

ANÁLISE ESTRATÉGICA



EXÉRCITO BRASILEIRO
Brasão Forte - Mão Amiga

Centro de Estudos Estratégicos do Exército v.32, n.1, dez./fev. 2024

Arranjos regionais e competição estratégica: entre a crise do regionalismo e a necessidade de reconstrução

Lívia Peres Milani

Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de defesa dos Estados Unidos da América

Helder de Barros Guimarães

O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Chile

Enio Moreira Azzi

Uma análise preliminar do ambiente informacional contemporâneo no Brasil

Eugenio Diniz

100 anos da República Turca: do Otomanismo ao neo-Otomanismo

Sylvio Pessoa da Silva

Ensino e a capacitação de recursos para a Força Terrestre em 2040

Edson Aita et al



REVISTA

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Análise Estratégica. Ano 10. v. 32, n. 1, dez./fev. 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 107 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 Div Fernando Bartholomeu Fernandes

COORDENADOR DE ESTUDOS

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

COORDENADOR ADMINISTRATIVO

Cel Inf André Tavares da Silva

ANALISTAS

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

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 R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

ADJUNTO DE EDITORAÇÃO E PUBLICIDADE

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

ADMINISTRATIVO

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

FOTO DA CAPA:

Montagem do 2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

ARTE GRÁFICA:

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

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 Div Fernando Bartholomeu Fernandes

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel Inf Ricardo Dias Lomba

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

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

Cel Inf Ricardo Dias Lomba

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

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. 32, n. 1, dez./fev. 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 107 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

SUMÁRIO

5

EDITORIAL

7

ARRANJOS REGIONAIS E COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA: ENTRE A CRISE DO REGIONALISMO E A NECESSIDADE DE SUA RECONSTRUÇÃO

Lívia Peres Milani

25

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS REFLEXOS PARA O SETOR DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Helder de Barros Guimarães

37

O PLANEJAMENTO E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA E DEFESA DO CHILE

Enio Moreira Azzi

59

UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO AMBIENTE INFORMACIONAL CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

Eugenio Diniz

77

100 ANOS DA REPÚBLICA TURCA: DO OTOMANISMO AO NEO-OTOMANISMO

Sylvio Pessoa da Silva

97

ENSINO E A CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A FORÇA TERRESTRE EM 2040

Edson Aita et al



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 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. Também, 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,

Dando sequência à publicação dos trabalhos elaborados pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos, a presente edição apresenta quatro ensaios referentes ao ciclo de pesquisas 2023-2024, além de um artigo produzido por um dos analistas do CEEEx.

No primeiro artigo, produzido no contexto da linha de pesquisa Geopolítica e Estratégias Militares, a Profa. Dra. Livia Peres Milani analisa as implicações geopolíticas advindas dos atuais arranjos regionais na América do Sul. A autora ressalta a importância do regionalismo e da formação de coalizões e analisa de que forma os atuais arranjos sul-americanos poderiam ganhar destaque no contexto de competição estratégica entre grandes potências, destacando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Na sequência, o artigo elaborado pelo Coronel R1 Helder de Barros Guimarães, no âmbito da linha de pesquisa Conflitos Armados e Emprego Militar, aborda como o setor de Defesa dos Estados Unidos da América tem se debruçado sobre o fenômeno das mudanças climáticas, trabalhando medidas de adaptação e mitigação necessárias a uma condição mais resiliente das suas estruturas e capacidades. O autor conclui que o setor de defesa do Brasil poderia aperfeiçoar suas capacidades, abordando, com mais profundidade, as questões climáticas na estratégia de defesa.

No terceiro artigo, elaborado no âmbito da linha de pesquisa Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, o Coronel R1 Enio Moreira Azzi apresenta um estudo de caso que focaliza os arranjos usados no planejamento estratégico de segurança e defesa do Chile. O autor aborda os esforços de reorganização e modernização do setor de defesa chileno realizados nas últimas décadas, analisando as estruturas organizacionais envolvidas no planejamento estratégico militar e destacando, por fim, os elementos que merecem ser considerados em elaborações futuras.

O quarto artigo, produzido pelo Prof. Dr. Eugenio Diniz no contexto da linha de pesquisa Inovação e Emprego Militar, realiza uma análise do ambiente informacional brasileiro contemporâneo, à guisa de um diagnóstico preliminar. Na visão do autor, embora esse ambiente seja robusto em vários aspectos, existem vulnerabilidades potenciais, sendo discutidas alternativas para seu enfrentamento.

O quinto artigo, elaborado pelo Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva, analista do CEEEx, contribui para a compreensão da importância geopolítica da República da Turquia na atualidade, partindo da análise de momentos de importantes alterações políticas no contexto da história do país. O autor apresenta um breve histórico do país até o fim da I Guerra Mundial, analisando, a seguir, eventos relacionados à fundação da República Turca no período entre as duas Guerras Mundiais, assim como fatos relevantes que envolvem o pós-II Guerra e a Guerra Fria. Elucida-se, dessa forma, o surgimento do neo-Otomanismo e a configuração da nova postura turca no cenário internacional.

Por fim, o último artigo, elaborado por um Grupo de Trabalho do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx), apresenta um diagnóstico do panorama geral da situação atual da educação militar no Exército e a formulação de propostas para o aperfeiçoamento do Sistema de Educação do Exército (SEE), concluindo que caberá ao SEE capacitar os recursos humanos para a certeza e educá-los para a incerteza, fundamentado na ética, nas tradições e nos valores militares.

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.

ARRANJOS REGIONAIS E COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA: ENTRE A CRISE DO REGIONALISMO E A NECESSIDADE DE SUA RECONSTRUÇÃO

REGIONAL ARRANGEMENTS AND STRATEGIC COMPETITION: BETWEEN THE CRISIS OF REGIONALISM AND THE NEED FOR ITS RECONSTRUCTION

LÍVIA PERES MILANI

RESUMO

O contexto internacional contemporâneo, marcado pela competição estratégica entre grandes potências, tem apresentado constrangimentos relevantes para os países sul-americanos, os quais não têm se articulado para responder de forma conjunta aos desafios emergentes, em um cenário de fragmentação e crise do regionalismo. O objetivo deste artigo é analisar implicações geopolíticas advindas dos atuais arranjos regionais – e de seu enfraquecimento – na América do Sul. O texto se divide em duas seções: na primeira, é feita uma revisão da literatura teórico-conceitual sobre a importância do regionalismo e da formação de coalizões, a seguir é feito um panorama do atual estado dos arranjos regionais sul-americanos e são feitos comentários sobre arranjos que poderiam, em razão de sua composição territorial, ganhar destaque no contexto de competição estratégica entre grandes potências, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

PALAVRAS-CHAVE: Regionalismo; Coalizões; Competição Estratégica.

