil (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1999). Posteriormente, em 2012, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) foram harmonizadas, passando a ser apresentadas como uma unidade, ou seja, conjuntamente. A divulgação pública e regular de políticas e estratégias de defesa tornou-se um dos pilares da governança democrática, além de elemento regulador das relações civis-militares em matéria de defesa. Assim, as políticas de defesa servem, como resultado, para comunicar tanto como uma organização política percebe a si mesma, quanto como ela percebe e deseja participar da sociedade internacional (PROENÇA JÚNIOR; LESSA, 2017).

Nesse contexto, o Ministério da Defesa tem se encarregado de conduzir as periódicas revisões e atualizações das políticas e estratégias nacionais de defesa, juntamente com o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), destinado a dar publicidade à concepção e à estrutura do setor de defesa do país. A PND expressa a concepção política de defesa e estabelece os objetivos nacionais de defesa. A END contém a concepção estratégica e define estratégias e ações estratégicas de defesa. Assim, a PND e a END buscam indicar as conexões com as demais expressões do poder nacional que se relacionam com a segurança e a defesa do país, tendo por base os fundamentos constitucionais do Estado brasileiro e os princípios que regem suas relações internacionais.

Embora as edições atualizadas desses documentos (PND, END e LBDN) tenham aprimorado suas especificações no campo da defesa, procurando suprir as lacunas da falta de uma estratégia nacional de segurança orientadora, elas ainda contém elementos incorporados que transbordam seu escopo setorial. Por outro lado, em decorrência dos objetivos e estratégias nacionais de defesa estabelecidos, são listadas as capacidades nacionais necessárias para seu atingimento, a serem obtidas a partir de um portfólio de projetos e programas estratégicos, sempre que possível, apoiados pela indústria de defesa nacional, com vistas a manter minimamente a autonomia estratégica do país. Na visão de especialistas, os documentos ainda necessitam absorver novas demandas em defesa, que conformam e dão mais complexidade ao ambiente operacional contemporâneo e futuro, principalmente, em decorrência das tecnologias emergentes aplicadas aos sistemas bélicos, inclusive no campo informacional (MAIA NETO, 2022). Mais do que isso, necessitam impulsionar e dar mais efetividade aos arranjos interoperacionais e à ação conjunta das Forças.

Não menos importante, é a evidente falta de prioridade atribuída às questões de defesa na agenda política. Por exemplo, as revisões periódicas da tríade PND, END e LBDN, uma atribuição do poder executivo, por força de Lei devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional. No entanto, a Casa Legislativa, ao invés de atuar como espaço que proporcione amplitude e dinamismo ao debate da defesa nacional, tornou-se um entrave ao processamento dos documentos – com procrastinações seguidas devido à atenção dada às crises do dia ou a outros temas –, de modo que estes têm permanecido meses aguardando uma brecha para serem aprovados, a fim de que possam vigorar plenamente. Será que essa é a dinâmica mais adequada para se alcançar a coparticipação de ambientes que possuem alguma relação com a temática? Soma-se a isso o fato de que, desde 2010, não tivemos nenhum documento de

Defesa aprovado por um presidente da República. Tudo isso contrasta com a resposta que os líderes políticos dos principais países têm dado às mudanças no sistema de segurança global, fazendo com que seus documentos de segurança e defesa fossem revisados e as forças armadas revigoradas, muitas vezes simplesmente para se obter o efeito dissuasivo ante as múltiplas ameaças percebidas.

Enfim, apesar dos avanços obtidos, entende-se que ainda há um longo caminho a percorrer para que a participação da sociedade e dos governantes na formulação dos arranjos de defesa e na discussão e promoção da segurança nacional sejam mais efetivas. Alguns diagnósticos apontam que a falta de maior engajamento político e da sociedade em geral nas questões de segurança decorre, particularmente, do pouco interesse geral pela matéria e da falta de conhecimento adequado para tratar analítica e propositivamente o assunto, uma vez que, além da baixa percepção de ameaça externa, o esforço nacional tem se voltado principalmente para a superação imediata das fragilidades socioeconômicas do país e para o debate político doméstico. Reverter esta questão estrutural é um desafio permanente.

3 O MINISTÉRIO DA DEFESA COMO FORMULADOR ESTRATÉGICO

“Seu trabalho [Ministério da Defesa] é formular, conjuntamente, políticas e estratégias, integrar planejamentos e projetos; conduzir ações e operações conjuntas que melhorem a interoperabilidade e principalmente a complementaridade dos esforços, juntamente com os outros Órgãos do Estado, na construção de capacidades de defesa. [...] Suportando tudo isso há toda uma legislação [estratégica e gerencial] que precisa ser conformada, consolidada e aprovada [...]” General Silva e Luna, Ministro de Estado da Defesa, 2018

Após mais de duas décadas de existência, o MD tem procurado superar as dificuldades em articular a interação política com os poderes do Estado e com a sociedade. Mais desafiador, ainda, tem sido o seu papel de integração das Forças Singulares, com vistas a incrementar a interoperabilidade e a ação conjunta. O MD é o elemento central de formulação estratégica no nível setorial da defesa, intermediário entre o nível nacional e o nível subsetorial, a cargo das Forças Armadas. Nesta seção, é apresentado o processo de definição dos objetivos e estratégias militares de defesa, decorrentes da sistemática de planejamento estratégico militar. Além disso, é discutida a gestão e a governança da defesa, no contexto setorial, como política pública da administração executiva do Estado. Dois processos que tramitam paralelamente e que possuem metodologias próprias.

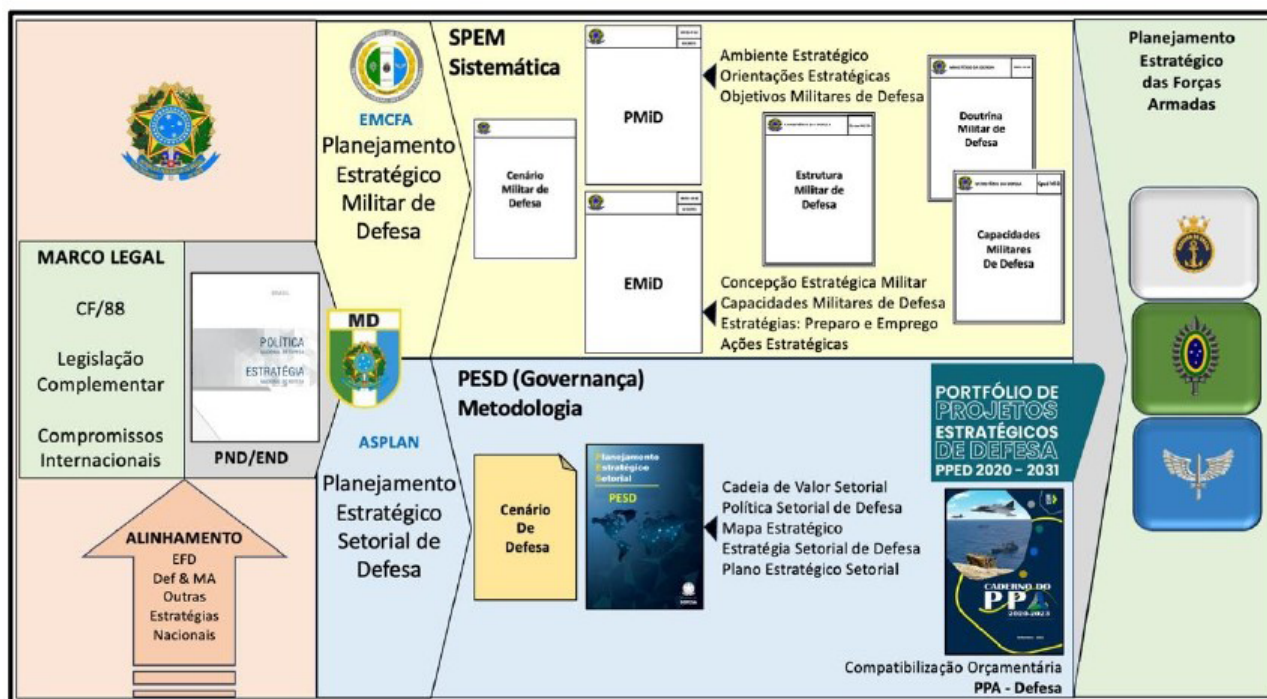
Segundo Gray (2014), o planejamento de defesa constitui-se em preparação para a defesa de um Estado no futuro (curto, médio e longo prazo). A preocupação primordial é examinar as maneiras pelas quais se pode enfrentar melhor o desafio colocado pela incerteza. Nesse sentido, como os planejadores e tomadores de decisão devem abordar as indeterminações que dizem respeito à segurança futura do país é uma questão central. Objetivamente, o planejamento de defesa pode ser conduzido sob a perspectiva de ameaças concretas, em relação às quais as forças são dimensionadas. Não havendo uma percepção definida de ameaça que indique um potencial adversário, a formulação estratégica considera como elemento orientador o que alguns pesquisadores chamam de “prudência diante das incertezas” (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 1999). Nessa proposta, a partir da visualização de desafios e ameaças difusas identificadas em determinado contexto, atual ou futuro, indica-se a definição da configuração e da forma de emprego das forças militares. Há mais de uma década, o planejamento de defesa do Brasil enquadrou-se no segundo caso, fazendo com que as concepções estratégicas de preparo e emprego do instrumento militar fossem desenvolvidas a partir de capacidades, gerando forças

flexíveis, adaptáveis, modulares, elásticas e sustentáveis.

Do processo de planejamento da defesa desenvolvido no âmbito do MD, tendo por base a PND e a END, decorrem dois eixos, um conduzido pelo EMCFA e outro pela Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN). O EMCFA é encarregado de elaborar a PMiD e a EMiD e a ASPLAN é responsável por formular a Política e a Estratégia Setorial de Defesa. Essas duas últimas, segundo o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) (BRASIL, 2019), orientaram a formulação do Plano Estratégico de Defesa (PED), considerado o produto final do PESD, que é constituído pelos planos estratégicos das Forças e dos órgãos do MD (MAIA NETO, 2022). Essa dinâmica produz um progressivo estreitamento do enfoque do campo da segurança e defesa que vai até os planos estratégicos das Forças, no nível subsetorial. É no nível setorial que se delineiam os grandes objetivos militares do país e se identificam as ameaças percebidas, sendo que o planejamento de defesa tem como princípio a organização e a capacitação das forças militares necessárias para fazer face a essas ameaças, caso se concretizem (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

Por outro lado, a divisão da estrutura de planejamento no nível setorial em duas vertentes – uma de gestão estratégica militar e outra de governança – não é a ideal em termos de planejamento estratégico, pois as diretrizes podem ficar deslocadas e perder a aderência. Diante dessa modelagem, é fundamental que as duas sistemáticas sejam integradas e, se necessário, que sejam criadas estruturas de governança para que os processos estejam em conformidade, uma vez que a ideia subjacente a uma instituição de defesa moderna é que ela seja capaz de definir e alcançar as metas e objetivos desejados de maneira eficiente. A figura 2 é representativa dessa sistemática.

Figura 2 – Planejamento Estratégico de Defesa



Fonte: elaborado pelo autor

Na primeira vertente, o planejamento estratégico militar define e organiza as atividades de preparo e emprego do poder militar para atender as demandas de defesa nacional. Sua formulação é regulada pela Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) (BRASIL, 2018), documento

que sistematiza o planejamento de alto nível para as Forças Armadas e visa a contribuir para atender aos objetivos de Defesa Nacional. A sistemática procura garantir a unicidade das políticas e estratégias de defesa e militar. Ela possui um caráter flexível, cíclico e renovável. Subdivide-se em concepção estratégica e configuração de forças, planejamento do preparo e do emprego operacional. A SPEM faz referência aos três níveis de planejamento estratégico militar, incluindo o nível nacional, no qual estão inseridas a PND e a END. No nível setorial, o planejamento estratégico militar busca construir uma capacidade da defesa, identificando possíveis articulações no âmbito nacional.

A PMiD é um documento de nível setorial que define os Objetivos Militares de Defesa (OMiD) e orienta os planejamentos estratégicos militares das Forças Armadas e do EMCFA referentes ao preparo e ao emprego. O documento aborda o ambiente estratégico e anuncia as orientações estratégicas para o estabelecimento dos objetivos e estratégias militares de defesa. A PMiD é condicionada pela PND, pela END e pelo Cenário Militar de Defesa (CMD). A EMiD estabelece estratégias, ações estratégicas e Capacidades Militares de Defesa³, além da concepção de preparo e emprego das Forças Armadas com vistas à consecução dos objetivos militares de defesa. Concebe Forças Armadas dissuasórias, capazes de pronta resposta em oposição a eventuais agressões. No entanto, a consolidação das estratégias de emprego demanda a implementação de um conceito estratégico de emprego conjunto das Forças Armadas.

Dois outros documentos possuem significado de destaque no planejamento militar de defesa, a Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) (BRASIL, 2010) e a Doutrina Militar de Defesa (DMD) (BRASIL, 2007). A EttaMiD foi concebida com o objetivo de preparar e empregar o poder militar de acordo com os preceitos legais, de modo a atribuir responsabilidade às autoridades e aos órgãos componentes dessa estrutura e prever a ativação de comandos operacionais em caso de emprego. Por outro lado, a DMD estabelece os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas, em atendimento às demandas da Defesa Nacional. O documento é de 2007, necessitando de atualização a fim de incorporar as novas concepções da guerra moderna, tais como as operações em amplo espectro, as operações multidomínio, o antiacesso e a negação de área. O Exército Brasileiro tem avançado na assimilação de conceitos futuros. O seu novo Conceito Operacional considera o emprego da Força Terrestre (F Ter) em operações de alta intensidade como parte de um esforço conjunto, cuja atuação se dá por meio da convergência de efeitos letais e não-letais, nos diversos domínios e dimensões do ambiente operacional. A Concepção elenca como fator crítico a importância da expressão militar na defesa dos interesses nacionais, exigindo a modernização, integração e adequado desdobramento de Forças Armadas em condições de emprego em operações conjuntas (BRASIL, 2023). Em consideração a isso, os descompassos doutrinários precisam ser resolvidos para que, com base em princípios consolidados de atuação conjunta em um ambiente contemporâneo de conflitos, a interoperabilidade possa alcançar avanços substanciais.

Na outra vertente, paralelamente ao planejamento militar e seguindo metodologia própria (BRASIL, 2022), é desenvolvido pelo MD o PESD, que tem o caráter institucional do Setor de Defesa e direciona a gestão estratégica das Forças. Já o Plano Estratégico corresponde a um determinado ciclo de gestão que coincide com o prazo temporal do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, criando condições para o alinhamento do planejamento estratégico setorial com o planejamento orçamentário. O planejamento setorial inclui a obtenção das capacidades militares de defesa definidas no planejamento

³ Capacidade Militar de Defesa (CpcdMD): aptidão para se atingir um efeito desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de tarefas.

estratégico militar, com a elaboração pelo Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa (CONSUG/MD) do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa, no qual são reunidas as iniciativas estratégicas (programas e projetos) de maior relevância para o setor de defesa. Portanto, o desafio para a defesa é fornecer um equilíbrio entre as competências das Forças Armadas e os meios disponíveis. Numa conjuntura de recursos limitados e de requisitos estratégicos em mutação, existe uma necessidade crescente de extrair o máximo benefício do orçamento destinado à defesa, por intermédio de uma gestão eficaz e eficiente. Assim, o nível estratégico-operacional tem a função realizadora de planejar, executar e controlar, enquanto o exercício da governança tem a função direcionadora de avaliar, dirigir e monitorar a atuação da gestão. Esse ambiente de governança requer transparência e responsabilidade no funcionamento das instituições de defesa, constituindo a base para a supervisão civil da tomada de decisões e do desempenho do setor (BUCUR-MARCU; FLURI; TAGAREV, 2009). Em vista disso, cada vez mais, órgãos externos ao sistema, como o Tribunal de Contas da União, as comissões temáticas do Congresso Nacional e a própria mídia, exercerão o monitoramento e o controle das atividades desenvolvidas pelo setor de defesa, questionando permanentemente a destinação, essencialidade e imprescindibilidade de suas estruturas e ações (MAIA NETO, 2022).