ABSTRACT

The contemporary international scenario, marked by strategic competition between great powers, poses relevant constraints for South American countries. These countries, however, have not articulated themselves to respond jointly to emerging challenges, in a scenario of fragmentation and crisis of regionalism. The objective of this article is to analyze geopolitical implications arising from the current regional arrangements – and their weakening – in South America. The text is divided into two sections: in the first, a review of the theoretical-conceptual literature on the importance of regionalism and formation of coalitions is presented, following this, an overview of the current state of South American regional arrangements is discussed and comments are made on arrangements that could, due to their territorial composition, gain prominence in the context of strategic competition between great powers, the Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA) and the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZOPACAS).

KEYWORDS: Regionalism; Coalitions; 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

Como discutido em ensaio anterior publicado na revista *Análise Estratégica* (Milani, 2023b, no prelo), o momento contemporâneo caracteriza-se por um acirramento das rivalidades entre grandes potências que opõe Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por um lado, e Rússia e China, por outro. Essa dinâmica é impulsionada pela percepção, desde os Estados Unidos, da ascensão de potências não-Ocidentais como uma ameaça, assim como pela resistência da potência em ceder sua posição de hegemonia. Estas dinâmicas podem ser caracterizadas como “competição estratégica”, fazendo referência a “uma situação que amalgama cooperação e conflito entre grandes potências, em um contexto estrutural de diminuição da lacuna de poder entre elas, ao passo que a potência hegemônica não pretende abrir mão de sua primazia.” (Milani, 2023b, no prelo). A competição estratégica envolve aspectos diversos – como rivalidade tecnológica, comercial, ideológica e aumento dos gastos em defesa – e desenrola-se em âmbito global. Tem, portanto, efeitos para os países sul-americanos, que precisam lidar com as mudanças do cenário estratégico internacional.

Neste contexto, os países sul-americanos encontram maiores dificuldades em manter relacionamentos positivos com os Estados Unidos e com países emergentes, contudo, as relações com ambos os polos se mostram relevantes para a região. Apesar da assimetria de poder, os EUA são um parceiro relevante em termos de comércio, investimentos, cooperação técnica, relações militares – além de intercâmbios interpessoais e influência cultural – enquanto a China surge como pujante fonte de comércio e investimentos, tornando-se inescapável para as economias sul-americanas. A formação de arranjos regionais – com a possibilidade de articulação conjunta e resposta comum a este desafio – tende a ser vista pela literatura como um aspecto relevante para aumentar as possibilidades de barganha e a autonomia da região frente às grandes potências.

A formação de arranjos regionais é um aspecto do regionalismo, o qual tende a ser considerado pela literatura latino-americana de Relações Internacionais como basilar para o desenvolvimento econômico, a ampliação de margens de autonomia e a promoção da segurança. De uma perspectiva da Economia Política Internacional, o regionalismo é visto como fonte de concertação para ampliar margens de autonomia, poder de barganha nas negociações internacionais e valorizado por sua potencial contribuição ao desenvolvimento (Briceño Ruiz, 2013; Puig, 1986). Já os Estudos de Segurança Internacional apontam o regionalismo e a integração regional como formas de gerar estabilidade regional e como primeiros passos para a construção de uma comunidade de segurança regional (Flemes, 2007; Flemes; Nolte; Whener, 2011).

Desta forma, o regionalismo teria efeitos internos e externos: tanto seria importante para a estabilidade das relações interestatais e promoção da cooperação entre os países da região, como para a articulação conjunta frente a atores externos. A promoção do regionalismo é parte de uma “geopolítica da integração”, que entende a cooperação como forma de ampliar as possibilidades estratégicas sul-americanas (Puntigliano, 2011).

Assim, é importante analisar como as atuais configurações dos arranjos regionais sul-americanos, e a crise do regionalismo, afetam as possibilidades estratégicas brasileiras. Nos últimos anos, houve a criação de novos blocos regionais, mas estes se caracterizaram pela maior fluidez e pela baixa institucionalidade, tornando-se bastante frágeis (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). O cenário atual mostra-se marcado por uma tendência de fragmentação, com sobreposição e desconstrução de iniciativas formuladas em anos anteriores.

Considerando esse contexto, o objetivo neste ensaio é analisar implicações geopolíticas advindas dos arranjos regionais – e da crise do regionalismo – na América do Sul. O artigo se divide em duas seções: na primeira, é feita uma revisão da literatura teórico-conceitual sobre a importância dos arranjos regionais e do regionalismo; a seguir, é feito um panorama do momento atual do regionalismo sul-americano, sua sobreposição com arranjos extrarregionais e comentários sobre arranjos específicos. Foram escolhidos casos de organizações que poderiam, em razão de sua composição territorial, ganhar destaque no contexto de competição estratégica entre grandes potências, como são a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A OTCA tem ganhado destaque em razão da elevada importância adquirida pelo tema da proteção ambiental em âmbito global. Neste íterim – sendo conformada apenas por países amazônicos – a organização ocupa lugar privilegiado para conduzir essa discussão de formas responsáveis, porém sem desconsiderar as necessidades locais. No caso da ZOPACAS, que abrange países sul-americanos e africanos banhados pelo Atlântico Sul, o espaço tem se tornado alvo da competição entre grandes potências, ainda que esta ainda se apresente com baixa intensidade. A organização também pode se tornar relevante para demandar priorização de interesses comuns dos países das duas regiões em um contexto do aumento da influência extra regional.

2 Por que o regionalismo e as coalizões importam em um contexto de competição estratégica?

Antes de entrar na discussão sobre a importância do regionalismo e das coalizões, é importante discutir o próprio *status* da América do Sul enquanto região. O estudo clássico dirigido por Barry Buzan e Ole Waever (2003) sobre a formação de complexos regionais de segurança distingue a América do Sul como um complexo em si mesmo. Os autores definem regiões de segurança como “subsistemas nos quais a maior parte das interações em segurança são internas” (Buzan; Waever, 2003, p. 40, tradução nossa). Complexos regionais de segurança são um “conjunto de unidades cujas dinâmicas de segurança estão interligadas e seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada” (Buzan; Waever, 2003, p. 41, tradução nossa).

Contudo, apesar da visão dos autores, esta definição gera algumas dificuldades para considerar o espaço sul-americano como um complexo de segurança bem delimitado. As dinâmicas internas e as relações interestatais com os vizinhos certamente são de grande relevância para os Estados que compõem o espaço sul-americano, porém, as relações com parceiros extrarregionais e a influência destes também tem grande impacto regional. Este tema, inclusive, tem sido bastante discutido pela literatura atual de Relações Internacionais sobre as Américas (Bernal-Meza, 2020; Gardini, 2021). Assim, análises sobre a segurança regional estariam incompletas se não incluíssem o tema da influência externa.

Buzan e Waever (2003) não negligenciam a influência de grandes potências e apontam que apesar dos complexos regionais de segurança serem definidos por dinâmicas internas, também há uma atuação local de grandes potências – o que os autores chamam de penetração – que se consolida por meio de alinhamentos entre essas e os Estados que compõem o complexo regional (Buzan; Waever, 2003). No caso da América do Sul, historicamente, a região conviveu com disputas por influência entre países europeus e Estados Unidos – e com dependência em relação a eles (Paz, 2012; Rouquié, 1984; Spykman, 1942).

A influência dos Estados Unidos se consolidou no pós-Segunda Guerra Mundial e se estabeleceu de diferentes formas, entre as quais a formação de instituições pan-americanas, como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Junta Interamericana de Defesa, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e da construção de relações bilaterais em defesa e segurança com os países da região. No campo da Defesa e da Segurança, as articulações multilaterais nas Américas ocorriam, em geral, com a presença dos Estados Unidos, inexistindo mecanismos sub-regionais neste tema. Após o final da Guerra Fria, foram iniciadas as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA), que ocorrem desde 1995, por intermédio das quais busca-se identificar ameaças comuns aos países do continente americano (Saint-Pierre, 2011)¹.

Por outro lado, nos campos econômico e comercial, há muito existem iniciativas que visam promover articulação de forma exclusiva pelos países sul-americanos, sem a presença da potência. Desde a segunda metade do século XX e dos estudos conduzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é atribuída ênfase à cooperação e integração regional, vistas como importantes para a promoção do comércio exterior e da industrialização. Naquele momento, foram colocadas em prática políticas econômicas que buscavam a substituição das importações industriais, sendo que a integração econômica era vista como relevante para promover a exportação de produtos industrializados para os países vizinhos. Ainda hoje, o Mercosul é relevante para a economia brasileira em razão da exportação de produtos com maior valor agregado em comparação com as vendas brasileira para outros parceiros e outras regiões.

Ainda nos anos 1980, o jurista e ex-chanceler argentino Juan Carlos Puig afirmava que a integração era necessária para ampliar a autonomia nacional – ou, as margens de decisão própria – e que “[...] o recurso de poder mais formidável que tem a sua disposição os países pequenos e médios é a união” (Puig, 1986, p. 48). Esta busca de autonomia era uma reação à percebida subordinação da região aos Estados Unidos e o regionalismo visto como forma de ampliar o poder de barganha dos países latino-americanos frente às grandes potências.

Importante ressaltar que, na região, a busca por cooperação nem sempre se transforma em promoção da integração regional. Não são todos os arranjos existentes na América do Sul que podem ser entendidos como exemplos de integração, ainda que sejam importantes para o desenvolvimento institucional. Mariano e Ribeiro (2020) chamam atenção para este ponto, defendendo que “integração regional” envolve a construção de organizações que tenham algum grau de autonomia em relação aos governos nacionais. Regionalismo, por sua vez, é um conceito “[...] mais elástico, estando relacionado à noção de pertencimento a um espaço geográfico ou à articulação a partir de um referencial territorial, abarcando um conjunto amplo de possibilidades de cooperação entre os atores [...]” (Pasquariello Mariano; Neto Ribeiro, 2020, P. 43)

A formação de coalizões entre países em desenvolvimento também é descrita pela literatura como um passo para que estes possam aumentar seu peso frente às grandes potências em negociações multilaterais, embora tais processos também gerem custos e limitações para os países envolvidos (Cepaluni, 2010; Narlikar, 2003). Embora os exemplos no caso da Defesa e Segurança sejam mais escassos, a formação de coalizões do Sul Global nas negociações multilaterais foi relevante para que os Estados em desenvolvimento tivessem maior influência em termos como comércio internacional e meio ambiente. O caso do próprio Mercosul é relevante nesse sentido, já que os países do bloco

¹ Saint-Pierre (2011) critica a incorporação acrítica de conceitos discutidos nas reuniões pelos países e pela academia sul-americana, uma vez que as preocupações de segurança da potência e da região são bastante diferentes.

agiram conjuntamente nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – que acabou não se concretizando.

Ademais, em um momento de transição da ordem internacional – marcado pelo acirramento das rivalidades entre grandes potências e demandas pelo alinhamento – o regionalismo pode ser visto também como parte de um esforço mais amplo, de cooperação entre países periféricos para construir um espaço comum e evitar pressões das grandes potências. Nos últimos anos, tem sido discutida a necessidade de formação de um espaço que garanta maior autonomia frente à competição estratégica global, sendo promovido o conceito de “não-alinhamento ativo” (Fortin; Heine; Ominami, 2023).

Este conceito surge como uma resposta à competição sino-americana e como uma tentativa de retomar a articulação entre países em desenvolvimento que surgira no contexto da Guerra Fria – a partir da formação do Movimento dos Não-alinhados, em 1961 – embora os proponentes entendam a necessidade de reformular e adaptar a estratégia ao contexto contemporâneo. Não-alinhamento refere-se à busca de construir um espaço não subordinado às disputas entre grandes potências, o que implica em não-alinhamento militar, defesa do direito internacional e do multilateralismo (Fortin; Heine; Ominami, 2023). De certa forma, trata-se de evitar ter que escolher um dos lados da competição global e criar instrumentos de articulação conjunta que fortaleçam essa posição. Tanto a formação de arranjos com países do Sul-Global, como é o caso do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), como o fortalecimento do regionalismo são entendidos como partes relevantes deste processo.