A descrição das sistemáticas de planejamento setorial nos mostra que a gestão da defesa abrange desde o processo de formulação da política e da estratégia nacional de defesa, passa pela sua implementação no contexto das Forças Armadas, pelo comando e controle dessas Forças, abordando a gestão de recursos, de pessoal, de aquisições e tudo aquilo que possibilita uma gestão eficaz e eficiente das forças de defesa. Acredita-se que as novas demandas por segurança e defesa já exigem maior eficiência e eficácia do aparato militar, com a consequente revisão conceitual da gestão militar, para uma gestão da defesa (MAIA NETO, 2022). Em vista disso, é desejável que o PESD seja coerente com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) para o Brasil, instituída em 2020, e com outras estratégias nacionais correlatas, a fim de subsidiar os planejamentos estratégicos do EMCFA e das três Forças, que, por sua vez, são condicionadas ao seu caráter operacional e militar. Mais uma vez, evidencia-se aqui a falta de uma grande estratégia nacional, que não apenas proporcione o alinhamento das políticas e estratégias setoriais, mas, também, que faça convergir as ações na consecução dos objetivos fundamentais da nação voltados para sua segurança no contexto internacional. Apesar dos esforços, as duas sistemáticas – de planejamento militar de defesa e de planejamento setorial – ainda não atingiram o grau de integração esperado, como se pode ver, por exemplo, pelas conduções independentes e pela dissonância dos diferentes ciclos de planejamento. Esses dois sistemas, mais que aderentes, são planejamentos que devem estar entrelaçados em todo o seu processamento.

Nessa breve abordagem do ordenamento do setor de defesa, evidenciam-se muitos desafios relacionados à elaboração do planejamento estratégico militar. Primeiro, direcionar todos os esforços para garantir uma preparação conjunta do instrumento militar voltada para a defesa da pátria – da nossa sociedade, do território e dos interesses nacionais –, ou seja, apto a atuar em um conflito armado, inclusive de alta intensidade. Isso é primordial. Estar preparado para a guerra é a essência de toda essa estrutura. Não existem atalhos e os desvios devem ser evitados. Segundo, aproximar mais o planejamento estratégico militar do planejamento setorial voltado para a governança, buscando maior aderência entre eles, sem perder de vista o foco principal da defesa. Terceiro, harmonizar as particularidades das Forças Singulares, tanto no planejamento, como na capacidade de atuar conjuntamente, adquirindo graus cada vez maiores de interoperabilidade. Quarto, buscar garantir um fluxo orçamentário compatível com o planejamento militar, a fim de prover a necessária prontidão operacional para atender a situações inesperadas e de suprir as lacunas de capacidade para viabilizar a construção de forças desenhadas para

atuar em conflitos presentes e futuros. Esse fator possibilita a manutenção de uma força dissuasória crível e, portanto, inibidora de agressões. Quinto, dispor de uma adequada estrutura de inteligência estratégica para a gestão do conhecimento, devidamente estruturada e capaz de subsidiar de modo eficaz a sistemática de planejamento e os processos decisórios (CARVALHO, 2023). Sexto, superar as limitações de toda ordem para se desenvolver um planejamento estratégico militar de defesa, que exige pessoal experiente e capacitado a utilizar metodologias modernas e adequadas. Sétimo, superar a falta, no nível nacional, de diretrizes convergentes de esforços multissetoriais, aos moldes do que seria uma grande estratégia nacional. Enfim, desenvolver políticas, estratégias e planejamentos flexíveis, no intuito de preparar a estrutura militar num ambiente de incerteza, com um mínimo de referencial orientador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Proporcionar segurança aos seus cidadãos é o trabalho mais importante de cada estado, de cada sociedade. Sem segurança não pode haver liberdade, nem estabilidade, nem prosperidade.” Olaf Scholz, Chanceler da Alemanha (Germany National Security Strategy, 2023, p. 5)

Por meio de uma análise sucinta sobre a interação das esferas políticas do Estado na elaboração de políticas de defesa e de seus reflexos para o planejamento estratégico militar, buscamos, inicialmente, contextualizar a reconfiguração do tabuleiro internacional e seus impactos nas questões de segurança e defesa, harmonizar alguns conceitos instrumentais e identificar os níveis de planejamento de defesa. Na sequência, enfatizamos a natureza política do domínio da defesa e caracterizamos a importância e funcionalidade de uma grande estratégia, ausente no caso brasileiro. Por fim, apresentamos o Ministério da Defesa como responsável por criar uma ponte estratégica entre os outros dois níveis de planejamento e descrevemos seu papel na elaboração sistematizada da política e da estratégia militar de defesa, listando os principais desafios dessa empreitada.

Para que o Brasil tenha efetiva capacidade de preservar seus recursos, de proteger a sociedade e de defender seus interesses, é fundamental que amadureça sua cultura estratégica, com vistas a aperfeiçoar seus processos analíticos atinentes à temática de defesa. É central, para a construção de uma arquitetura brasileira de segurança e defesa, compreender as transformações do sistema internacional, acompanhando e avaliando a dinâmica geopolítica sistêmica, tornando o domínio da defesa aderente e indissociável da política externa. O atual cenário internacional demanda atenção à questão da segurança, revisão dos planejamentos e reforço do poder militar.

Os objetivos da política de segurança de um país abordam os desafios, riscos e ameaças atuais e previsíveis e refletem os valores e interesses da nação, bem como suas ambições na arena da segurança internacional. Uma boa estratégia de segurança fornece um conceito claro, realista e eficaz do uso de instrumentos de poder diplomáticos, econômicos, militares e outros para atingir os objetivos de segurança. As avaliações, análises e diagnósticos, conjugados com os objetivos políticos e estratégicos de defesa, possibilitam estimar os papéis das Forças Armadas entre os instrumentos de poder. No Brasil, elas cumprem uma destinação dual, com a clássica atribuição de defesa da Pátria face a ameaças externas e, internamente, de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Em vista disso, o que importa são as capacidades que as Forças Armadas têm, ou terão, para alcançar os objetivos de defesa e cumprir suas missões constitucionais.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma grande estratégia nacional constituiria um

balizamento concreto para a ação diplomática e militar. A PND, por si só, é insuficiente, pois permanece a falta um elemento integrador das visões multisetoriais, que represente a expressão de um consenso político abrangente, capaz de produzir diretrizes de longo prazo, precisas, sobre o papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo. A partir daí, seria possível definir as políticas externa e de defesa mais adequadas para o alcance dos objetivos almejados, bem como os mecanismos conjuntos de coordenação e avaliação apropriados (ALSINA, 2003). Embora a implementação de uma grande estratégia, por si só, não garanta um avanço no desenvolvimento e na segurança do país, ela pode ser um empreendimento recompensador ao proporcionar melhores condições para a prosperidade, promovendo a convergência de esforços e direcionando as ações das políticas de Estado, partindo de uma análise estratégica minuciosamente elaborada e do estabelecimento de objetivos compatíveis com os meios disponíveis, que reflitam os reais interesses nacionais.

A cultura política brasileira e a ênfase dos temas desenvolvidos no debate político tornam difícil a busca sustentada de uma estratégia definida e concreta. A segurança e a defesa têm ocupado uma posição secundária na agenda nacional, beirando os limites da prudência em termos de segurança. O cientista político Richard Betts (1997) alerta que, mesmo em tempos de estabilidade ou de “paz duradoura”, não se deve remover o assunto da segurança e defesa da lista dos temas de maior prioridade da agenda de um Estado. Ainda carecemos de lideranças políticas forjadas nas novas competências do século XXI, com vontade de lançar o país na construção de projetos nacionais que requeiram um planejamento estratégico dessa dimensão. Olhando por esse prisma, no momento, não há indicações de que a tendência de o país permanecer sem uma grande estratégia não persistirá. Avançar sem essa orientação abrangente e necessária requer flexibilidade e adoção gradual de projetos setorizados, singularizados e limitados, suficientemente coordenados. De qualquer forma, o debate continua válido, pois suscita discussões sobre avaliações e alternativas estratégicas governamentais, fomentando uma visão crítica nesse sentido. Embora não seja da competência do Exército suprir a grande estratégia da Nação, ele, juntamente com outros setores (diplomático, acadêmico etc), poderá contribuir para o seu fomento, além de poder propor indicações para os formuladores de políticas sobre as implicações para a defesa de estratégias a serem adotadas.

Por outro lado, a política de defesa representa a articulação entre os objetivos colocados pelo mais alto órgão político e os meios militares (RUDZIT; NOGAMI, 2010). Ao longo desta pesquisa, três desafios se mostraram centrais para o planejamento estratégico desenvolvido no âmbito do MD: a ausência de diretriz de Estado que relacione a segurança com outros domínios da vida nacional e cujas ações impactam o setor de Defesa; a dupla sistemática de planejamento estratégico, que pode produzir diretrizes deslocadas e desconectadas, tornando mais complexa a gestão da defesa orientada por uma governança que busca efetividade; e a defasagem da doutrina militar de defesa – que ainda não incorporou os novos conceitos que conformam os conflitos contemporâneos – conjugada com a falta de um conceito de emprego conjunto das Forças Armadas –, o que pouco contribui com a necessária expansão da ação conjunta e a busca de sua plena interoperabilidade. Assim, ainda há muito a fazer para o aprimoramento dos processos de planejamento de defesa, na elaboração e integração de suas políticas, bem como na promoção do engajamento político-social sobre as questões de defesa. A continuidade desse ciclo de pesquisas irá procurar, por meio do estudo de casos, algumas soluções que possam contribuir para maior articulação da sistemática de planejamento estratégico nos seus diversos níveis.

REFERÊNCIAS

- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo. **Ensaio de Grande Estratégia Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.
- AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG-Unesp, 2016.
- ART, Robert J. A defensible defense: America's Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, v. 15, n.4, p. 5-53, Spring 1991.
- AYOUB, Mohammed. The security predicament of the Third World state: reflections on state-making in a comparative perspective. In: JOB, Brian (ed.). **The insecurity dilemma**: national security of Third World states. Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 63-80.
- BARRY, Ben et al. The future of NATO's European land forces: plans, challenges, prospects. **The International Institute for Strategic Studies**, June 2023. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper/2023/06/the-future-of-natos-european-land-forces/>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- BETTS, Richard K. Should strategic studies survive? **World Politics**, v. 50, n. 1, p. 7-33, 1997. Disponível em: https://www.academia.edu/1398653/Should_strategic_studies_survive. Acesso em: 2 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa** – MD51-M-04. 2. ed. Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estrutura Militar de Defesa**. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas** - MD35-G-01. Brasília: MD, 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)** – MD522-M-01. Portaria Normativa nº 94/GM-MD, de 20 de dezembro de 2018.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial (PESD) 2020-2031**. Brasília: MD, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/institucional/diagrama_planejamentoa_estrategicoa_17a_04a_2020.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial de Defesa** – Método, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/MetododoPESD.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- BRASIL. Exército Brasileiro. **Conceito Operacional do Exército Brasileiro**. Operações de Convergência 2040 – EB20-MF-07.101. Portaria – EME/C Ex nº 971, de 10 de fevereiro de 2023.
- BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor (ed.). **Defence Management**: an introduction. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. Disponível

em: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Defence_Management_Intro.pdf. Acesso em: 8 ago. 2023.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**. A new framework for analysis. Boulder, C.O.: Lynne Reinner Publishers, 1998.

CARVALHO, Guilherme O. G. de. O Conflito na Ucrânia: raízes da guerra. **Revista Doutrina Militar Terrestre**, v. 11, n. 34, p. 40-45, abr./jun. 2023. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/11924/9518>. Acesso em: 6 jul. 2023.

CEPEDA, Jose E. **What should be America's next post 9-11 Grand Strategy?** Carlisle (EUA): U.S. Army War College, 2008. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA494378.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

COLBY, Elbridge. **Grand Strategy**: contending contemporary analyst views and implications for the U.S. Navy. CNA Analysis and Solutions, 2011.

DREZNER, Daniel W.; KREBS, Ronald R.; SCHWELLER, Randall. The end of Grand Strategy: America must think small. **Foreign Affairs**, v. 99, n. 3, p. 107-117, mai./jun. 2020.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2022.

FREEDMAN, Lawrence. Grand Strategy in the twenty-first century. **Defence Studies**, v. 1, Spring 2001.

FREEDMAN, Lawrence. The meaning strategy. Part I – The origins story. **Texas National Security Review**, v. 1, issue 1, p. 90-105, Dec. 2017.

GERMANY. The Federal Government. **Germany National Security Strategy 2023**. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-Executive-Summary-EN.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

GRAY, Colin. S. **Strategy and Defense Planning**: meeting the challenge of uncertainty. Oxford: Oxford University Press, 2014.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LAYTON, Peter. The idea of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 157, issue 4, p. 56-61, 2012.

LAYTON, Peter. **Grand Strategy**. New York: Grand Strategy, 2018.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. New York: Meridian Books, 1991.

LISSNER, Rebecca F. What is Grand Strategy? Sweeping a conceptual minefield. **Texas National Security Review**, v. 2, issue 1, p. 52-73, Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>.

MAIA NETO, Jacintho. A gestão de Defesa. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 210-221, maio-ago. 2022.

MANWARING, Max; CORR, Edwin G.; DORFF, Robert H. (eds.). **The search for security**: a U.S. Grand Strategy for the twenty-first century. Westport (EUA): Praeger Publishers, 2003. p. 127-129.

MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great powers politics**. Nova York: W.W. Norton, 2001.

MURRAY, Williamson. Thoughts on grand strategy. In: MURRAY, W.; SINNREICH, Richard H.; LACEY, James (eds.). **The shaping of Grand Strategy: policy, diplomacy, and war**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 1-33.

NASCIMENTO, Almir Lima. De um planejamento estratégico de Estado a uma grande estratégia (relações exteriores e defesa) – apontamentos. In: **Caderno de Estudos Estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional**. Brasília: ESD, 2023. p. 11-28.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the acceptance of the Nobel Peace Prize**, Oslo, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>. Acesso em: 2 jun. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. Considerações técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP, 1999, Natal-RN. **Anais Eletrônicos** [...], Natal-RN: ABEPRO, 1999. Disponível em: https://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF. Acesso em: 2 jun. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; LESSA, Marcus Augustus. Brazilian National Defence policy and strategy reviewed as a unity. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. 1-19, 2017.

RAMALHO, Antonio Jorge. Acerca de uma possível grande estratégia para o Brasil: o lugar da Defesa Nacional. In: **Caderno de Estudos Estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional**. Brasília: ESD, 2023. p. 53-67.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n.1, p. 5-24, 2010.

SILOVE, Nina. Beyond the buzzword: the three meanings of “grand strategy”. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 1-31, 2018.

SOUZA, Bruna Luiza. **Towards a grand selective engager: scholarly recommendations for American strategy after the Cold War**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/NG), Belo Horizonte, 2021.

U.S. ARMY. **National Security Policy and Strategy**. Course Educational Program. US Army War. Carlisle: USAWC, 2017. Disponível em: https://ssl.armywarcollege.edu/documents/Directives/AY17_National_Security_Policy_and_Strategy.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece ao professor Antonio Jorge Ramalho, da UnB, ao Coronel Jacintho Maia Neto, da ESG, e ao Coronel Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, do CEEEx, pelo inestimável apoio prestado na elaboração deste trabalho. Agradece também à equipe do CEEEx pela revisão e pelos comentários úteis ao apreciarem as versões anteriores desse texto, em especial à Tenente-Coronel Daniela Schmitz Wortmeyer.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

20



ANOS
(2003-2023)



EXÉRCITO BRASILEIRO
Braço Forte - Mão Amiga

MAPEAMENTO PRELIMINAR DA TRAJETÓRIA DAS DISCUSSÕES SOBRE “AMBIENTE INFORMACIONAL” E “GUERREAR INFORMACIONAL”

“INFORMATION ENVIRONMENT” AND “INFORMATION ENVIRONMENT”: A PRELIMINARY MAPPING OF CONCEPTS

EUGENIO DINIZ

RESUMO

Visa-se aqui a um esforço inicial de mapeamento da trajetória das ideias de “guerra informacional” e/ou “guerrear informacional”, “ambiente informacional” e “zona cinzenta”, conforme a literatura e publicações doutrinárias, principalmente do Exército dos Estados Unidos da América. Trata-se de um esforço preliminar, cujo propósito é permitir, num momento posterior, uma avaliação mais rigorosa de tais ideias. Ainda assim, algumas dificuldades já são examinadas. Embora documentos doutrinários e a literatura que os embasa direta ou indiretamente apresentem sugestões interessantes para reflexão e aprofundamento, nem tudo é consistente com vertentes mais sofisticadas da discussão, enquanto outras parecem ter o potencial de conflitar fortemente com valores democráticos. Além disso, ideias como a da “zona cinzenta” parecem pôr em xeque a própria ordem internacional baseada em regras que se pretende proteger. Por fim, várias delas parecem conceitualmente frágeis e inconsistentes, demandando mais reflexão.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiente Informacional; Guerrear Informacional; Zona Cinzenta; Operações Informacionais.