A busca de autonomia, no entanto, não é a única questão presente na consecução do regionalismo. Ao contrário, o mesmo também foi interpretado pela literatura como uma forma de promover a desconstrução das rivalidades bilaterais regionais, que marcaram a região ao longo do século XX. O processo de criação do Mercosul foi precedido pela aproximação entre Brasil e Argentina, a partir dos anos 1980, que se entende consolidada a partir do processo de integração, o qual fortalece a visão de que ambos os países são aliados (Gardini, 2010). Também em outros casos nos quais há disputas bilaterais, o regionalismo pode ser eficaz em prevenir o surgimento de conflitos e desconstruir percepções de ameaças.

Refletindo avanços da cooperação regional nos anos 2000, Flandes, Nolte e Wehner (2011) caracterizaram a América do Sul como uma comunidade de segurança ascendente – o que acabou não se concretizando nos anos seguintes. O conceito de comunidade de segurança foi inicialmente desenvolvido por Karl Deutsch (1957) e refere-se a um grupo humano que se tornou integrado – havendo um senso de comunidade, instituições e práticas compartilhadas e comum acordo de que as mudanças ocorrerão de forma pacífica. Comunidade de segurança, portanto, é definido como um grupo político no qual existem “garantias reais de que seus membros não lutarão fisicamente uns contra os outros, mas resolverão suas disputas de outras formas” (Deutsch, 1957, p. 5, tradução livre).

A expectativa de que a América do Sul poderia eventualmente se desenvolver em uma comunidade de segurança iniciou-se a partir dos esforços de cooperação bilateral Brasil-Argentina e gerou discussão com a constituição da UNASUL, do papel que esta havia tido em mediar disputas entre Colômbia, Equador e Venezuela, e da formação do Conselho de Defesa Sul-americano (Flandes, 2007; Flandes; Nolte; Whener, 2011).

O Conselho de Defesa da UNASUL foi concebido com base no conceito de segurança cooperativa – que se refere prevenção de conflitos e fortalecimento da confiança mútua. A criação do órgão também refletia a resistência de alguns países, como Brasil e Argentina, em aceitar a definição de um conceito de segurança regional que implicasse o envolvimento das Forças Armadas no combate do narcotráfico e tarefas de segurança pública – de fato, o conceito de segurança multidimensional, privilegiado pela OEA, não apareceu nos documentos do CDS. Outro conceito discutido pela literatura

acadêmica e política sobre órgão foi o de cooperação dissuasória, a ideia de cooperar para dissuadir ameaças externas comuns, envolvendo a prospecção de “vulnerabilidades comuns e a vontade política de lidar com estas de forma conjunta” (Vitelli, 2016, p. 750).

Estes desenvolvimentos geraram a expectativa de que a América do Sul gerisse suas questões por conta própria, sem a influência de potências externas. Por outro lado, nos últimos anos, houve um retrocesso neste processo e aumento da influência externa, tanto norte-americana, como chinesa e, no caso venezuelano, russa. A frustração do processo de construção de uma comunidade de segurança foi desencadeada pela fragmentação regional, erosão da identidade coletiva e dificuldades em definir ameaças em comum (Frenkel; Dasso-Martorell, 2021).

Nos últimos anos, evidencia-se um processo de fragilização do regionalismo sul-americano, com desconstrução de iniciativas anteriores, a exemplo da União Sul-americana de Nações (UNASUL), e formação de instituições mais frouxas, como é o caso do o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), em 2018 (Milani, 2023). As mudanças de governos na região – com respectivas modificações e desacordos em termos de orientação ideológica – também tem repercutido nos processos de cooperação e integração.

A formação de um bloco sul-americano foi obstaculizada pela existência de diferentes agendas nacionais e pela sobreposição com iniciativas pan-americanas (Medeiros Filho, 2017; Vitelli, 2020). Os blocos formados mostraram-se frágeis, refletindo mais projetos e interesses nacionais – ou de governos de turno – do que uma visão compartilhada sobre a região. Apesar da ênfase retórica relativa à importância do regionalismo e da integração, que esteve presente nos anos 2000, a América do Sul tornou-se um “espaço regional fragmentado” e os arranjos regionais mostraram-se insuficientes para lidar com desafios comuns, como foram a pandemia de Covid-19 e a crise política na Venezuela (De Araujo; Neves, 2021, P. 20).

Também o Mercosul tem sido questionado e desvalorizado, existindo críticas à Tarifa Externa Comum que caracteriza o bloco, colocada em xeque pela proposta uruguaia de negociar unilateralmente um acordo de livre-comércio com a China. Ao mesmo tempo, o comércio intrarregional também tem se tornado relativamente menos relevante em termos quantitativos a partir do aumento das trocas comerciais com potências extrarregionais, especialmente a China (Junqueira; Milani, 2019).

Assim, percebe-se que a consolidação da América do Sul como “região” ainda é um processo em construção. Se, como apontam Buzan e Waeber, as regiões de segurança se caracterizam pela relevância das interações internas, o grau de influência de potências extrarregionais revela a ambiguidade da definição do espaço sul-americano como região bem delimitada. No processo de consolidação regional, a formação de arranjos é relevante para a América do Sul – e para o Brasil – em termos de promoção do comércio intrabloco, aumento da intensidade das relações no âmbito regional, possibilidade de ampliar o poder de barganha nas negociações com grandes potências, extensão de espaços de autonomia e desconstrução de rivalidades e desentendimentos no âmbito regional. No entanto, atualmente, a América do Sul é caracterizada por fragmentação, ao mesmo tempo que as tensões bilaterais não foram desfeitas, o comércio inter-regional se torna menos relevante e as potências extrarregionais ampliam sua influência.

3 Os arranjos atuais na América do Sul e sua fragilização

Como destacado, o cenário atual é de crise e enfraquecimento do regionalismo na América do Sul. Esse diagnóstico, contudo, não é óbvio quando são enumerados os arranjos formalmente

existentes na região. No caso do Cone Sul, há o exemplo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do qual fazem parte Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, esta última suspensa desde decisão de 2016. Formado em 1991, o Mercosul avançou na promoção do comércio entre os países-membros, chegou a um acordo sobre uma tarifa externa comum – levando à uma união aduaneira – e abarca diferentes iniciativas de cooperação, entre as quais as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas de alto nível, que contam com a participação de diversas pastas. Existem iniciativas relacionadas ao tema da segurança pública e da cooperação policial, porém chama a atenção a falta de articulação em temas de Defesa. Já no âmbito bilateral, os contatos entre militares de Brasil e Argentina são bastante significativos em termos de intercâmbios educacionais e exercícios conjuntos (FRENKEL, 2019).