ABSTRACT

A preliminary effort of tracking the trajectory of the ideas of “informational war” and/or “informational warfare”, “informational environment” and “gray zone”, according to the literature and doctrinal publications, mainly from the US Army, is what is undertaken here. The purpose is to enable a more rigorous assessment of such ideas at a later moment. Nevertheless, some problems are already addressed here. While doctrinal documents and the literature that directly or indirectly underpins them might present some insight and food for thought, not all of them seem consistent with more sophisticated strands of the discussion, while others appear to conflict with democratic values. Moreover, ideas such as “the gray zone” seem to call into question the very rules-based international order they are intended to protect, and some others seem conceptually flawed and inconsistent.

KEYWORDS: Information Environment; Information Warfare; Gray Zone; Information Operations.

O AUTOR

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG). Diretor Executivo e fundador da Synopsis - Inteligência, Estratégia, Diplomacia. É membro do International Institute for Strategic Studies - IISS (Londres) e da International Association for Security and Intelligence Studies - INASIS. É pesquisador 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador contratado do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP-CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

“Em seu sentido estrito, guerra é combate; pois o combate é o único princípio eficaz na atividade tão variada que, num sentido mais abrangente, se chama guerra. Mas a guerra é uma prova das forças morais e físicas por meio destas últimas.”

“Ambas [a prostração das forças do inimigo e a ocupação de seu território] podem ter sido alcançadas, e, ainda assim, a guerra, isto é, a tensão hostil e a ação das forças hostis, podem não ser tidas como concluídas, desde que a vontade do inimigo não tenha sido conquistada, ou seja, sem que seu governo e seus aliados tenham decidido assinar a paz ou que o povo esteja disposto a submeter-se.”

“Com o termo ‘informação’ queremos designar todo o conhecimento que um homem tem sobre seu inimigo e sobre seu país e, por conseguinte, os fundamentos de suas ideias e empreendimentos.”

(Carl von Clausewitz, *Da Guerra*)¹

Não é de hoje que se sabe que levar o oponente (suas forças, suas lideranças, sua população) a não querer lutar mais é um aspecto crucial da guerra; que, nela, a principal maneira pela qual influenciar sua vontade é pela ação das forças combatentes; e que interferir na sua capacidade de obter e transmitir informações úteis e válidas pode comprometer sua atividade, sua avaliação da situação e sua disposição para continuar ou não lutando, idealmente levando-o a aceitar, com o mínimo de custos de nossa parte, um resultado que nos seja mais favorável. Como essa interferência pode ocorrer depende das possibilidades disponíveis para cada sociedade em cada momento histórico específico.

Por exemplo, se as informações têm que ser obtidas por observação visual (com ou sem o auxílio de algum dispositivo óptico simples, como luneta ou binóculo, ou, posteriormente, até mesmo câmeras fotográficas), medidas de defesa passiva como camuflagem, ocultamento, dispersão, chamarizes podem ser suficientes para induzir o oponente a erros de avaliação. Se o oponente depende de espiões ou informantes, é possível identificar e vigiar ou eliminá-los; ou levá-los a fornecer informações falsas, consciente ou inconscientemente; ou, ainda, plantar falsos informantes ou agentes duplos. Se as informações e mensagens têm que ser transmitidas por um mensageiro a pé ou a cavalo, é possível interceptá-lo e, eventualmente, substituí-lo; ou, sub-repticiamente, substituir a mensagem original por uma falsa. As telecomunicações com fio (telégrafo e, depois, telefone) ofereceram novas e óbvias possibilidades de interceptação e interrupção das comunicações, mas ainda sem grandes exigências técnicas e organizacionais. Por sua vez, a única forma de comunicação em maior escala então existente, os jornais, era caracterizada por veículos eminentemente locais e regionais, com circulação restrita, fazendo com que não compensasse empregar grandes esforços junto à população – que, de resto, não era amplamente alfabetizada.

Já o uso do espectro eletromagnético para obtenção de informações (p. ex., radar, infravermelho) e sua transmissão (p. ex., rádio, televisão); a proliferação do registro de imagens (fotografias, filmes, vídeos); novas plataformas para sensores e transmissores (aeronaves, satélites); o surgimento das grandes empresas jornalísticas, da indústria cinematográfica e da televisão; a alfabetização generalizada; e o consumo de massa multiplicaram as oportunidades para a produção e

¹ Tradução livre, adaptada da de Teresa Barros Pinto Barroso, em Clausewitz (1979), cotejada com o texto alemão (CLAUSEWITZ, 1999 [1832]) e com a tradução de Michael Howard e Peter Paret (CLAUSEWITZ, 1989). Por razões que não podem ser exploradas aqui, nenhuma tradução que eu conheço do *Da Guerra* pode ser considerada plenamente satisfatória.

a circulação de informações. Por outro lado, também ampliaram as possibilidades de interceptação, despistamento e, como novidade de maior vulto, de levar informações (verdadeiras ou falsas) diretamente à população do oponente, sem intermediação de governos, furando bloqueios impostos por censores. Era possível, ainda, convencer ou aliciar repórteres ou editores nas grandes empresas jornalísticas, ou até mesmo “plantar” jornalistas com o objetivo de divulgar informações de interesse próprio. Atuar nesse contexto, porém, exigia significativa especialização técnica e investimento de recursos organizacionais, resultando no aumento da complexidade organizacional de forças armadas no mundo todo. Para além das mudanças conspícuas (surgimento da aviação, das forças aéreas e de suas componentes espaciais; da arma de Comunicações e especializações semelhantes nas diversas forças), houve a proliferação de atividades e termos, com suas especializações organizacionais, que marcaram a vigência desse ambiente com tais características: “guerrear psicológico” e “operações psicológicas”; medidas, contramedidas e contracontramedidas eletrônicas ou “guerrear eletrônico”; comunicação social, comunicações estratégicas, propaganda, etc.

Porém, a partir dos anos 1990, vários processos então em curso consolidaram-se e vêm convergindo:

a. inicialmente, o surgimento dos canais de televisão dedicados exclusivamente a notícias impôs uma nova dinâmica em sua produção, com aumento dos incentivos para a produção de “furos” jornalísticos e consequente diminuição relativa dos incentivos para checagem e confirmação de informações e produção de análises aprofundadas das notícias;

b. a ampla difusão do uso dos microcomputadores, tanto para uso pessoal, quanto profissional, comercial e governamental, aumentou exponencialmente a capacidade socialmente disponível de armazenamento e processamento de informações;

c. o surgimento e a expansão da Internet, levando também a um aumento exponencial das transações por via eletrônica e a distância, tornando praticamente desprezíveis os custos da transmissão de mensagens e informações, permitindo a praticamente todos os indivíduos com acesso a ela comunicar suas ideias e impressões por meio de páginas, sítios, blogs, etc., e, num segundo momento, canais de vídeo e mídias sociais de ampla repercussão;

d. ainda como consequência da expansão da Internet, vários setores de atividades vêm sendo redefinidos e transformados, com destaque para o comércio *online*, o setor financeiro, o jornalismo e a publicidade;

e. a possibilidade de comunicação em redes privadas, fora da Internet, transformou as comunicações internas das organizações e o acesso a seus dados;

f. a digitalização de imagens e de sons facilitou e barateou a sua produção, armazenamento e circulação;

g. a proliferação de sensores embutidos em múltiplos equipamentos (desde scanners em caixas registradoras a sensores de distância utilizados em carros) e de plataformas para sensores (com destaque para satélites e drones) contribuiu significativamente para a multiplicação da disponibilidade de dados para serem armazenados, processados, analisados;

h. a expansão das redes de computadores fez surgir o fenômeno do ciberespaço como espaço de trocas e transações, e potencializou a capacidade de processamento de informações graças ao amplo acesso a bancos de dados, que, por sua vez, puderam tornar-se muito extensos, exatamente em função da facilidade de obtenção (principalmente pela multiplicação de sensores diretamente

associados a equipamentos), armazenamento, processamento e acesso e transmissão de dados;

i. a partir de várias dessas transformações, surgiram as diversas mídias sociais, ampliando os canais de interação entre pessoas no mundo inteiro;

j. o surgimento da telefonia celular; a partir da terceira geração de serviços móveis (3G), o acesso a redes de computador pela infraestrutura de prestação de serviços de telefonia móvel, e o surgimento dos diversos modelos de *smartphones* intensificaram os processos acima;

k. as capacidades de processamento e análise de dados para categorização e recomendação foram dramaticamente aumentadas a partir de diversas técnicas de inteligência artificial; e

l. como consequência de todos os processos acima, os processos de produção e circulação de informações foram dramaticamente alterados, com particular impacto para a propaganda, a publicidade, o jornalismo, a indústria de bens audiovisuais, afetando significativamente o modo como a circulação e o debate de ideias ocorrem na sociedade – mas afetando também inúmeras outras indústrias.

Desde então, novos termos começaram a circular com mais intensidade, como “ciberguerra” ou “guerra cibernética” e suas “operações cibernéticas”; “guerra informacional”² ou, num sentido mais restrito, “guerra de informações”, com suas “operações de informação” ou “operações de influência”. Outros tiveram uma vida mais curta, ou, pelo menos, tornaram-se menos corriqueiras a partir de um certo momento, como “*netwar*” ou, ainda, “guerrear informacional estratégico” (MOLANDER et al., 1996). Em alguns casos, algumas das atividades já existentes anteriormente passaram a ser vistas à luz dessas novas propostas de entendimento, como “comunicações estratégicas” ou “operações psicológicas” (rebatizadas, no caso dos EUA, como “operações militares de apoio informacional” ou MISO). Entretanto, com o início das hostilidades na Ucrânia, em 2014, e o rápido sucesso da anexação da Crimeia pela Rússia, houve novo impulso à discussão, trazido pela ideia de “guerra híbrida” que se associou à ação russa, levando a uma ampla discussão sobre o que seria a “guerra informacional” no novo “ambiente informacional”. Assim, introduziram-se novas ideias que, mais recentemente, passaram a fazer parte das publicações doutrinárias oficiais dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – como a ideia de “zona cinzenta” – e, no mínimo, reenquadrando outras noções – como, por exemplo, a de “guerra cibernética”.

Visa-se aqui a um esforço inicial de mapeamento da trajetória das ideias de “guerra informacional” e/ou “guerrear informacional”, “ambiente informacional” e “zona cinzenta” que foram formalizadas doutrinariamente, como referido. Trata-se de um esforço preliminar, cujo propósito é permitir, num momento posterior, uma avaliação mais rigorosa de tais ideias. Como se trata de um estudo feito no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, privilegiar-se-ão, quando for o caso, textos e publicações que lhe possam ser mais afeitos.

Inicialmente, porém, é importante fazer algumas ressalvas. Em primeiro lugar, o emprego dos termos não é consistente ao longo dos textos estudados. Fique entendido, então, que o significado de um termo utilizado em qualquer momento deste ensaio refere-se, em princípio, ao empregado pelo texto que estiver sendo examinado mais detidamente naquele ponto; se, em alguns momentos, um termo for empregado em letras maiúsculas e outro em minúsculas, é porque, no texto em discussão naquele ponto, o termo é empregado em letras maiúsculas; vale o mesmo para o emprego de siglas.

²Nesse caso, com duas perspectivas distintas: uma como sinônimo de “guerra de informações”; e outro, menos frequente, como caracterização de como seria a guerra contemporânea, por contraste a, por exemplo, “guerra industrial” (cf. GILLAN et al., 2008).

Segundo, alguns autores referem-se a algumas ideias como “war” (por exemplo, *information war*) e outros como “warfare”, uma distinção que nem sempre é feita em português; neste texto, “war” será traduzido como “guerra”, e “warfare” como “guerrear”. Terceiro, o emprego dos termos nesse texto, com ou sem aspas, em nenhum momento significa qualquer tipo de concordância ou endosso, por parte deste autor, com relação a sua pertinência, validade, adequação ou utilidade para representar ideias, e nem mesmo que essas ideias sejam válidas. Pelo contrário, por exemplo, este autor considera, a partir de Clausewitz, que a guerra é uma ação de força para obrigar o oponente a fazer a nossa vontade – força entendida aqui como força física –, e guerrear é simplesmente executar atividades características, próprias, da guerra; se não há emprego de força física, não há que designar-se uma atividade como “guerra” ou como “guerrear”, por mais importante que essa atividade possa ser no contexto. Do mesmo modo, este autor considera inadequado compartimentar a guerra por tipo de espaço, por domínio, por atividade, pois guerrear, em princípio, pode envolver todos esses ambientes e domínios. Por fim, na medida do possível, o emprego dos termos será consistente com o jargão frequentemente empregado pelas forças, como expressos no Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015), exceto quando se julgar que o emprego do termo pode ser teoricamente inconsistente.

Um esclarecimento adicional: a expressão “ambiente informacional” é empregada em muitos contextos distintos (p. ex., GREIF, 2017; YU; WEBB, 2017; SCHUDSON, 1993); entretanto, ater-se-á aqui a seu emprego (e de outros termos correlatos) no contexto das relações entre atores políticos no ambiente internacional.

2 OS PRIMEIROS ANOS: DA DÉCADA DE 1990 A MEADOS DA DÉCADA DE 2010

Escrevendo em 1995, Martin Libicki (1995), num texto amplamente citado, procurou fazer um balanço da literatura existente até então sobre o tema. No seu entender, não existia um guerrear informacional como atividade distinta, mas sim sete formas diferentes de guerrear informacional, cada uma reivindicando para si o rótulo de “guerrear informacional”:

- (i) guerrear de comando-e-controle (que visa a atingir a cabeça e o pescoço do inimigo),
- (ii) guerrear baseado em inteligência (que consiste na concepção, proteção e negação de sistemas que buscam conhecimento suficiente para dominar o espaço de batalha),
- (iii) guerrear eletrônico (técnicas radioeletrônicas ou criptográficas),
- (iv) guerrear psicológico (em que a informação é empregada para mudar as mentes de amigos, neutros e inimigos),
- (v) guerrear “de hacker” (em que sistemas de computadores são atacados),
- (vi) guerrear de informação econômica (bloquear ou canalizar informação em busca de dominância econômica), e
- (vii) guerrear cibernético (uma sacola de supermercado de cenários futurísticos). (LIBICKI, 1995, x).

Cada uma dessas formas incluía, em seu entender, subcategorias de atividades. Além disso, essas atividades (bem como algumas das subcategorias) apresentavam, entre si, graus distintos de amadurecimento. Na sua avaliação, todo esse conjunto de atividades que disputavam então o rótulo de “guerrear informacional” era menos problemático do que pareceria à primeira vista. Conclui, então, entre outras coisas, que, embora sistemas de informação tivessem se tornado mais importantes, várias técnicas e procedimentos seriam suficientes para garantir sua integridade: atividades como “bloqueios de informação” e “guerrear cibernético” seriam ainda bastante incipientes, nocionais, e a que ele chama de “guerrear de hacker” (que distinguia, então, de guerrear cibernético), embora mais

desenvolvida, à época, seria muito exagerada como “elemento da guerra”. Um aspecto interessante é que a ideia de “ambiente informacional” não aparece nenhuma vez no texto; no que concerne ao novo elemento trazido pelos “sistemas de informação”, a “arquitetura de informação” é que tinha o maior destaque – revelando uma ênfase muito maior com a infraestrutura do que com os processos, impactos e efeitos, em indivíduos, grupos e sociedades, das atividades informacionais propriamente ditas. De fato, esse entendimento era bastante consistente com a direção geral da discussão, à época. Com efeito, o texto amplamente reconhecido (cf. BLANNIN, 2021) como o primeiro a empregar a ideia de “guerra informacional” focava-se precisamente nos sistemas de circulação de informação:

A partir da ideia relativamente simples de negar ao oponente a informação necessária para o emprego eficiente de seus armamentos, o progresso no desenvolvimento de contramedidas foi tão rápido que tornou agora possível explorar o conceito mais amplo de fluxo de informações, na medida em que este afeta não apenas o resultado detalhado do engajamento terminal, mas também as escolhas estratégicas e os movimentos táticos que levam àquele engajamento. A ideia de degradar o fluxo de informações do oponente e, por outro lado, proteger o nosso próprio, vem sendo amplamente aceita, e resultou em importantes aplicações. A necessidade de um exame sistemático das consequências previsíveis dessa “guerra informacional” já vem sendo sentida há algum tempo. (RONA, 1976, p. 5).

Também nesse texto, a ideia de “ambiente informacional” ainda não aparece.

Na mesma época, a ambiguidade apontada por Libicki (1995) começa a ser encaminhada na direção de uma maior preocupação com a infraestrutura de comunicação como o centro do guerrear informacional. Por exemplo, num documento produzido pelo Conselho Científico do Exército dos EUA (*US Army Science Board*), publicado em 1995, lê-se:

Guerrear informacional (ou operações de informação) é a sequência de ações empreendidas por todas as partes em um conflito para destruir, degradar e explorar os sistemas de informação de seus adversários. Por outro lado, o guerrear informacional também inclui todas as ações voltadas para proteger sistemas de informação contra tentativas hostis de destruição, degradação e exploração. O guerrear informacional ocorre ao longo de todas as etapas da evolução de um conflito: paz, crise, escalada, guerra, desescalada e pós-conflito. (US ARMY SCIENCE BOARD, 1995, p. 29, tradução livre).

A convergência com o entendimento de Rona (1976), citado anteriormente, é notória e proposital: Thomas Rona é um dos autores do estudo, e a fonte da citação é referida a uma apresentação sua para a equipe que produziu o relatório. Não há referência ainda, nesse texto, a “ambiente informacional”.

Esse entendimento de guerrear informacional foi incorporado doutrinariamente nos EUA. Por exemplo, no antigo Manual de Campanha 100-6 (FM 100-6)³ *Information Operations*, o guerrear informacional era definido como:

Ações tomadas para obter superioridade informacional afetando a informação, os processos baseados em informação, sistemas de informação e redes baseadas em computadores do adversário, ao mesmo tempo defendendo os próprios: informação, processos baseados em informação, sistemas de informação e redes baseadas em computadores. (FM 100-6, 1996, p. 2-2, tradução livre).

³ Por economia de espaço, os documentos doutrinários serão citados no texto pela sua sigla e numeração.

Nessa publicação, já aparece a ideia de “ambiente informacional”, mas relacionada ao entendimento de guerrear informacional ali contido, ou seja, ainda fortemente associada a sistemas de informação, e não a seus potenciais efeitos e empregos. O ambiente informacional também aparece de dois modos distintos: o “ambiente informacional global” (GIE) e o “ambiente informacional militar” (MIE):

O ambiente informacional global inclui: todos os indivíduos, organizações ou sistemas – cuja maioria está fora do controle militar ou das Autoridades Nacionais de Comando – que coletam, processam e disseminam informação para audiências nacionais e internacionais. [...]. (FM 100-6, 1996, p. 1-2, tradução livre).

A esfera de atividade informacional chamada *ambiente informacional militar* é entendida como: o ambiente contido no GIE [nota ED: *Global Information Environment*], e consistem em sistemas de informação (INFOSYS) e organizações – amigas e adversas, militares e não militares, que apoiam, viabilizam, ou influenciam significativamente uma operação militar específica. (FM 100-6, 1996, p. 1-4, tradução livre, grifos no original).

Em que pese o reconhecimento, no documento, de que vários agentes públicos e privados, inclusive pessoas físicas, compunham esse GIE, o FM 100-6 dá especial destaque para o que, no Brasil, é chamado genericamente de “imprensa” (em inglês, *news media*), cuja capacidade de “coletar, processar e disseminar informação” estaria crescendo exponencialmente, ainda de acordo com o documento:

Claramente, o efeito da informação escrita e, principalmente, da visual trazidas pelas organizações de notícias dos EUA e internacionais influenciou, direta e rapidamente, a natureza dos objetivos de política dos EUA e internacionais, bem como nosso uso de força militar, em Ruanda, na Somália e na antiga república iugoslava. (FM 100-6, 1996, p. 1-3, tradução livre).

Reconhecendo a crescente importância das redes de computadores, o FM 100-6 identifica a existência de três tipos, fortemente interligados, de infraestruturas informacionais:

a. a Infraestrutura Informacional Global (GII), caracterizada como uma “interconexão de redes de comunicações, computadores, bases de dados e bens eletrônicos de consumo [*consumer electronics*] que torna disponíveis, nas pontas dos dedos dos usuários, vastas quantidades de informação” (p. 1-3);

b. as Infraestruturas Informacionais Nacionais (NIIs) de todos os países seriam partes integrantes da GII, e seriam compostas pelos mesmos tipos de elementos dessa última, mas em escala reduzida; e

c. a Infraestrutura Informacional de Defesa (DII), que, no âmbito do Departamento de Defesa (DoD) dos EUA, “conecta os usuários e os computadores de apoio a missões, comando e controle (C2) e inteligência por meio de serviços de voz, imagens a partir de dados [*data imagery*], vídeo e multimídia” (p. 1-4).

Diversos desafios à condução de operações militares estariam relacionados ao GIE: a segurança das informações (*INFOSEC*) que trafegam nesse ambiente; a necessidade de atuação contínua no âmbito do MIE; o impacto que a grande visibilidade das operações militares, incluindo imagens, vídeos e análises de especialistas, pode ter sobre a opinião pública e sobre as decisões políticas e, por decorrência, no próprio moral (*morale*) dos efetivos; e, por fim, as diversas considerações legais – incluindo aspectos ainda não regulamentados, em função de sua novidade – que incidiriam sobre

as operações informacionais (FM 100-6, 1996, p. 1-7 -1-9). Esses desafios podem ser enfrentados, segundo o FM 100-6, por meio da “dominância informacional”, definida como:

O grau de superioridade informacional que permite a seu possuidor usar sistemas e capacidades informacionais para obter vantagem operacional em um conflito ou controlar a situação em operações em intenso conflito sem que haja guerra [*operations short of war*], ao mesmo tempo negando essas capacidades ao adversário. (FM 100-6, 1996, p. 1-9).

De acordo com o FM 100-6, entende-se a importância da dominância informacional para as operações militares como semelhante à importância de superioridade aérea. A dominância informacional tem dois aspectos igualmente importantes: construir e proteger as capacidades informacionais amigas; e degradar as capacidades informacionais inimigas. A ideia é que o conhecimento e o entendimento da situação devem ser “mais certos, mais oportunos, e mais precisos que os do adversário, revelando ao comandante amigo as condições que levarão ao sucesso” (FM 100-6, 1996, p. 1-9). A dominância informacional seria obtida, então, pelo guerrear informacional, ou seja, pela execução de operações informacionais (IO). Estas, por sua vez, são definidas como:

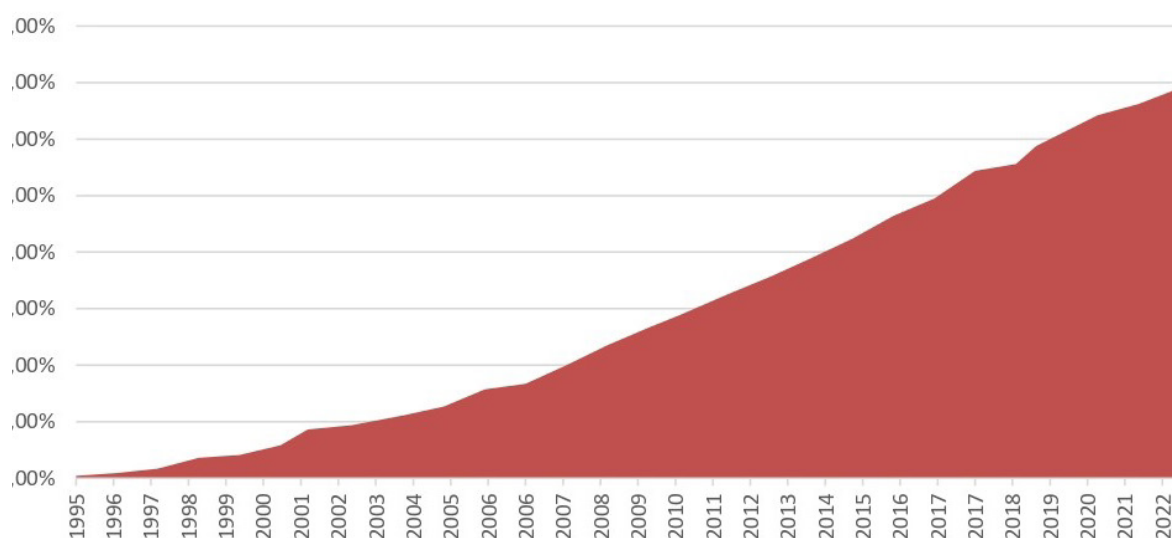
Operações militares contínuas no interior do MIE que viabilizam, ampliam e protegem a capacidade das forças amigas de coletar, processar, e agir a partir de informações de modo a obter vantagem ao longo de todo o leque de operações militares; IO incluem interagir com o GIE e explorar ou negar capacidades de informação e de decisão de um adversário. (FM 100-6, 1996, p. 2-3).

Nessa concepção de ambiente informacional, as operações informacionais seriam: as operações de guerrear de comando-e-controle (C²W) ofensivas e defensivas, cujos propósitos são “influenciar, negar informação a, degradar ou destruir as capacidades de C² do adversário, protegendo as capacidades de C² próprias” (p. 2-4); operações de assuntos civis (CA), voltadas para “estabelecer, manter, influenciar ou explorar relações entre forças militares, autoridades civis e a população civil numa AO (Área de Operações), de modo a facilitar a execução de operações militares” (p. 2-5); e operações de comunicação social (Public Affairs Operations, PA), voltadas para o monitoramento de percepções públicas e para a elaboração e disseminação de mensagens claras e objetivos sobre as operações militares (p. 2-5).

Assim, no que concerne ao entendimento do ambiente informacional e de como atuar nele e a partir dele, o FM 100-6 reflete um mundo em que a capacidade de produção e disseminação de conteúdo por indivíduos ainda era, de certa forma, limitada, em função do baixo acesso relativo das pessoas à Internet (Gráfico 1). Havia, então, ou parecia haver, em situações de conflito mais intenso, uma ampla capacidade de atuação para forças armadas no sentido de, tanto agindo diretamente, quanto por meio de atuação junto à grande imprensa – de longe, à época, a principal provedora de conteúdo informacional – e a governos e outras organizações, tentar influenciar as ações, decisões e estado psicológico de comandantes, lideranças e populações dos adversários, dos aliados e próprias.

Entretanto, o fato de que, quando o FM 100-6 foi publicado, em 1996, menos de 0,5% da população mundial tinha acesso à Internet não altera o fato de que alguns desses usuários eram capazes de explorar diversas vulnerabilidades, ao passo que a imensa maioria dos usuários – inclusive em organizações militares – e várias das organizações que tinham acesso à rede não tinham qualificação nem recursos para fazer frente a essas ações hostis. A atenção dada, tanto na FM 100-6 quanto em outras publicações da época – por exemplo, no texto de Libicki (1995), já mencionado – à infraestrutura e aos sistemas de informação é consistente com essa realidade.

Gráfico 1 - Número de usuários da Internet como porcentagem da população mundial (1995-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de <https://www.internetworldstats.com/emarketing.htm>

Na mesma direção, um estudo pioneiro da Rand Corporation (MOLANDER et al., 1996), embora reconhecendo que a noção de “guerrear informacional” ainda permaneceria um tanto vaga por algum tempo, definia o “guerrear informacional estratégico” como um “campo [realm] emergente de conflito em que nações utilizam o ciberespaço de modo a afetar operações militares estratégicas e infligir dano em infraestruturas informacionais nacionais” (MOLANDER et al., 1996, p. 1), sendo que o ciberespaço é entendido ali como a GII, como no FM 100-6. Consistentemente com aquela visão do ambiente informacional em que o ciberespaço permitiria a indivíduos prejudicar a realização de atividades relevantes em caso de guerra, esse estudo da Rand Corporation identifica, como um dos atributos definidores do guerrear informacional estratégico o fato de que os custos de entrada seriam baixos (*low entry cost*). Por outro lado, identificando a tendência de que a quantidade de pessoas com acesso à Internet iria aumentar significativamente, os autores do estudo consideraram que um outro atributo definidor do guerrear informacional estratégico seriam as possibilidades: (i) de divulgação de notícias e mensagens sem a intermediação de organizações como as empresas jornalísticas ou serviços de entrega; e (ii) de produção e divulgação de falsificações, com o intuito de manipular percepções, atitudes e decisões. Portanto, essa possibilidade abriria amplo espaço para atividades de “gestão da percepção” (*perception management*), tanto ofensivas (atuar sobre a percepção do oponente – forças, comando, lideranças, população) quanto defensivas (atuar sobre a percepção das audiências próprias) (MOLANDER et al., 1996, p. 15-24). Assim, embora, nesse estudo, o foco ainda recaia principalmente sobre a possibilidade de atividades no ciberespaço, observa-se já alguma atenção a atividades voltadas diretamente para efeitos cognitivos.

Essa percepção, contudo, não transparece na publicação que sucede ao FM 100-6, que é o FM 3-13⁴ –, publicado em 2003. Neste, a ideia de ambiente informacional é bastante semelhante à contida no FM 100-6 de 1996, mas com uma ênfase ainda maior nas atividades relacionadas ao ciberespaço – possivelmente refletindo o drástico aumento, no período entre as duas publicações,

⁴ Entre uma e outra, houve a mudança no sistema de categorização das publicações doutrinárias nos EUA, inclusive no Exército dos EUA.

da população mundial com acesso à Internet (de 0,4% em 1995 a 9,4% em 2002 – uma média de crescimento de 62,65% ao ano). A distinção entre os ambientes informacionais global, nacionais e de defesa já não aparece, e a GII é basicamente redefinida como a “Malha Informacional Global” (*Global Informational Grid*, GIG), mas o ambiente informacional é definido como “... o agregado de indivíduos, organizações ou sistemas que coletam, processam ou disseminam informações; dele faz parte também a própria informação” (FM 3-13/2003, p. 1-2). O ambiente informacional incluiria “a interconexão de redes de comunicações de alcance global”; os “sistemas de comando-e-controle (C²) de forças e outras organizações amigas e adversárias”; “pessoal amigo, adversário e outros, que tomam decisões e manuseiam informação” (FM 3-13/2003, p. 1-2). Notoriamente, afirma-se, na publicação, que “ameaças baseadas no ambiente informacional visam a um de três objetos: comandantes e outros tomadores de decisão importantes, sistemas de C², ou sistemas de informação (INFOSYS)” (FM 3-13/2003, p. 1-3). De modo igualmente significativo, os métodos de ataque próprios ao ambiente informacional identificados pelo FM 3-13/2003 são: acesso não autorizado; *softwares* maliciosos; despistamento eletromagnético; ataque eletrônico; destruição física de sistemas de C²; e gestão da percepção (FM 3-13/2003, p. 1-6 - 1-8). Apenas a última, refletindo elementos então novos, trazidos pela literatura especializada da época, relaciona-se a aspectos cognitivos, mas enfatizando, ainda, a relação com as empresas jornalísticas como principais veiculadores de informação, incluindo propaganda, despistamento e operações psicológicas (PSYOPS). No FM 3-13/2003, não há qualquer menção a “guerra informacional” por si⁵, nem a “dominância informacional”⁶.

A discussão sobre o ambiente informacional no contexto da guerra tornou-se mais sofisticada depois disso. Gillan, Pickerill e Webster (2008) sustentaram que a “guerra informacional” teria uma faceta sólida, material (*hard side*), a dos armamentos, mas que estes estariam amplamente digitalizados, na qual os EUA tinham ampla liderança; por outro lado, teria também uma faceta intangível (*soft side*), caracterizada pelo ambiente informacional⁷ modificado, próprio da primeira década do Século XXI, em que as guerras ocorreriam. Segundo eles, esse ambiente informacional teria as seguintes características:

- a. uma esfera de comunicações e de mídia significativamente aumentada pela transmissão por satélite e cabo, incluindo canais de notícias 24/7, existentes em diversos países, e pela Internet;
- b. em decorrência, ter-se-ia tornado muito difícil o controle da informação por parte de governos e das forças armadas;
- c. especialmente difícil de controlar seria a informação enviada por repórteres, graças à digitalização das imagens, às câmeras portáteis, inclusive as de celular, e os serviços e acesso à Internet pelas redes de serviços de telefonia móvel;
- d. um entendimento amplamente disseminado de que cidadãos em democracias têm direito de saber o que estaria sendo feito “em seu nome”; e

⁵ A expressão só aparece quando o texto se refere a uma antiga designação, que já não vigia: “*Field support teams from the 1st Information Operations Command (Land) (1st IOC [L]), formerly known as the Land Information Warfare Activity (LIWA), can assist in this effort (see appendix F).*” (FM 3-13/2003, p. 3-4).