Nos Andes, há a Comunidade Andina de Nações (CAN), composta por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, sendo que Chile e Venezuela já integraram o bloco – o primeiro até 1973 e a segunda até 2006. A CAN, criada em 1969, perdeu força nos anos 2000 após mudanças nas orientações de política externa dos países envolvidos e dificuldades bilaterais entre Colômbia e Venezuela. Essa perda de relevância foi reforçada pela formação da Aliança do Pacífico, em 2011, composta por Peru, Chile, Colômbia e México – há, portanto, sobreposição de membros que compõe a CAN e a Aliança do Pacífico. Estas são articulações voltadas principalmente para a promoção do comércio, seja internamente aos países que compõe os blocos, ou por meio da busca de ampliação das trocas com parceiros extrarregionais.

Entre as organizações que buscam lidar com temas políticos e sociais, há a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), composta por Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Granada e São Cristóvão e Neves. A União Sul-americana de Nações (UNASUL) – que perdeu relevância após o afastamento seis países membros em 2018 – tinha uma proposta de articulação política e social, com uma estrutura marcada pela formação de Conselhos compostos por ministros de diversas áreas – entre os que mais se desenvolveram foram aqueles referentes à Saúde e à Defesa. A UNASUL é um caso claro de um arranjo de cooperação, que não objetivava a integração regional, já que as decisões eram tomadas pelos presidentes de forma consensual.

No âmbito latino-americano, pode-se destacar a formação da Comunidade de Estados Latino-americanos (CELAC), em 2011, composta pelos 33 países latino-americanos e que também visa à articulação política e cooperação – sem intenção de integração. A CELAC tem dado impulso a diálogos com parceiros extra-hemisféricos, promovendo Cúpulas América Latina-União Europeia e América Latina-China. Estas iniciativas podem se tornar relevantes para o avanço de propostas comuns da região em relação a tais parceiros – embora ainda seja necessário ampliar a coordenação política para fomentar visões e demandas comuns.

A profusão de instituições que ocorreu especialmente nos anos 2000 tem alguns significados. Em primeiro lugar, a composição destas instituições em termos de membros mostra as ambiguidades da definição de América do Sul como região com fronteiras bem delimitadas – são diversas as organizações que incluem a participação de países da América Central, do Norte ou do Caribe. Em segundo lugar, não havia necessariamente coordenação ou articulação entre os diferentes projetos, sendo que interesses e orientações políticas de governos específicos foram relevantes na conformação destes mecanismos. A Alba representava uma iniciativa sob liderança venezuelana, que buscava se consolidar como contra-hegemônica, a UNASUL visava à coordenação política em um momento marcado por um consenso político progressista na região e a Aliança do Pacífico reunia

países cuja orientação em termos de política econômica baseava-se na abertura comercial. Nos dois primeiros casos, as instituições perderam eficiência com a mudança de conjuntura – crise na Venezuela e mudança política regional – e no terceiro caso os objetivos são mais externos que internos.

Mariano e Ribeiro (2020) apontam como essa profusão de iniciativas com pouca articulação entre si – o que denominam “regionalismo sobreposto” – serve “como ferramenta aos interesses políticos dos governos da região, que podem priorizar suas atuações entre os projetos, de acordo com as estratégias daquele determinado momento, evitando o aprofundamento e os consequentes constrangimentos de um projeto integrado.” (Mariano; Ribeiro, 2020, p. 38). A proliferação de iniciativas, portanto, não representa força do regionalismo – ainda mais quando as instituições são fracas e pouco articuladas.

Cabe também retomar uma noção discutida anteriormente: à busca sul-americana por formulação de instituições próprias, são somadas iniciativas pan-americanas, lideradas pelos Estados Unidos. Destaca-se o caso da OEA, exemplo de arranjo político que visa à promoção de diálogos e acordos em campos como democracia, direitos humanos, segurança multidimensional e desenvolvimento sustentável. Em muitos desses temas, a UNASUL se sobrepunha à OEA.

Essa convivência entre iniciativas sul-americanas e pan-americanas é nítida no tema específico da Defesa, já que as instituições sul-americanas existentes pouco trabalharam com esse tema, a exceção foi justamente a UNASUL. Portanto, a cooperação multilateral em Defesa ocorre mais no nível pan-americano que regional. No âmbito sul-americano existem contatos importantes entre os militares da região, por meio de adidância, intercâmbios nas escolas militares, exercícios conjuntos – nos âmbitos bilaterais e multilateral. Falta, no entanto, maior articulação nos níveis de Ministérios de Defesa – incluindo o quadro civil – que seria importante do ponto de vista do planejamento estratégico e tomada de decisões.

A crise do regionalismo sul-americano contribuiu para o aumento da influência de potências extrarregionais e para a percepção de uma competição de baixa intensidade entre estas pela influência regional, como discutimos nos ensaios anteriores publicados nesta revista (Milani, 2023; Milani; forthcoming). O governo atual brasileiro tem buscado uma recomposição e reformulação de iniciativas passadas, como parte da promessa de privilegiar a América do Sul no âmbito da Política Externa. Assim, foi relevante a realização de uma Cúpula com representação de todos os países sul-americanos em maio deste ano, em Brasília. Nestas iniciativas, há a volta de uma agenda de Política Externa que apresenta o Brasil como principal liderança regional, o que se evidencia especialmente do ponto de vista político e discursivo.

Neste contexto, certas sub-regiões têm ganhado destaque e compõe-se como área de interesse estratégico para as grandes potências, havendo tentativas de pautar agendas e discussões. Como parte da busca brasileira de aumentar graus de autonomia – além de protagonismo – nessas regiões, destacamos a importância de uma retomada e fortalecimento dos arranjos regionais como um todo, com destaque para a ZOPACAS e a OTCA.