⁶ A única menção à expressão *information dominance* é em um apêndice, em referência a uma instância específica: “*INSCOM’s IO capabilities focuses around the Information Dominance Center (IDC).*” (FM 3-13/2003, p. F-19).

⁷ Seu entendimento é explicitamente inspirado no estudo clássico de Schudson (1993 – publicado pela primeira vez em 1984) sobre a indústria da publicidade. Mais adiante, ao analisar-se a caracterização da atual “infosfera” (MAZAR et al., 2019), far-se-ão novas referências a esse estudo extraordinário.

e. finalmente, “[...] esse ambiente informacional significa que os civis, embora não tenham sido chamados a ter experiência direta da guerra como soldados no terreno ou reservas, têm uma experiência mediada da guerra enormemente expandida [...]. Esta é uma experiência a distância que é também notoriamente próxima [...], a partir da televisão ou do monitor do PC.” (GILLAN et al., 2008, p. 1836, tradução livre, grifo no original)⁸. Sobre isso, os autores comentam: “Ainda assim, trata-se de um fenômeno notável: embora nossos pais e avós tenham frequentemente tido experiência direta de conflitos, hoje, nós temos muito mais conhecimento da guerra, mas basicamente de longe. Nós estamos mais protegidos da guerra que nunca; ainda assim nós a testemunhamos, frequentemente com detalhes estarrecedores, como espectadores.” (id., ibid.).

Nessa perspectiva, uma atividade central da “Guerra Informacional” seria a gestão de percepções (perception management), que seria realizada mediante a “gestão da informação”. Nenhuma das duas atividades é definida explicitamente no texto, mas fica claro que a perspectiva de Gillan, Pickerill e Webster (2008) é centrada na faceta intangível da “Guerra Informacional” conduzida por democracias – que dependem, em muito maior medida que governos não democráticos, do apoio popular para a continuidade das atividades na guerra –, para seu público interno e/ou dos aliados; entretanto, nada há no entendimento exposto no texto que seja incompatível com seu emprego junto aos públicos de Estados neutros ou hostis. Essa gestão da informação seria realizada mediante diversas tarefas, desde treinar oficiais em como lidar com a mídia até a seleção de jornalistas que acompanhariam as forças próximas ao desenrolar das hostilidades. Cabe lembrar que, apesar de reconhecerem a importância da Internet, os autores têm em mente um mundo em que as grandes empresas jornalísticas tiveram sua centralidade aumentada, em função dos canais de notícias em 24 horas das TVs por assinatura, e em que plataformas de redes sociais virtuais como Twitter, Facebook e YouTube apenas começavam a ganhar espaço⁹, processo que se acelera com o lançamento do iPhone® para sistemas 3G e dos *smartphones* com sistema operacional Android®, ambos em 2008¹⁰.

Mesmo assim, Gillan, Pickerill e Webster (2008) chamam a atenção para o fato de que, já naquelas condições, dada a caracterização do ambiente informacional feita por eles, o exercício da gestão de percepções mediante a gestão da informação – a que eles se referem como o “modelo do controle de informação sobre a guerra” – seria impraticável. Para os autores, as pesquisas quantitativas que apontavam que a cobertura jornalística e midiática sobre as guerras priorizava significativamente fontes militares e governamentais, concluindo que aquela cobertura seria desproporcionalmente influenciada por esse tipo de fontes, simplesmente não levavam em conta aspectos cruciais: (i) a diferença de importância relativa das histórias – por exemplo, histórias que mostram, eventualmente com imagens, soldados capturados pelo oponente ou civis mortos por erros ou descuidos teriam um impacto muito maior junto ao público do que a maioria das informações transmitidas por fontes oficiais; (ii) o impacto desproporcional que determinados eventos podem ter – como renúncias de autoridades em protesto contra decisões, ou erros muito significativos. Mas, para os autores, a principal crítica ao modelo do controle de informações sobre a guerra é que ele seria obsoleto, em função do caráter

⁸ As elipses, nessa citação, excluem apenas algumas referências bibliográficas presentes no texto, que não faz sentido citar aqui.

⁹ Ver o gráfico disponível em https://ourworldindata.org/images/published/social-media-users-over-time_850.webp para a evolução do número de usuários de diversas mídias sociais.

¹⁰ No gráfico mencionado na nota anterior, fica nítido o salto no número de usuários de plataformas de redes sociais virtuais a partir de 2008.

“caótico e certamente mais confuso e ambíguo” do ambiente informacional da guerra contemporâneo (GILLAN; PICKERILL; WEBSTER, 2008, p. 1837-1839).

O artigo de Gillan, Pickerill e Webster (2008) ilustra bem a evolução da discussão acerca das mudanças nos processos sociais de produção, armazenamento, processamento e disseminação da informação na sociedade contemporânea e das condições pelas quais as percepções, e consequentemente as decisões, de indivíduos, lideranças, grupos e sociedades podem ou não ser afetadas intencionalmente, e em que medida. Mas, como salientado anteriormente, ele ainda não capta três dos principais fenômenos que afetariam significativamente os processos sociais da informação: a ampliação do acesso à Internet pelos serviços de telefonia móvel; o surgimento do iPhone® para sistemas 3G e dos *smartphones* com sistema operacional Android®; e a disseminação do uso de plataformas de redes sociais virtuais.

O resultado combinado desses fenômenos mudou drasticamente o contexto social do ciclo da informação¹¹. O conteúdo que circula nessas plataformas tem duas características muito importantes: audiências potenciais muitas vezes maiores que as das grandes empresas jornalísticas tradicionais, inclusive redes de televisão; e o custo de produção dessa informação, para as empresas que gerem as plataformas, é insignificante, no sentido mais extremo da palavra, pois o conteúdo produzido por elas mesmas é mínimo – os usuários é que o produzem, ou então disseminam nas plataformas o conteúdo produzido por outrem, com destaque para o conteúdo produzido pelas empresas jornalísticas, reproduzido integral ou parcialmente, ou ainda parafraseado pelos autores das mensagens. Com isso, declinou drasticamente o benefício a ser obtido comprando na banca ou assinando, ainda que digitalmente, serviços jornalísticos (ou mesmo do tempo dedicado a assistir aos noticiários das TVs abertas e por assinatura), o que levou a uma diminuição igualmente drástica do benefício a ser obtido por anunciantes, reduzindo enormemente a receita publicitária das empresas jornalísticas e fazendo subir o custo fixo por leitor/telespectador da produção da notícia – o que gera desincentivos adicionais à aquisição de produtos e serviços jornalísticos, reforçando o círculo vicioso.

Paradoxalmente, o acesso de leitores às notícias produzidas (condição necessária para que as empresas jornalísticas obtenham alguma receita com anúncios, na Internet) passou a depender de produzirem interesse suficiente para que alguém as divulgue nas plataformas de redes sociais virtuais e para que quem seja alcançado pelas postagens queira acessar a página original: “Isso significa que, para os veículos de notícias, sua viabilidade depende de identificar sua claqué e agradá-la; jogar para a torcida, como se diz” (DINIZ, 2021). Como as situações de leitura e acesso às mensagens divulgadas nessas plataformas são muito diferentes das condições em que jornais e revistas semanais eram lidos e em que se assistia a programas jornalísticos das emissoras de TV, as notícias tiveram que se adaptar às condições bem mais casuais, mais frequentes e com duração e atenção mínimas por parte dos leitores as consomem. Houve, então, uma pressão para a rápida e constante produção de notícias muito curtas – com menos tempo disponível para checagem e confirmação, e com menos contexto, reflexão e diversidade de perspectivas em cada publicação; e a necessidade concomitante de redução de custos. Escritórios regionais e no exterior tiveram que ser fechados, o que tornou a cobertura de assuntos que não fossem locais drasticamente reduzida e baseada cada vez mais em conteúdo produzido por outrem. Com isso, claramente, caíram a qualidade e a utilidade das notícias.

O decréscimo da quantidade de notícias de qualidade atingiu severamente a credibilidade

¹¹ Este parágrafo e o seguinte expõem, de maneira condensada, a descrição feita em outro texto (DINIZ, 2021). Remete-se o leitor a este, para mais detalhes e para outras referências.

das empresas jornalísticas, o que fez com que a credibilidade relativa de outras fontes, quaisquer que fossem, aumentasse. Como, principalmente nas plataformas de redes sociais virtuais – mas também em *blogs* e outros tipos de mídia disponíveis para qualquer um, a custo baixíssimo, na Internet –, a quantidade de produtores (e copiadore e disseminadores) de conteúdo cresceu exponencialmente, os processos sociais de circulação da informação se tornaram cacofônicos, ainda mais caóticos do que aqueles caracterizados por Gillan; Pickerill; Webster (2008). Com isso, aumentou significativamente a demanda social por motores de busca na Internet. Um aspecto importante dessa nova realidade social dos processos informacionais é que mensagens elaboradas com uma determinada audiência em mente podem, e quase sempre vão, atingir audiências diferentes, em contextos sociais marcadamente diferentes, e poderão ser interpretadas de (múltiplos) modos, bastante diferentes da intenção que seu autor original tinha em mente.

Para completar, a vastidão de informações que os usuários das plataformas de redes sociais virtuais disponibilizam a estas, voluntária e gratuitamente, quando processadas por meio de inteligência artificial, torna possível um grau de segmentação do público que seria inimaginável para as empresas jornalísticas tradicionais, permitindo que os anúncios veiculados sejam dirigidos quase exclusivamente aos potenciais interessados nos produtos e serviços anunciados, sem o grau de desperdício (ou seja, de pessoas alcançadas que não são potenciais compradores, por desinteresse ou por falta de recursos) característico de um comercial de 30 segundos no horário nobre da TV aberta. Como o custo por usuário das grandes plataformas de redes sociais virtuais e dos grandes motores de busca é mínimo, assim como é mínimo o desperdício de cada anúncio, a verba publicitária se dirige cada vez mais a esses veículos, intensificando a pressão sobre a receita das empresas jornalísticas tradicionais e, novamente, aumentando os efeitos do ciclo vicioso descrito anteriormente. Com efeito: em 2020, a Alphabet (controladora do Google e do YouTube) ficou com 29,7%, a então chamada Facebook (controladora do Facebook, do Instagram e do WhatsApp) com 23,5% e a Amazon com 10,2% do mercado publicitário dos EUA – onde estão, entre outros, o New York Times, o Washington Post, a CNN, a Fox News, o USA Today... Ou seja, apenas três empresas abocanharam quase dois terços do maior mercado publicitário do mundo.

O Manual de Campanha FM 3-13 de 2013, que substituiu o FM 3-13/2003, refletiu em grande medida essas mudanças sociais e o deslocamento, na literatura, da ênfase sobre os sistemas para os aspectos cognitivos na discussão sobre o guerrear informacional. Sintomaticamente, o FM 3-13/2013 não é mais designado como *Information Operations*, mas sim como *Inform and Influence Activities* (Atividades de Informar e de Influência)¹². Aqui, a definição de ambiente informacional começa exatamente do mesmo modo que na versão anterior: “[...] o agregado de indivíduos, organizações ou sistemas que coletam, processam ou disseminam informações”. Contudo, em seguida, a diferença começa a aparecer: “Conceitualmente, o ambiente informacional abrange tanto elementos tangíveis (físicos) quanto intangíveis (como as ideias, medos, percepções e tomada de decisões humanos)” (FM 3-13/2013, p. 2-2, tradução livre). Esse ambiente seria constituído pelas dimensões física, informacional e cognitiva:

a. a dimensão física seria composta por “elementos tangíveis como redes de telecomunicações, sistemas e infraestruturas de informações, satélites, instalações de emissoras [de rádio e televisão], pontos de encontro, publicações impressas, instalações para cartazes (*billboards*),

¹² Na versão de 2016, que substituiu a de 2013, o FM 3-13 voltou a ser designado como *Information Operations*.

panfletos, estátuas, objetos simbólicos, organizações, grupos e pessoas” – incluindo também as faixas de transmissão do espectro eletromagnético, que não são, literalmente, tangíveis –, ou seja, os meios e métodos que “viabilizam o fluxo de informação entre produtores, usuários, audiências, e sistemas” (FM 3-13/2013, p. 2-2, tradução livre);

b. a dimensão informacional incluiria “a própria informação, seja estática (no repouso) ou em trânsito”, e referir-se-ia “ao conteúdo e ao fluxo da informação, como textos, ou imagens, ou dados que os servidores possam coletar, processar, armazenar, difundir e exibir”, provendo assim “a conexão necessária entre a dimensão física e a dimensão cognitiva” (FM 3-13/2013, p. 2-2, tradução livre); e

c. a dimensão cognitiva seria constituída pelos “valores, crenças, conceitos, intenções e percepções de indivíduos e grupos que transmitem e recebem informações”; nessa dimensão, “tomadores de decisões de públicos-alvos estão maximamente suscetíveis à gestão da influência e da percepção”. (FM 3-13/2013, p. 2-2 - 2-3, tradução livre).

O FM 3-13/2013 também reflete, parcialmente, o entendimento de que é muito difícil, nas atuais condições, influenciar percepções por meio do controle sobre a produção e circulação de informações. A “linha de esforços de informes” das Atividades de Informes e Influência (IIA) focar-se-ia em “prover mensagens de informação para audiências domésticas e globais que descrevam com veracidade [*accurately*] a execução de operações ou prover informações pertinentes para audiências específicas numa área de operações”; nesse caso, não se trataria de “forçar um ponto de vista particular sobre audiências, mas sim de fornecer-lhes fatos de modo a que elas possam aumentar seu conhecimento ou tomar suas próprias decisões. Prover informação crível, fatural, e verídica funciona com o melhor meio de confrontar informações falsas ou enganosas disseminadas por outros esforços informacionais” (FM 3-13/2013, p. 2-1, tradução livre). Esse mesmo ceticismo salutar quanto à eficácia das tentativas de influenciar percepções e comportamentos por meio da manipulação de informações, contudo, não se estende da mesma maneira à “linha de esforços de influência”, voltada para “mudar atitudes e comportamento de audiências externas neutras, contrárias e inimigas, em apoio à obtenção dos objetivos de área conjunta de operações”, como, por exemplo, “produzir falsas impressões [*misleading*] nos tomadores de decisões do inimigo ou convencer forças inimigas a se renderem” (FM 3-13/2013, p. 2-2, tradução livre).

O FM 3-13/2013 dá importância destacada à comunicação estratégica e às operações informacionais. A primeira passa a ser entendida como “os esforços do Governo dos Estados Unidos em entender e engajar audiências-chaves para criar, fortalecer ou preservar condições favoráveis para o avanço em direção aos interesses, políticas e objetivos do Governo dos Estados Unidos por meio do emprego coordenado de programas, planos, temas, mensagens e produtos, sincronizadamente com as ações de todos os instrumentos do poder nacional” (FM 3-13/2013, p. 2-4, tradução livre). Por sua vez, as operações informacionais são redefinidas como “o emprego integrado, durante operações militares, de capacidades relacionadas à informação, concertadamente com outras linhas de operações, para influenciar, perturbar de modo a interromper [*disrupt*], danificar severamente [*corrupt*] ou usurpar a tomada de decisão de adversários atuais e potenciais e, ao mesmo tempo, proteger os próprios” (FM 3-13/2013, p. 2-4, tradução livre).

Embora, no documento, reconheça-se que, em princípio, qualquer atividade ou capacidade tenha conteúdo informacional e, de certo modo, transmita uma mensagem - um ponto particularmente destacado em Schwillie et al. (2021) -, as seguintes capacidades relacionadas à informação (*information-related capabilities, IRCs*) seriam regularmente empregadas nos esforços de IIA:

a. comunicação social (*public affairs*);

- b. “operações militares de apoio informacional” ou MISO¹³;
- c. engajamento de soldados e líderes, genericamente identificados como “interações entre soldados, líderes e audiências na área de operações”;
- d. câmeras de combate;
- e. operações de assuntos civis;
- f. considerações civis e culturais;
- g. segurança operacional; e
- h. despistamento militar (FM 3-13/2013, p. 3-1, tradução livre).

Já as capacidades que apoiariam as IIA seriam:

- a. atividades cibernéticas e eletromagnéticas, incluindo:
 - o guerrear eletrônico,
 - operações no ciberespaço,
 - operações de gestão do espectro eletromagnético;
- b. operações técnicas especiais;
- c. “presença, postura e perfil”¹⁴;
- d. ataque físico; e
- e. segurança física (FM 3-13/2013, p. 3-1, tradução livre).

Essa caracterização mostra claramente a mudança no entendimento e na caracterização do ambiente informacional, para o Exército dos EUA, e o consequente deslocamento do foco dos sistemas informacionais para os efeitos desejados em termos de percepções, atitudes, comportamentos e decisões.

Em linhas gerais, esses entendimentos são mantidos na versão atualmente vigente do FM 3-13 do Exército dos EUA, que é a de 2016. As duas únicas mudanças conceitualmente significativas são: (i) a expressão “Atividades de Informes e de Influência” é retirada¹⁵ – o FM 3-13/206 volta a chamar-se *Operações Informacionais*, embora acrescido do subtítulo “Doutrina, Tática, Técnicas e Procedimentos” – e, consequentemente, não há mais referência às duas “linhas de esforços” de Informes e de Influência; (ii) a “comunicação estratégica” desaparece do documento. As definições de “ambiente informacional” e de “operações informacionais” são basicamente as mesmas constantes no FM 3-13/2013, assim como os efeitos desejados associados a essas últimas, mas com uma discreta mudança, enfatizando ainda mais o foco sobre seus aspectos cognitivos:

Os efeitos imediatos [das operações informacionais] (perturbar de modo a interromper [*disrupt*], danificar severamente [*corrupt*], usurpar) são possíveis nas dimensões física e informacional do ambiente informacional por meio da negação, degradação ou destruição das capacidades relacionadas à informação do inimigo. Entretanto, efeitos na dimensão cognitiva (influenciar) levam mais tempo para se manifestarem. São esses efeitos cognitivos

¹³ “Operações militares de apoio informacional”, na verdade, seriam as antigas “operações psicológicas” ou PSYOPS, rebatizadas para salientar o compromisso com a veracidade das informações divulgadas, conforme analisado por, p. ex., Paul (2010).

¹⁴ Designando, respectivamente, *grosso modo*, o tamanho do efetivo na área de operações, a sua atitude (mais discreta ou mais conspícua, mais contida ou mais agressiva, etc.) e a sua composição.

¹⁵ Não nos foi possível identificar o porquê dessa mudança. É surpreendente, entretanto, que a nova versão tenha sido lançada apenas três anos depois da anterior. A primeira hipótese – de que isso decorreria do impacto causado pela anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014-2015, que causou tanto impacto na discussão, como se verá a seguir – não parece consistente com o grau de continuidade identificado entre as duas versões.

– manifestados como mudança de comportamento – que são os mais importantes para a obtenção de resultados decisivos. (FM 3-13/2016, p. 1-4).

Por sua vez, a caracterização das IRCs também sofre discretas modificações, muito menos significativas. As IRCs “inerentemente relacionadas à informação ou focadas primariamente em afetar o ambiente informacional” passaram a incluir: as atividades cibernéticas e eletromagnéticas, o guerrear eletrônico, as operações no ciberespaço e as operações técnicas especiais (que, na versão anterior, eram consideradas IRCs de apoio); e as operações espaciais. Não há mais referência a IRCs de apoio, mas sim a uma “ampla variedade de funções e atividades de unidades” que poderiam contribuir para as operações informacionais. Algumas delas constavam, na versão anterior, entre as IRCs de apoio, mas foram acrescentadas também: a estratégia de comunicações do comandante ou sincronização de comunicações; a divulgação seletiva de informações confidenciais para outros países (*foreign disclosure*); manobras físicas; programas especiais de acesso; operações civis-militares; inteligência; ações destrutivas e letais. “Ataque físico” desaparece da lista.

Assim, a discussão sobre guerra informacional, guerrear informacional, operações informacionais e ambiente informacional parece ter percorrido um longo caminho desde 1995. Refletindo esse fato, o próprio Martin C. Libicki, que, em 1995, argüira contra a existência de uma ideia coerente de guerrear informacional, num texto de 2017 (LIBICKI, 2017), já considera que há razões para que os vários elementos que, no seu entender, constituíam o guerrear informacional pudessem ser agora considerados “partes de um todo maior”:

a. vários dos elementos estariam usando as mesmas técnicas, começando pela “subversão” de computadores, sistemas e redes;

b. como consequência do primeiro, os aspectos estratégicos daqueles elementos também estariam convergindo – todos os elementos do guerrear informacional difeririam das operações cinéticas, e de modo semelhante (ampla variância nos efeitos, baixa letalidade, ambiguidade ou dificuldade de atribuição de autoria, e para qual propósito, e, por fim, maior persistência dos praticantes em função da pequenez de suas unidades, sem equipamento excessivamente dispendioso, volumoso e chamativo); consequentemente, todos esses elementos poderiam ser empregados em operações em que aquelas características sejam úteis, ou em que operações cinéticas sejam inadequadas; e, portanto, em tais circunstâncias, o emprego do elementos do guerrear informacional deveriam ser considerados conjuntamente, e não separadamente; e

c. alguns países – segundo ele, a Rússia e, em menor medida, a Coreia do Norte, o Irã e a China – já estariam integrando os elementos do guerrear informacional.

3 DEPOIS DA ANEXAÇÃO DA CRIMEIA PELA RÚSSIA (2014-2015): NOVO IMPULSO À DISCUSSÃO, “GUERREAR HÍBRIDO” E A “ZONA CINZENTA”

Um acontecimento posterior – ou, melhor dizendo, uma determinada percepção sobre esse acontecimento – causou um terremoto na literatura, que ainda está sendo absorvido por publicações doutrinárias e debatido nas publicações acadêmicas: a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014-2015, e o furor em torno da ideia de “guerrear híbrido” (*hybrid warfare*).

A discussão sobre a concepção de “guerrear híbrido” é imensa, e uma análise detida terá

que ficar para outra ocasião¹⁶. A rigor, o termo antecede a ação russa na Ucrânia, mas, após esse evento, as publicações sobre o assunto dispararam. Ao longo do tempo, inclusive, o termo ter-se-ia descolado do seu significado original, e a literatura teria, em linhas gerais, convergido no entendimento de que o suposto sucesso estrondoso da Rússia dever-se-ia a uma nova maneira de empregar as operações informacionais, principalmente na “zona cinzenta”¹⁷, e que esse forma de “guerrear informacional” seria o principal elemento do guerrear híbrido. A partir desse entendimento, “o Ocidente” estaria, em 2014, despreparado e incapaz de confrontar o guerrear híbrido russo. Isso levou à Declaração da Cúpula da OTAN no País de Gales, em 2014; à criação do Centro Europeu de Excelência para Confrontar a Guerra Híbrida, em 2017; e, por fim, às diversas propostas sobre como lidar com essa ameaça – o que incluiu um esforço renovado de entendimento do novo ambiente informacional que poderia ser explorado pela Rússia e, em menor medida, pela China. De acordo com esse tipo de entendimento, para confrontar a “guerra híbrida”, as campanhas de desinformação (“o modelo ‘mangueira de incêndio de falsidades’ de propaganda russa”, no dizer de Paul e Matthews, 2016) e às campanhas visando a minar a confiança e a coesão dos países interessados em manter a “ordem internacional baseada em regras” (*rule-based international order*, RBIO), seria necessário que estes também se dispusessem a travar essa “guerra híbrida”, inclusive abaixo do limiar do conflito armado.

Estudos mais detidos (CALISKAN; CRAMERS, 2018; CALISKAN; LIÉGEOIS, 2020; FABIAN, 2019; GALEOTTI, 2016; JANIČATOVÁ; MLEJNKOV, 2021; KÄIHKÖ, 2021; KILINSKAS, 2016; LIBISELLER, 2023; MUMFORD; CARLUCCI, 2023; RENZ, 2016) demonstraram que, ao contrário do que se afirma, o sucesso da Rússia em 2014 não pode ser creditado às concepções que ficaram associadas à “guerra híbrida”, e sim a condições muito específicas que não têm como se repetir; que a prioridade dos esforços de modernização das forças russas concentra-se em aprimorar sua capacidade de infligir dano físico; que os debates doutrinários e estratégicos russos estão muito distantes das concepções de “guerra híbrida” expressas na literatura ocidental – em alguns casos, essas concepções são consideradas, por alguns autores, como propaganda ocidental anti-Rússia; e que não há qualquer evidência de que a estratégia seguida em 2014 esteja consagrada numa concepção mais geral da ação política da Rússia no plano internacional. Para alguns, a concepção de “guerra híbrida”, tal como desenvolvida principalmente a partir de 2014 (em que pese a existência de trabalhos anteriores que empregavam o termo, mas com um sentido bastante diferente), refletiria na verdade a surpresa de políticos e acadêmicos, principalmente de Estados-membros da OTAN, com os acontecimentos de 2014.

Não obstante, um dos efeitos dos acontecimentos de 2014-2015 na Ucrânia foi o debate sobre o guerrear híbrido, principalmente como supostamente praticado pela Rússia, e sobre como lidar com ele. Dada a centralidade percebida das atividades relacionadas à informação nessa suposta forma russa de guerrear, uma parte importante do debate foi centrada no guerrear informacional e na caracterização do ambiente informacional. Na discussão a seguir, destacar-se-ão dois aspectos

¹⁶ Alguns bons textos para referência inicial são: Caliskan e Cramers (2018); Caliskan e Liégeois (2020); Fabian (2019); Galeotti (2016); Janičatová e Mlejnkov (2021); Käihkö (2021); Kilinskas (2016); Libiseller (2023); Mumford e Carlucci (2023); Rácz (2015); Renz, 2016; Wither (2016). Sobre como lidar com a “guerra híbrida”, sem pretensão de exaustividade, podem-se citar: Blyte e Calhoun (2019); Echevarría (2015); Kramer e Speranza (2017); Paul e Matthews (2016); Schwille et al. (2023) (algumas são tão vagas e inócuas que tornam difícil identificar por que seriam adequadas para lidar especificamente com “guerra híbrida” e operações de informação, e não com qualquer outra situação: p. ex., Marovic, 2019; Fontaine, 2019).

¹⁷ Voltar-se-á à discussão da “zona cinzenta” mais adiante.

do debate que se seguiu: um sobre o novo ambiente informacional, cuja análise mais sofisticada – inclusive bem mais próxima da concepção original, formulada por Schudson (1993 [1984]) –, mas com aspectos problemáticos, feita por Mazarr et al. (2019); e a própria ideia de “zona cinzenta”, proposta originalmente pelo próprio Mazarr (2015) e retomada em Morris et al. (2019).

3.1 Caracterizando o ambiente informacional atual

Ao analisar o que chamam de “manipulação social hostil”¹⁸ – “a geração e disseminação sistemáticas de informação para a produção de resultados sociais, políticos e econômicos nocivos num país-alvo ao afetar crenças, atitudes e comportamentos”¹⁹ (MAZARR et al., 2019, p. 1) –, Mazarr et al. (2019) sugerem que esta seria facilitada pelas características da atual “infosfera” ou ambiente informacional – os dois termos são considerados basicamente sinônimos no documento –, ou seja, “o processo social em curso de produção, disseminação e percepção da informação numa sociedade” (p. 5). Na sua forma mais extrema, visando a sabotar e manipular as redes informacionais de uma sociedade, a manipulação social hostil se tornaria “guerrear societal virtual”. No enfrentamento dessa questão, Mazarr et al. (2019) produziram uma síntese bastante útil e atualizada de vários aspectos relevantes do atual ambiente informacional ou, como preferem os autores, da atual infosfera²⁰.

No que concerne às tendências mais específicas à própria infosfera, os autores destacam:

a. a dinâmica em redes e o papel da informação viralizada, ou seja, que se espalham ampla e aceleradamente, permitindo que informações de todo tipo, incluindo a possibilidade de que sejam deliberadamente enganosas e voltadas para tentativas de manipulação – e, geralmente, exageradas e chamativas –, cuja viralização tende a reforçar sua reprodução e, frequentemente, até mesmo sua credibilidade junto a alguns públicos;

b. tendência ao sensacionalismo, que, exatamente por exagerar aspectos chamativos de determinadas histórias, tende a facilitar sua propagação – contaminando até mesmo a produção informacional de empresas jornalísticas;

c. a gigantesca multiplicidade de produtores de informação – independentemente de sua qualidade –, ou seja, uma enorme fragmentação das fontes de informação, dificultando a avaliação de sua qualidade por parte do público e contribuindo para o fortalecimento das “câmaras de eco”, que serão mencionadas mais adiante;

d. ao mesmo tempo, essas múltiplas e fragmentadas fontes de conteúdo informacional estão concentradas num número restrito de plataformas com números gigantescos de usuários, com algumas empresas controlando várias delas, o que lhes permite acumular enormes quantidades de dados que facilitam a publicidade, mas cujos bancos de dados podem ser indevidamente acessados e manipulados;

e. a existência de “câmaras de eco”, ou seja, a tendência de que as pessoas configurem suas

¹⁸ Fica em aberto a questão de se “manipulação social não hostil” seria algo tolerável ou mesmo bem-vindo, na perspectiva dos autores; em alguns momentos, porém, é difícil evitar a impressão de que sim.

¹⁹ Também ficam em aberto: quais seriam esses efeitos nocivos; e para quem eles seriam nocivos.

²⁰ Na verdade, apesar de fortes discordâncias com importantes aspectos do texto que não poderão ser exploradas aqui, o fato é que a síntese feita em Mazarr et al. (2019) é extraordinária. Tenho acompanhado vários temas que têm pontos em comum com essa discussão há algum tempo, inclusive em sala de aula, e lamento só ter-me deparado com esse texto na elaboração deste trabalho.

plataformas para, consciente ou inconscientemente, acessarem, ainda que de maneira não deliberada, apenas informações que reforcem suas crenças preexistentes; alternativamente, os próprios motores de recomendação das plataformas tendem a proceder desse modo, o que não só mantém as pessoas engajadas na plataforma, como facilita a veiculação de publicidade – o que, paradoxalmente, pode criar nas pessoas a ilusão de que estão acessando múltiplas e diversas fontes e, portanto, de que estariam protegendo-se da tendência de autorreforço de posições prévias;

f. o papel dos influenciadores, isto é, o fato de que algumas pessoas ou pequenos grupos tenham legiões de seguidores, fazendo com que os conteúdos produzidos por esses influenciadores respondam por uma parcela significativa de toda a informação que circula nas plataformas;

g. o fenômeno da trolagem (*trolling*): a produção de informação deliberadamente falsa com o propósito de perturbar a dinâmica normal de comunicação, causar algum tipo de dano, criar constrangimentos ou, simplesmente, em termos mais informais, “por mais lenha na fogueira” para intensificar discussões e inflar as estatísticas sobre a popularidade de determinado assunto ou tema; e

h. por fim, o papel central desempenhado pelos grandes volumes de dados nesse ambiente, o que faz com que cada um desses gigantescos bancos de dados, se acessados indevidamente ou roubados, podem viabilizar campanhas maciças de manipulação informacional (MAZARR et al., 2019, p. 18-40).

Por outro lado, há alguma evidência, ainda que controversa, de que tentativas de confrontar diretamente determinadas informações em que as convicções das pessoas se baseiam não só não funcionariam, como muitas vezes, são contraproducentes (MAZARR et al., 2019, p. 55-57).