3.1 OTCA

Nos últimos anos, tem aumentado a atenção internacional relativa à preservação da Amazônia em razão do maior destaque da agenda de mudanças climáticas, preservação ambiental e da importância da floresta tropical neste âmbito. A existência de recursos naturais relevantes é outro fator que gera atenção global relativa à floresta. Assim, no contexto atual, a região amazônica tem

ganhado proeminência estratégica e é necessária maior articulação entre os países da região para combinar a necessária preservação ambiental com as necessidades e prioridades locais, promovendo protagonismo sul-americano na discussão global sobre preservação da Amazônia. Considerando estas questões, Abdenur *et al* (2022) sugerem a formação de um eixo de cooperação sul-americana baseado na UNASUL, Mercosul e OTCA e apontam que

“[...] um fator cada vez mais palpável na configuração geopolítica da região é a crescente rivalidade entre a China e os Estados Unidos. Na agenda climática, é especialmente importante que a região esteja politicamente coordenada para negociar com ambos atores, respectivamente, de forma a garantir que os laços de cooperação, incluídos os investimentos diretos em solo latinoamericano, tragam benefícios amplos para as populações locais. Por exemplo, projetos de infraestrutura de transporte que atravessem fronteiras internacionais, como ferrovias e pontes rodovias [sic], devem ser negociados em coordenação com todos os demais países latino-americanos afetados, com a participação ativa dos governos subnacionais relevantes.”(Abdenur et al., 2022, p. 48-49)

Compatibilizar desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, inclusão social e autonomia das populações locais é um dos grandes desafios para o Brasil em um momento de competição estratégica e aumento da importância estratégica da Amazônia. Como proposto por Bertha Becker (2005, p.78), ao se falar em soberania, é necessário lembrar da dimensão interna e da pluralidade da sociedade brasileira e, assim, “reconhecer que o povo não é homogêneo, tem demandas diferentes que não são devidamente atendidas, o que gera conflitos que afetam a governabilidade.”

A Amazônia, contudo, não se resume ao Brasil – o território amazônico está dividido com mais sete países vizinhos: Equador, Peru, Bolívia, Colômbia, Guiana, Suriname, Venezuela, além do território ultramarino da França, a Guiana Francesa. Trata-se de um sistema sub-regional que compartilha desafios comuns e cuja governança deve ser articulada e dividida, visando a que as políticas públicas levem em consideração as populações locais.

Desde o início do governo Lula, tem ganhado força a concepção de que é necessária uma revitalização da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a partir de liderança brasileira, tanto em razão dos desafios crescentes na região – provenientes das mudanças climáticas, da necessidade de proteger a floresta e promover qualidade de vida para a população residente – como pelo aumento da importância estratégica da região. Abdenur *et al* (2022, p. 30) propõe que a “organização deve servir de âncora central para a cooperação regional para a floresta e seus povos.”

A OTCA é um bloco de natureza intergovernamental, definido como socioambiental, e integra todos os países que participam do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA): Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O TCA foi assinado em 1978, com o objetivo de promoção conjunta do desenvolvimento sustentável na região. Os temas principais do acordo são preservação do meio-ambiente, desenvolvimento e utilização racional dos recursos naturais, mas assuntos como saúde pública, infraestrutura e colaboração técnica e científica também compõe o texto. O documento é bastante enfático sobre o direito soberano dos países membros em explorar recursos naturais (TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1978).

A formação da organização ocorreu em 1998, 20 anos depois da assinatura do tratado, com inclusão de emenda ao texto original e formação de uma Secretaria Permanente; a sede do bloco foi inaugurada em 2002, na cidade de Brasília. Este processo gerou aumento do diálogo e da aproximação entre os países da Pan-Amazônia, mas pouco se avançou em termos de integração regional (Penna Filho, 2015).

Além das questões prementes das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável, a

região amazônica compartilha desafios comuns em termos de segurança pública, incluindo narcotráfico, grupos armados não-estatais e biopirataria. Neste ponto, cabe destacar o interesse estrangeiro – muitas vezes de empresas transnacionais – por riquezas amazônicas, que se expressa especialmente com a cooptação de saberes locais e na compra de terras. Evitar o uso predatório das riquezas naturais amazônicas e dos saberes populares dos grupos tradicionais que habitam o território é desafio premente para os países que compartilham o bioma (Becker, 2005).

O crime organizado transnacional, incluindo tráfico de drogas, garimpo ilegal, tráfico de animais silvestres é problema crescente na região e há necessidade de cooperação regional para articular resposta comum. Ao tratar desses temas é imprescindível considerar os riscos de militarização e uso excessivo da força, especialmente se tratando de América Latina, uma região marcada historicamente pelo abuso da força estatal (Isacson, 2005; López, 1987; Rouquié, 1984; Saint-Pierre, 2011; Tokatlian, 2015).

É importante pontuar as diferenças de escolhas estratégicas entre os países da região para enfrentar os problemas de segurança que afetam o espaço amazônico. A política de Defesa da Colômbia é marcada por intensa colaboração com os Estados Unidos e por importante militarização da segurança pública, com envolvimento das forças armadas no combate ao crime organizado. Outros países – como Venezuela, Equador e Bolívia – tem uma postura de desconfiança em relação à cooperação em Defesa com os Estados Unidos. No caso da Venezuela, há uma percepção oposta à colombiana, com percepção da potência hegemônica como a própria ameaça (Marques, 2011).

A adoção do Plano Colômbia, no ano 2000, e o consequente aumento da presença estadunidense na região são temas que foram percebidos com desconfiança pelos países vizinhos (Penna Filho, 2015). O uso de glisofato para destruir plantações de coca também aprofundou as diferenças regionais por ter gerado a contaminação de solo e águas em países vizinhos. No pós 11 de setembro, a divergência entre a percepção das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como narco-terroristas pelo governo daquele país e a resistência dos vizinhos em importar a lógica de guerra ao terror foi outro fator que dificultou o relacionamento.

Atualmente, a Colômbia é governada por um presidente de esquerda, progressista, que questiona retoricamente as relações com os Estados Unidos e busca promover reformas nas relações civis-militares, embora pouco tenha sido feito de maneira concreta para revisar os históricos laços militares com a potência. Por outro lado, o governo tem empreendido esforços em prol da “paz total”, buscando colocar fim definitivo ao longo período de guerra civil no país, finalizar o processo de paz com o ELN e concluir o processo de reintegração de ex-guerrilheiros das FARC. Este seria um desenvolvimento relevante para a região – de fato, incidentes envolvendo o transbordamento do conflito geraram importante tensão regional nos anos 2000. A invasão do território equatoriano por agentes colombianos em 2008 gerou conflito regional e foi fator relevante para acelerar o processo de formulação do CDS.