Essas características do atual ambiente informacional parecem sugerir o seguinte: é muito difícil que tentativas de manipulação (ou persuasão, ou influência) voltadas para alterar percepções, crenças, atitudes e comportamentos tenham sucesso; é muito mais fácil obter sucesso na tentativa de reforçar posições que as pessoas, grupos e, principalmente, membros de câmaras de eco já adotam. Ainda assim, segundo os mesmos autores, há algumas condições que fazem com que as chances de que a exposição a informações produza mudanças mais substanciais nas pessoas e grupos sejam maiores :

a. quando a informação é bastante repetida, a ponto de tornar-se familiar e amplamente acessível – muitas vezes, até mesmo quando a informação é repetida múltiplas vezes pela mesma pessoa ou fonte²¹: isso porque mensagens familiares tendem a ser menos escrutinadas que as estranhas;

b. quando a informação chega a partir de múltiplas fontes – ainda que, eventualmente, sem o conhecimento de quem as recebe, todas elas estejam reproduzindo o que proveio originalmente de uma única fonte: nesse caso, tende-se a presumir que a informação em questão está baseada em múltiplas e diferentes perspectivas, merecendo, por isso, maior consideração²²;

c. quando outras pessoas do mesmo círculo social (ou da mesma câmara de eco) manifestam receptividade a uma mensagem ou informação: esse é um fenômeno bastante poderoso, o efeito da prova social (*social proof effect*), que se apoia no conformismo, que seria a tendência das pessoas de se adequarem aos comportamentos predominantes nos seus grupos - esse fenômeno, aliás, desempenha importante papel na viralização de mensagens;

²¹ Essa ideia remete à fórmula geralmente atribuída a Joseph Goebbels: “Uma mentira repetida inúmeras vezes torna-se verdade”.

²² Em conjunto com o anterior, esse fenômeno incentiva a criação e o funcionamento de robôs para a repetição e a veiculação de mensagens.

d. quando a informação vindoura se encaixa nas crenças e visões de mundo preexistentes do indivíduo: nesse caso, a resistência a uma informação nova ou que contradiga uma outra até então adotada tende a ser bem menor - parece haver processos fisiológicos significativos que favorecem a informação que confirma visões preexistentes;

e. quando a informação faz parte de um relato coerente e amplo, que, por inseri-la num quadro coerente, torna-a mais persuasiva;

f. quando o indivíduo não se sente ameaçado: quanto mais tranquila uma pessoa estiver, mais ela tende a ser receptiva a uma informação;

g. quando o indivíduo confia na fonte da informação, e esta lhe parece crível: informações que pareçam muito estapafúrdias tenderão a ser rejeitadas até mesmo quando se considera confiável a fonte; e

h. curiosamente, por fim, informações negativas tendem a ser mais persuasivas e aceitas por mais tempo, bem como informação que é apresentada em linguagem negativa (MAZARR et al., 2019, p. 48-55).

Cabe aqui uma ressalva: na verdade, as condições acima são as que favorecem a receptividade a uma informação, e não necessariamente a uma informação nova ou conflitante com crenças prévias. Vários desses pontos já haviam sido identificados no magistral estudo de Schudson (1993 [1984]) sobre a indústria da publicidade (e, em menor medida, de relações públicas), basicamente na mesma direção. Ainda assim, elas ajudam a identificar condições em que a manipulação agressiva da informação poderia ser realizada por atores hostis.

No entendimento dos autores, portanto, no atual ambiente informacional ou infosfera, várias técnicas podem ser empregadas, combinadas ou isoladamente, como parte do “guerrear societal virtual”:

Essa forma de guerrear envolve o emprego de agressão largamente não cinética, baseada-em-informação para atacar a estabilidade social de nações rivais. É *virtual* porque, majoritariamente, essas estratégias não empregam violência ou destruição físicas diretas. (Essa concepção, portanto, exclui tanto ataques militares diretos como ataques cibernéticos em larga escala concebidos para produzir caos na infraestrutura física de uma nação e causar dano material.) É *societal* porque tanto os alvos quanto os participantes em tais campanhas estendem-se por toda a sociedade, e porque a meta é solapar o funcionamento efetivo, os níveis de confiança e, ultimamente, a própria estabilidade da sociedade-alvo. E é *guerrear* porque, em suas formas potencialmente mais elaboradas, representam uma atividade concebida para obter supremacia sobre nações rivais, não simplesmente para obter vantagem relativa numa competição continuada, mas sim para obter vitória decisiva de maneiras tais que deixem a nação-alvo sujeita à vontade do atacante. (MORRIS et al., 2019, p. 155, grifos no original).

Essa caracterização do guerrear societal virtual a aproxima bastante da discussão da “zona cinzenta”.

3.2 A “zona cinzenta entre paz e guerra”

Embora, no contexto que nos interessa aqui, a expressão “zona cinzenta” (*gray zone*) tenha sido empregada algumas vezes antes (todas em 2015), o primeiro tratamento mais sistemático, até onde nos tenha sido possível identificar, foi feito em Mazarr (2015). Ali, o problema é colocado da seguinte forma:

Por não quererem arriscar uma escalada de maior porte a partir de aventureirismos militares pura e simplesmente, [Estados insatisfeitos com o *status quo* e determinados a alterar, em seu favor, importantes aspectos da distribuição global de poder e influência] estão empregando sequências de passos graduais para assegurarem-se vantagens estratégicas. Os esforços permanecem abaixo dos limiares que engendrariam resposta robusta dos EUA ou internacional, mas ainda assim são vigorosos e deliberados, calculados para obter tração mensurável ao longo do tempo. [...] Trata-se de estratégias de “fatiar o salame”, fortalecidas com um leque emergente de técnicas de uma área cinzenta ou não convencional – de ataques cibernéticos à ambígua terra-de-ninguém entre guerra e paz, refletindo o tipo de campanhas agressivas, persistentes, determinadas, características do guerrear, mas sem o emprego aberto de força militar. (MAZARR, 2015, p. 1-2).

Essas “campanhas de zona cinzenta” estariam sendo empregadas pela China no Mar da China Meridional, pela Rússia no Leste Europeu (embora, nesse último caso, empregando também força militar), pela busca de armamentos nucleares e de influência regional pelo Irã e até as florescentes estratégias diplomáticas e econômicas de potências ascendentes como Brasil, Turquia e Índia. (MAZARR, 2015, p. 2). Em suma, todos esses, e, potencialmente, mais alguns outros, poderiam ser considerados “revisionistas”, ou seja:

[...] desejam transformar substancialmente, em seu benefício, regras ou normas internacionais relevantes, a estrutura, os procedimentos de operação de organizações internacionais, a balança de poder ou de influência entre Estados, ou a distribuição de bens internacionais. Revisionistas veem regras, instituições, normas e balanças de poder existentes como insuficientes para atingir seus objetivos, ou injustas, ou enviesadas contra ele, ou alguma combinação de tudo acima. (MAZARR, 2015, p. 14).

Num trabalho posterior, que contou com a participação do próprio Michael J. Mazarr, Morris et al. (2015) enunciam uma definição de “zona cinzenta” que inclui a atividade de atores não estatais:

A zona cinzenta é um espaço operacional entre a paz e a guerra, envolvendo ações coercitivas para mudar o *status quo* que estão abaixo de um limiar que, na maioria dos casos, suscitaria uma resposta militar convencional, frequentemente embaçando (*blurring*) a linha entre ações militares e não militares e a identificação de autoria (*attribution*) de acontecimentos. (p. 8).

Portanto, as campanhas na “zona cinzenta” seriam para fins revisionistas; permaneceriam aquém de limites reconhecidos para dar início a respostas envolvendo o emprego de forças armadas; desenrolar-se-iam ao longo do tempo, em passos graduais, e não de maneira abrupta ou que cause espécie; e cuja autoria seria frequentemente difícil de estabelecer. Além disso, os autores acrescentam outros aspectos comuns das atividades na “zona cinzenta”:

- a. o recurso a “justificativas legais e políticas, frequentemente fundamentadas em reivindicações históricas, com documentação”;
- b. ainda para evitar respostas decisivas, campanhas na “zona cinzenta” evitam ameaçar interesses vitais ou existenciais dos seus alvos;
- c. por meio do emprego frequente de situações de *faits accomplis*, tais campanhas empregam o risco da escalada do conflito (transferido para o adversário pela ação anterior) como uma fonte de vantagem coercitiva;
- d. como parte da abordagem geral de permanecer aquém do limiar da resposta armada,

campanhas na “zona cinzenta” tipicamente seriam baseadas em instrumentos não militares; e
e. por fim, tais campanhas visariam vulnerabilidades específicas nos países alvos.
(MORRIS, 2019, p. 8-11).

Ou seja, as campanhas na “zona cinzenta” visariam a “tirar vantagem de ambiguidades estratégicas para obter ganhos graduais” (MORRIS, 2019, p. 12). Nessa perspectiva, então, os EUA já estariam enfrentando competição global na “zona cinzenta” por parte de diversos atores, estatais e não estatais. Uma consequência da existência de “campanhas na zona cinzenta” seria então:

a perda de nitidez [*blurring*] da linha divisória entre paz e guerra, ou entre empreendimentos [*endeavors*] civis e militares. Elas são, em certo sentido, um emprego de instrumentos civis para alcançar objetivos reservados, algumas vezes, para capacidades militares. Elas colocam toda a sociedade em risco e criam um senso de conflito continuado, mesmo que sem o desdobramento de formações militares tradicionais para tomar território. Campanhas de zona cinzenta, portanto, continuam a tendência de várias formas de conflito – terrorismo, insurgência e ameaças nucleares incluídos – de tornar populações civis um alvo regular. (MAZARR, 2015, p. 62).

Nos termos de Morris et al.:

A mentalidade tradicional nos EUA, em que “ou estamos em paz ou em guerra” é insuficiente para lidar com essa dinâmica, porque a situação que está emergindo é primariamente “uma competição antagonística com uma dimensão militar sem o conflito armado” (2019, p. 2).

A convergência entre as ideias de “campanhas da zona cinzenta”, de guerrear híbrido e de guerrear informacional com ênfase em resultados cognitivos é muito conspícua, e, de fato, vem sendo incorporada doutrinariamente, inclusive na OTAN, como se verá mais abaixo. Entretanto, ela apresenta muitos problemas, particularmente, decorrentes da ideia de “zona cinzenta” e do “guerrear societal virtual”. Com efeito, dada a ideia de “revisionismo” que transparece na discussão, qual Estado não seria revisionista? A julgar pela caracterização, somente aqueles que estivessem totalmente satisfeitos com sua posição atual, que se julgassem plenamente atendidos em todos os seus interesses pelas características do sistema internacional e de seus processos de governança, que fossem plenamente satisfeitos econômica e socialmente e que nunca tivessem nada a ganhar. Ainda assim, todos eles teriam a tendência de procurar obter algum tipo de vantagem como *hedging* para o caso de a situação se alterar em seu desfavor.

Reiterando: qual Estado não seria revisionista? Somente aqueles que fossem tão fracos e despossuídos a ponto de temerem qualquer reação a qualquer reivindicação. E, no entanto, Mazarr (2015, p. 15) sugere exatamente o contrário: que, à medida em que os Estados fossem melhorando sua posição, tenderiam a ser menos revisionistas, pois seriam beneficiados pela ordem que lhes permitiu ascender, em primeiro lugar. Esse comentário é surpreendente: e se um dos motivadores da busca por melhoria de posição e de obtenção de vantagens e ganhos estivesse voltada exatamente para permitir-lhes as condições de forçar transformações substantivas nessa ordem? Se o raciocínio acima fosse minimamente válido, então, aí é que não haveria o que temer por parte dos Estados poderosos, e sugeriria até mesmo que distribuir poder – ou fortalecer, voluntariamente, os atores revisionistas – seria uma maneira de preservar a ordem internacional. Então “as democracias”, como mencionadas recorrentemente nos textos acima, só teriam a temer os Estados menos poderosos? Esses é que poderiam desestabilizar a ordem global com seu “guerrear societal virtual”? A ideia toda parece não fazer sentido.

Em segundo lugar, toda a ideia de “zona cinzenta entre a guerra e a paz” parece difícil de

sustentar, mesmo nos termos dos proponentes. Como conciliar a ideia, citada acima, de que “campanhas de zona cinzenta, portanto, continuam a tendência de várias formas de conflito – terrorismo, insurgência e ameaças nucleares incluídos – de tornar populações civis um alvo regular” com a ideia de que a “ação na zona cinzenta” fica aquém do limiar de uma resposta armada robusta? Terrorismo e insurgência regularmente engendram respostas armadas e robustas; e, se é para ficar só na ameaça, qual a diferença qualitativa entre ameaças nucleares e ameaças convencionais – pelo menos diante de adversários mais fracos e não nuclearmente armados? Sob esse aspecto, a mera existência de forças armadas poderia ser considerada uma ameaça: ou seja, os EUA já estariam em “guerra informacional” com o mundo inteiro há muito tempo, e, como eles, todos os demais Estados?

Por outro lado, qual tipo de tentativa de melhorar sua própria posição, de usar os trunfos de que se disponha, de usar uma diplomacia agressiva e de tentar obter apoio junto a segmentos da opinião pública de outros países não seria um “guerrear informacional”, uma “campanha na zona cinzenta”? Na verdade, quem parece obscurecer a linha divisória entre guerra e paz são os próprios proponentes da ideia de “zona cinzenta”. Com efeito: “Se a zona cinzenta é definida simplesmente como competição, a diferença entre ela e a condução regular da política internacional não fica clara” (LIBSELLER; MILEVSKI, 2021, p. 104). Faz sentido considerar que o exercício de uma diplomacia mais assertiva por parte, digamos, do Brasil, o colocaria numa situação de hostilidade para com os EUA? Os EUA agiriam com relação ao Brasil nesses termos?

Por fim, parece que os autores não se preocupam tanto com as consequências dessa mistura conceitual. Para além de conceitualmente descabida – pois o que define a guerra é ser uma ação de força –, o enfraquecimento da distinção põe em xeque dispositivos e constrangimentos éticos e jurídicos que protegem exatamente os valores democráticos e a “ordem internacional baseada em regras” que se quereria, supostamente, proteger, como apontado por Echeverría (2015). Os revisionistas que subvertem a ordem internacional baseada em regras são, exatamente, os proponentes da ideia de “zona cinzenta”. É difícil acompanhar essas ideias sem lembrar de outras ocasiões em que, em nome de proteger a democracia, liberdades fundamentais foram suprimidas, não só em outros países (com e sem o apoio dos EUA), mas também nos próprios EUA, como no caso, por exemplo, das perseguições do McCarthyismo. Não por acaso, ao discutir maneiras de enfrentar o desafio do guerrear societal virtual, Morris et al. (2019, p. 163) põem em tela a discussão sobre “a natureza e os limites da liberdade de expressão (*free speech*)”, não sem alertar que “[o] desafio supremo é distinguir entre discurso legítimo e ‘ilegítimo’” (tradução livre). Infelizmente, as aspas não mascaram o fato de que os autores efetivamente se dispõem a discutir restrições ao que pode ser dito, em nome do combate à desinformação – o que, necessariamente, exigiria que alguém tivesse a autoridade para defini-los. É difícil escapar à impressão de que há, no mínimo, uma consideração da possibilidade de que algo equivalente ao “Ministério da Verdade” das distopias políticas venha a materializar-se. Sintomaticamente, essa sugestão parece um claro retrocesso quando comparada à “Linha de Esforço de Informes” do FM 3-13/2013.

4 “ZONA CINZENTA” E “GUERREAR INFORMACIONAL” NA DOCTRINA DA OTAN

As ideias de guerrear informacional e de ambiente internacional não se restringem à literatura acadêmica, mas vêm sendo incorporadas doutrinariamente, e com amplo alcance. Fazem parte, por exemplo, da *Allied Joint Publication 10-1 – Allied Joint Doctrine for Information Operations*.

De acordo com a OTAN, o ambiente informacional é o ambiente “constituído pela própria informação; pelos indivíduos, organizações e sistemas que recebem, processam e transmitem informações; e pelo espaço cognitivo, virtual e físico no qual tudo isso ocorre.” (NATO, 2023, p. 15 tradução livre). Esse ambiente seria segmentado em três dimensões, cada uma com suas camadas:

a. a dimensão cognitiva, ou seja, aquela em que os efeitos cognitivos das atividades afetam o pensamento dos indivíduos, de onde decorrem decisões e comportamentos, tem duas camadas:

- camada cognitiva, em que a informação é interpretada pelos indivíduos, mas não é transmitida;

- camada social, em que os comportamentos dos indivíduos são influenciados pelas pressões do ambiente sociocultural sobre as decisões individuais;

b. a dimensão virtual é o espaço virtual em que as audiências interagem virtualmente:

- a camada das ciberpersonas compreende as maneiras como as personas das audiências – inclusive influenciadores, bots e inteligência artificial – manifestam-se e interagem pelos seus perfis online, tanto publicamente, como em mídias sociais, ou mais privadamente, como pelos aplicativos de mensagens; e

- a camada lógica compreende atividades de armazenamento, processamento e transmissão de dados e informações analógicas e digitais; e

c. a dimensão física é constituída pelas áreas geográficas, incluindo os equipamentos e infraestruturas, em que as audiências vivem:

- a camada física de rede é a infraestrutura subjacente às camadas virtuais, e é nela que ocorrem a transmissão e a recepção das informações e dados entre dispositivos e o meio físico da transmissão;

- a camada física é aquela em que as audiências interagem fisicamente e em que existem as infraestruturas humana e técnica de comunicação; e

- a camada geográfica explora a maneira como as audiências habitam a terra (NATO, 2023, p. 37-42).

Ainda de acordo com a AJP 10-1, a dimensão cognitiva seria a mais importante de todas, exatamente por sua importância para a tomada de decisão dos indivíduos.

Consoante com esse entendimento e com a avaliação de que, na “Era da Informação”, “a tecnologia” permitiria “enviar, em tempo real, comunicação segmentada por audiências (*audience-tailored communication*), de modo a relatar; transmitir ordens; informar; influenciar; persuadir; confundir; coagir; ou enganar” (NATO, 2023, § 1.3), a publicação manifesta uma insistência quase obsessiva em “controlar a narrativa”, diante da firme convicção, também expressa insistentemente ao longo do documento, de que atores hostis explorariam intensamente as atividades de informação de modo a “semear a desconfiança e, potencialmente, exacerbar a agitação (*turmoil*) em diferentes audiências” (NATO, 2023, § 1.4).

Uma preocupação bastante recorrente no documento é a possibilidade de que tais operações de informação sejam conduzidas antes ou sem que haja o emprego da força física, de ações violentas, ou de Forças Armadas, limitando, com isso, a capacidade de resposta de Estados democráticos, com maiores restrições legais em tempos de paz. Desse modo, afirma-se, no documento, que distinções mais nítidas entre guerra e paz já não seriam atuais, devendo-se falar num “*continuum* de competição” cooperação-rivalidade-confrontação-conflito armado, com fronteiras pouco distinguíveis; a região que iria desde uma rivalidade mais intensa até o limiar do conflito armado constituiria uma “zona cinzenta”.

Tudo isso, lembre-se, refere-se à discussão da ênfase dada à “dimensão cognitiva” do ambiente informacional, que, de fato, é o aspecto que predomina nos já referidos AJP 10-1, e Declaração da Cúpula no País de Gales, da OTAN, e ainda no *Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response*, onde se lê:

Embora as definições de ameaças híbridas variem e precisem permanecer flexíveis para responder à sua natureza em evolução, o conceito visa capturar a mistura de atividades coercitivas e subversivas, métodos convencionais e não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, econômicos, tecnológicos), que podem ser usados de forma coordenada, por atores estatais ou não estatais, para atingir objetivos específicos, permanecendo abaixo do limiar da guerra formalmente declarada. Geralmente, há uma ênfase na exploração das vulnerabilidades do alvo e na criação de ambiguidade para dificultar os processos de tomada de decisão. Campanhas maciças de desinformação, usando as mídias sociais para controlar a narrativa política ou para radicalizar, recrutar e direcionar agentes por procuração podem ser veículos para ameaças híbridas. (EUROPEAN COMMISSION, 2016, tradução livre).

Entretanto, tal entendimento amplo, associado a essa literatura, padece de alguns sérios problemas. Na maioria dos casos, as propostas sobre controle “da narrativa” sugerem uma perspectiva bastante ingênua sobre os processos de propagação de ideias na Internet, e particularmente nas mídias sociais²³. Com poucas exceções, a literatura parece ignorar o quanto essa propagação depende: (i) dos procedimentos embutidos nos algoritmos de recomendação em geral (por exemplo, dos motores de busca, como Google, Bing ou Duck-Duck-Go), de aplicativos mais específicos (como *streaming* de vídeos e/ou música, ou domínios de compra) e, principalmente, das mídias sociais (a respeito, cf. O’NEIL, 2020; SUMTER, 2019); e (ii) de dinâmicas propriamente sociais, como “bolhas epistêmicas”, “câmaras de eco”, “guerras de trincheiras” e outros fenômenos (cf. CINELLI et al., 2021; KARLSEN et al., 2021; NGUYEN, 2018; REN et al., 2021) – digamos que falta uma consciência mais clara do forte interrelacionamento entre aquilo a que se refere por “dimensão cognitiva” e as ditas duas camadas da chamada “dimensão virtual” do ambiente informacional. Também preocupantemente, parece que, pelo menos em parte substancial da literatura, falta clareza sobre a extensão em que o “controle da narrativa” por parte das autoridades russas depende de uma capacidade significativa de cerceamento do discurso – incluindo o cerceamento de acesso a mídias como Facebook e o controle governamental das mídias sociais a que a população russa tem acesso, como *Odnoklassniki* e *Vkontakte*, ou ainda o *Telegram* (Alyukov et al., 2023).

Em função disso e de outros problemas semelhantes, alguns autores (cf. ECHEVARRÍA, 2015; LIBISERRI; MULIEVSKI, 2021) criticam o enfraquecimento da distinção entre comportamentos e atitudes aceitáveis na ausência de “conflito armado”, pois isso poderia implicar risco a alguns dos valores mais caros às sociedades democráticas e ao arcabouço legal que, ironicamente, sustentaria a própria RBIO que se diz querer defender²⁴.

Como se pode ver, a AJP 10-1 incorpora plenamente muitas das ideias expostas anteriormente, talvez sem, nem mesmo, o grau de sofisticação demonstrado por parte da literatura. Não obstante, algumas das ideias mais problemáticas foram plenamente incorporadas.

²³ Aliás, em que pese sua popularidade, o próprio conceito de “narrativa”, tal como parece ser entendido aqui – e principalmente a ideia de “a narrativa” – também mereceria uma discussão mais rigorosa.

²⁴ De certo modo, aliás, esse aspecto da literatura não deixa de trazer à mente memórias de circunstâncias passadas, em que

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia que subjaz ao presente texto não é a de apresentar considerações mais incisivas, mas simplesmente de organizar de algum modo alguns conceitos e suas trajetórias, à luz das mudanças nos processos sociais de produção, armazenamento, processamento, circulação e apreensão de informações, e de criar condições que facilitem pesquisas futuras. Procurou-se fazer um mapeamento preliminar da trajetória de discussões sobre “guerra informacional” e “guerrear informacional” no contexto do atual ambiente informacional, tais como apresentados pela literatura. Reitera-se que a utilização dos termos não significa nenhum tipo de endosso. Embora documentos doutrinários e a literatura que os embasa direta ou indiretamente apresentem sugestões interessantes para reflexão e aprofundamento, nem tudo é consistente com vertentes mais sofisticadas da discussão, enquanto outras parecem ter o potencial de conflitar fortemente com valores democráticos. Além disso, ideias como a da “zona cinzenta” parecem pôr em xeque a própria ordem internacional baseada em regras que se pretende proteger. Por fim, várias delas parecem conceitualmente frágeis e inconsistentes, demandando mais reflexão.

Esses resultados sugerem fortemente que tais conceitos precisam ser examinados bem mais a fundo, e discutidos mais sistematicamente, antes de considerar sua incorporação doutrinária pelo Exército Brasileiro. Especialmente, o conceito de “zona cinzenta entre paz e guerra” e a proliferação de expressões que enfraquecem a distinção entre uma e outra tendem a gerar resistências, pois, ainda que não intencionalmente, parecem implicar a adoção mais frequente de procedimentos que sociedades democráticas relutam a tolerar, até mesmo, muitas vezes, em tempos de guerra. Ainda que preliminar, a discussão feita aqui aponta para a pertinência de que a reflexão doutrinária sobre as atividades voltadas para ampliar o apoio (e neutralizar ou enfraquecer resistências) às atividades bélicas que forem legitimamente conduzidas em nome da sociedade brasileira seja uma reflexão com alto teor de originalidade, reforçando os valores que a sociedade brasileira não está disposta a sacrificar – ainda que outros Estados estejam. Existe capacidade intelectual disponível tanto no Exército Brasileiro (e nas demais Forças Singulares) quanto na sociedade brasileira para fazê-lo. Sim, é bom que doutrinas sejam compatíveis com as de aliados; mas não a preço de sacrificar valores que nos são caros.

a preocupação com a “subversão” e a “agitação” supostamente insufladas por potências estrangeiras permitiu, em segmentos expressivos da sociedade, um grau elevado de tolerância social à censura e ao cerceamento da livre circulação de ideias.

REFERÊNCIAS

- BLANNIN, P. Modelling information warfare: visualising definitions, fundamental characteristics, and foundational theories of contemporary information warfare. **Journal of Information Warfare**, v. 20, n. 3 (Summer), p. 90-107, 2021.
- BLYTE, Wilson; CALHOUN, Luke T. How we win the competition for influence. **Military Review**, May-June, p. 37-47, 2019.
- BRASIL. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.
- CALISKAN, Murat; CRAMERS, P. A. What do you mean by “hybrid warfare”? A content analysis on the media coverage of hybrid warfare concept. **Horizon Insights**, p. 23-35, 2018.
- CALISKAN, Murat; LIÉGEOIS, Michel. The concept of ‘hybrid warfare’ undermines NATO’s strategic thinking: insights from interviews with NATO officials, **Small Wars & Insurgencies**, 2020, DOI: 10.1080/09592318.2020.1860374.
- CINELLI, Matteo et al. The echo chamber effect in social media. **Proceedings of the National Academia of Sciences**, v. 118, n. 9, 2021.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Vom Kriege**. Berlin: Ullstein, 1999 [1832].
- DINIZ, Eugenio. A Austrália, as *Big Techs*, o jornalismo e o debate público. **Synopsis Inteligência Estratégia Diplomacia**. 2021. Disponível em: <https://synopsisint.com/a-australia-as-big-techs-o-jornalismo-e-o-debate-publico/>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- ECHEVARRÍA, Antulio. How should we think about ‘Gray-Zone’ Wars? **Infinity Journal**, v. 5, n. 1 (Fall), p. 16-21, 2015.
- EUROPEAN COMMISSION. **Joint Communication to the European Parliament and the Council: Joint Framework on countering hybrid threats — a European Union response**. Brussels, 2016.
- FABIAN, Sandor. The Russian hybrid warfare — neither Russian nor strategy. **Defense and Security Analysis**, v. 35, n. 3, p. 308-325, 2019.
- FIELD MANUAL 100-6. **Information Operations**. Washington, DC: Department of the Army, 1996.
- FIELD MANUAL 3-13. **Information Operations: Doctrine, Tactics, Techniques, and Procedures**. Washington, DC: Department of the Army, 2003.
- FIELD MANUAL 3-13. **Inform and Influence Activities**. Washington, DC: Department of the Army, 2013.
- FIELD MANUAL 3-13. **Information Operations**. Washington, DC: Department of the Army, 2016.
- FONTAINE, Richard. **How to defeat hybrid warfare before it starts**. 2019. Disponível em:

- defenseone.com/ideas/2019/01/how-defeat-hybrid-warfare-it-starts/154296. Acesso em: 4 jun. 2023.
- GALEOTTI, Mark. Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's 'new way of war'? **Small Wars & Insurgencies**, v. 27, n. 2, p. 282-301, 2016.
- GILLAN, Kevin; PICKERILL, Jenny; WEBSTER, Frank. The information environment of war. **Sociology Compass**, v. 2, n. 6, p. 1833-1847, 2008.
- GREIF, Hajo. **Environments of intelligence: from natural information to artificial interaction**. London: Routledge, 2017.
- JANIČTOVÁ, Silvie; Mlejnková, Petra. The ambiguity of hybrid warfare: a qualitative content analysis of the United Kingdom's political-military discourse on Russia's hostile activities. **Contemporary Security Policy**, 2021. DOI: 10.1080/13523260.2021.1885921.
- KÄIHKÖ, Ilmari. The evolution of hybrid warfare: implications for strategy and the military profession. **Parameters**, v. 51, n. 3, 2021, doi:10.55540/0031-1723.3084.
- KARLSEN, Rune et al. Echo chamber and trench warfare dynamics in online debates. **European Journal of Communication**, v. 32, n. 3, p. 257-273, 2017.
- KRAMER, Franklin D.; SPERANZA, Lauren M. **Meeting the Russian hybrid challenge: a comprehensive strategic framework**. Brussels: The Atlantic Council, 2017.
- LIBICKI, Martin C. The Convergence of Information Warfare. **Strategic Studies Quarterly**, Spring, p. 49-65, 2015.
- LIBISELLER, Chiara. "Hybrid warfare" as an academic fashion. **Journal of Strategic Studies**, 2023, DOI: 10.1080/01402390.2023.2177987
- LIBISELLER, Chiara; MILEVSKI, Lucas. War and peace: reaffirming the distinction. **Survival**, v. 63, n. 1, February-March, p. 101-111, 2021.
- MAROVIC, Jovana. War of ideas: hybrid warfare, political interference, and disinformation. In: VALASEK, Tomas (ed.). **New perspectives on shared security: NATO's next 70 years**. Brussels: Carnegie Endowment for International Peace, 2019.
- MAZARR, Michael J. **Mastering the gray zone: understanding a changing era of conflict**. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute/ US Army War College Press, 2015.
- MAZARR, Michael J.; BAUER, Michael Ryan; CASEY, Abigail; HEINTZ, Sarah Anita; MATTHEWS, Luke J. **The emerging risk of virtual societal warfare: social manipulation in a changing information environment**. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2019.
- MOLLANDER, Roger C.; RIDDILE, Andrew; WILSON, Peter A. **Strategic information warfare: a new face of war**. Santa Monica, CA: Rand, 1996.
- MORRIS, Lyle J.; MAZARR, Michael J.; HORNUNG, Jeffrey W.; PEZARD, Stephanie; BINNENDJIK, Anika; KEPE, Marta. **Gaining competitive advantage in the gray zone: response options for coercive aggression below the threshold of major war**. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2019.
- MUMFORD, Andrew; CARLUCCI, Pascal. Hybrid Warfare: The continuation of ambiguity by other

means. **European Journal of International Security**, n. 8, p. 192–206, 2023.

NGUYEN, C. Thi. Echo chambers and epistemic bubbles. **Episteme**, 2018.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Allied Joint Publication 10-1: Allied Joint Doctrine for Information Operations**. Bruxelas: NATO Standardization Office (NSO), 2023.

O’NEILL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia**. Santo André, SP: Editora Rua do Sabão, 2020.

PAUL, Christopher. Psychological operations by another name are sweeter. **Small Wars Journal**, 2010. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/index.php/blog/psychological-operations-by-another-name-are-sweeter>. Acesso em: 7 jul. 2023.

PAUL, Christopher; MATTHEWS, Miriam. The Russian “firehose of falsehoods” propaganda model: why it might work and options to counter it. **Perspectives**, RAND Corporation, 2016.

RÁCZ, András. **Russia’s hybrid war in Ukraine: breaking the enemy’s ability to resist**. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2015.

REN, Zhiying (Bella); DIMANT, Eugen; SCHWEITZER, Maurice. **Social motives for sharing conspiracy theories**. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354501829_Social_Motives_for_Sharing_Conspiracy_Theories#fullTextFileContent. Acesso em: 14 nov. 2021.

RENZ, Bettina. Russia and “hybrid warfare”. **Contemporary Politics**, 2016. DOI: 10.1080/13569775.2016.1201316.

RONA, Thomas. **Weapon systems and information war**. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 1976.

SCHUDSON, Michael. **Advertising, the uneasy persuasion: its dubious impact on American society**. London: Routledge, 2013 [1984].

SCHWILLE, Michael; WELCH, Jonathan; FISHER, Scott; WHITTAKER, Thomas M.; PAUL, Christopher. **Handbook for tactical operations in the information environment**. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2021.

SUMPTER, David. **Dominados pelos números: do Facebook e Google às fake news, os algoritmos que controlam nossas vidas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

US Army Science Board. **Technical information architecture for command, control, communications, and intelligence**. Washington, DC: Department of the Army, 1996.

US Department of the Army. **FM 100-6: Information Operations**. Washington, DC: 1996.

WITHER, James K. Making sense of hybrid warfare. **Connections**, v. 15, n. 2 (Spring), p. 73-87, 2016.

YU, Susana; WEBB, Gwendolyn. Market adaptation to regulation fair disclosure: the use of industry information to enhance the informational environment. **Journal of Economics and Business**, 89, p. 1–12, 2017.