Tendo surgido no final dos anos 1990, a OTCA compõe parte da proliferação de instituições regionais que ocorreu naquele período e nos anos seguintes e não ficou afastada dos problemas relacionados à sobreposição e enfraquecimento de instituições regionais. Embora tenha existido incremento dos diálogos e dos intercâmbios, as escolhas e estratégias são mais nacionais que regionais quando se trata de temas relacionados à Amazônia. Contudo, a importância das pautas relativas ao combate do desmatamento para os governos atuais de Brasil e Colômbia, assim como a melhora das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, criou uma oportunidade para a revitalização do bloco.

Assim, entre 08 e 09 de agosto de 2023, em Belém do Pará, foi realizada a chamada “Cúpula da Amazônia”, que reuniu os chefes de estado dos países da OTCA. Chama a atenção que,

desde a assinatura do TCA, esta foi apenas a quarta cúpula presidencial. Durante a reunião, ficaram patentes algumas divergências internas e interestatais que repercutem sobre o bloco. O início de uma série de estudos no Brasil para analisar a possibilidade de exploração de petróleo próximo à Amazônia – tema que já havia causado controvérsia internamente – foi criticado pelo presidente colombiano. Os governos não conseguiram avançar em metas concretas, como seriam a proibição da extração de petróleo na Amazônia ou o desmatamento zero até 2030.

Em seu discurso, o presidente colombiano mencionou que “deveríamos criar [...] um tratado de cooperação militar para interditar tudo o que vá contra a floresta amazônica em todos os nossos países, obviamente respeitando nossas soberanias, mas coordenando o uso da força” (Petro, 2023, tradução nossa). Apesar da proposta de Petro, o documento final não aborda temas relativos à Defesa. Há um capítulo específico sobre “Cooperação policial, judicial e de inteligência no combate a atividades ilícitas, incluindo crimes ambientais”. O documento também propõe a criação de um Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia, o que caso implementado seria passo importante para abordar de forma conjunta tais problemas de segurança pública.

De forma geral, o documento final da Cúpula, a Declaração de Belém decide

Combinar os esforços [...] no mais alto nível, para fazer avançar uma nova agenda comum de cooperação na Amazônia que seja implementada sob a égide do desenvolvimento sustentável, da conservação e do uso sustentável da biodiversidade, das florestas e da água, da ação urgente para evitar o ponto de não retorno na Amazônia, do combate ao desmatamento e às atividades ilegais na região, do desenvolvimento econômico com inclusão social e geração de renda e emprego, com base em mecanismos de participação social, em especial dos povos indígenas e comunidades locais e tradicionais, e do fortalecimento da OTCA (Brasil, 2023a).

Portanto, a organização mantém seu foco em temas socioambientais e de desenvolvimento. O documento também é enfático sobre a necessidade de contribuição financeira desde o Norte Global para o financiamento climático de países em desenvolvimento. Um desenvolvimento importante, durante a Cúpula, foi a iniciativa de convidar representantes de Indonésia, República Democrática do Congo e República do Congo para a reunião. A ideia é iniciar uma articulação entre países com florestas tropicais, já que há interesses comuns – faz parte, portanto, da consolidação da categoria dos “países florestais em desenvolvimento”. A articulação destes países poderia ser importante para aumentar poder de barganha e protagonismo no relacionamento com o Norte Global.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar da importância da Cúpula da Amazônia em termos de primeiro passo para a revitalização da OTCA, o documento final é pouco preciso, não delimita metas nacionais ou compromissos específicos. A OTCA mantém-se como fórum de cooperação (não necessariamente de integração), com objetivos limitados à promoção de diálogo e articulação, especialmente em temas socioambientais.

3.2 ZOPACAS

Nas últimas décadas, a importância geopolítica do Atlântico Sul tem crescido, com o aumento da atenção por parte de potências ocidentais e não ocidentais, que possuem interesses econômicos – incluindo referentes aos fluxos comerciais e a exploração de recursos naturais – e de segurança neste espaço geográfico (Vaz, 2011; Visentini, 2022). À consolidada presença de Estados Unidos, França e Reino Unido, soma-se a influência econômica chinesa e, cada vez mais, sua projeção naval. O aumento da importância estratégica do Atlântico Sul se deve à: aumento do tamanho e número

de cargueiros, o que tem tornado a rota sul de conexão Atlântico-Pacífico mais utilizada, ampliação das exportações e importações desde e para a África Atlântica e América do Sul, descoberta de jazidas de gás e petróleo, relevância dos recursos minerais e da pesca no espaço sul-atlântico (Visentini, 2022).

Trata-se de espaço geográfico de grande importância para o Brasil, que compõe o entorno estratégico do país, como delimitado pela Política e pela Estratégia Nacional de Defesa, por onde passa grande parte do fluxo do comércio exterior brasileiro, além da exploração de petróleo. Como parte do interesse e do protagonismo brasileiro nesse espaço, destaca-se a criação, por iniciativa brasileira, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), por meio de Resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, em 1986. A ZOPACAS se tornou o principal fórum de articulação dos países do Atlântico Sul. Central, desde o início da articulação, foi a proposta de afirmar o espaço como uma zona livre de armas nucleares.

O mecanismo envolve reuniões ministeriais com participação dos 24 membros sul-americanos e africanos² que compõe o fórum, contudo não há periodicidade fixa. Trata-se, portanto, de fórum de articulação política entre os países banhados pelo Atlântico Sul na América do Sul e na África Subsaariana – não sendo mecanismo de integração. Costumeiramente, ao final das reuniões ministeriais, é apresentada uma declaração e um plano de ações. A falta de periodicidade e momentos de hiato e inércia do fórum dificultam, no entanto, seu fortalecimento e a implementação das medidas acordadas.

Nos anos 2000, além da busca de fortalecer a ZOPACAS, houve um aumento da cooperação em defesa entre o Brasil e países da costa atlântica africana, incluindo assinatura de acordos-quadro de cooperação em defesa, treinamento e exercícios conjuntos. Os treinamentos militares foram oferecidos especialmente pela Marinha Brasileira e tiveram como destino especialmente a Marinha da Namíbia. No caso dos exercícios conjuntos, ganha destaque o IBSAMAR, com participação de Índia, Brasil e África do Sul (Costa, 2023). Também cabe reiterar a cooperação entre os Estados que compõe a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), outro fórum importante para reafirmar o diálogo entre Brasil e países africanos de língua portuguesa.

A partir da década seguinte, no entanto, houve uma diminuição da atuação brasileira na região, assim como uma própria desarticulação da ZOPACAS, que ficou paralisada entre 2013 e 2022, período em que não ocorreram reuniões ministeriais. Mesmo nos anos 2000, o fórum já enfrentava dificuldades importantes, inclusive relativas às diferenças de abordagem e preocupações estratégicas dos países que o integram. Escrevendo em 2011, Vaz analisa os casos de Brasil, Argentina e África do Sul e conclui que existem prioridades diferentes: enquanto o Brasil pensa este espaço de uma perspectiva ampla, incluindo vários temas de Política Externa, a Argentina preza pelas questões territoriais e passagens marítimas e a África do Sul pensa o Atlântico Sul de forma secundária à sua projeção no Índico. Nas palavras do autor:

“Se, por um lado, há o reconhecimento da crescente importância do Atlântico Sul no marco de um contexto geopolítico global, por outro não há elementos suficientes que permitam uma abordagem comum aos desafios e aos temas suscitados por essa valoração, tanto na perspectiva de cada país como do ponto de vista mais estrutural de sua atuação no contexto político internacional no que diz respeito a estes temas. Os pontos muito evidentes de convergência não parecem ser suficientes para engendrar uma estratégia comum para os três países [Argentina, África do Sul e Brasil] que tenha como foco o Atlântico Sul.” (Vaz, 2011, 58)

² África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

Neste sentido, o que se verificou nos últimos anos foi exatamente um processo de esvaziamento. Em 2021, contudo, foi iniciada uma tentativa de revitalizar o fórum, por meio da Resolução 75/31 da Assembleia Geral da ONU e, em 2023, após 10 anos de hiato, foi realizada reunião ministerial, com participação de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa (Brasil, 2023b). Essa foi a oitava reunião ministerial e foi sediada por Cabo Verde, na cidade de Mindelo. No contexto de competição estratégica entre grandes potências, a retomada do fórum e a busca de construir espaços de consenso é imprescindível para evitar que os países sul-atlânticos se comportem de forma passiva, apenas reagindo ou buscando vantagens limitadas da presença de grandes potências. A articulação mostra-se essencial para que interesses próprios dos países sul-atlânticos sejam considerados.

A declaração de 2023, já no início de seu preâmbulo, tangencia o tema da competição estratégica global, ao manifestar a convicção de que a região deve ser “preservada de tensões políticas extrarregionais” (ZOPACAS, 2023a, p.1, tradução nossa) e a “necessidade de construir uma ordem mundial baseadas na multipolaridade, cooperação e solidariedade” (ZOPACAS, 2023a, p. 2, tradução nossa). O documento também aponta a necessidade de que a ZOPACAS promova a cooperação em diversas áreas, incluindo, entre elas, a defesa e a construção de confiança mútua. De forma mais concreta, a declaração assinala a intenção de tornar as reuniões ministeriais um evento bianual, além da realização de reuniões anuais às margens da Assembleia Geral da ONU.

Na reunião ministerial de 2023 houve participação de ministros de defesa e o plano de ação conta com propostas específicas sobre o tema. São apontados os objetivos de aumentar as interações entre as Forças Armadas dos países membros, compartilhar informações em política e estratégia, considerar ações para aumentar capacidades marítimas e aerotransportadoras, promover de exercícios militares conjuntos, implementar grupo de trabalho sobre operações de paz, considerar a proposta de um Colégio de Defesa da ZOPACAS (ZOPACAS, 2023b).

Temas relativos à agenda de paz, defesa e segurança, assim como o tema da não-proliferação, do desarmamento nuclear ocupam um lugar central na declaração. Também outros temas relativos a questões de segurança ganham destaque, especialmente o combate ao crime organizado transnacional, à pirataria e à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (ZOPACAS, 2023a). Sobre os temas de segurança, o Plano de Ação propõe ampliar a cooperação em controle e vigilância de embarcações, em capacidades de busca e salvamento, colocar em prática ações de prevenção e controle da pirataria, cooperar no combate ao crime organizado, promover cooperação policial e judiciária (ZOPACAS, 2023b).

Os temas acordados em Mindelo representam uma ótima oportunidade de revitalização e aprofundamento do fórum, contudo é necessário que tais ações sejam de fato implementadas e que se evite um padrão comum para essa instituição: a sequência de momentos de adormecimento e tentativas de relançamento. O Brasil tem condições de exercer protagonismo para a continuidade e constância dessa articulação de países do Atlântico Sul.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A competição estratégica global tem aumentado a pressão sobre os países da periferia e, neste contexto, uma estratégia apontada pela literatura como importante para lograr maiores graus de autonomia se refere à construção de arranjos e conexões entre países periféricos. Essas articulações passam pelo regionalismo – visto não apenas como forma de ampliar autonomia, mas também a confiança mútua entre países vizinhos. A busca de concertação pode ir além e significar a ampliação

da articulação política entre países periféricos de regiões diferentes.

No caso da América do Sul, existe um histórico de institucionalização da cooperação regional, que passou pela construção de diversas organizações regionais. A existência de uma miríade de organismos, contudo, não significou o fortalecimento institucional dos mesmos. Nas últimas duas décadas, foi verificada a formação de novas instituições, como o caso da UNASUL, da Aliança do Pacífico e – ampliando um pouco mais o escopo para incluir América Central, do Norte e Caribe – a Alba e a CELAC. Especialmente a UNASUL avançou na cooperação em Defesa, o que foi uma novidade, já que este tema costumava ser trabalhado apenas em instituições pan-americanas, com presença dos Estados Unidos.

Contudo, instituições criadas nas últimas duas décadas sobrepunham-se a outros esforços já existentes e outras não conseguiram fortalecer-se a ponto de resistir a mudanças drásticas de governo. Assim, a região chega fragmentada ao atual momento de acirramento da competição estratégica global, sem articulação ou estratégia comum para resistir à presença de grandes potências. As diferenças de orientação político-estratégica dos países sul-americanos, além das diferenças em termos de relações com potências extrarregionais, no entanto, dificultam a tarefa. Também obstaculiza o processo a histórica tendência de privilegiar a cooperação regional – ou seja, a construção de organizações com pouca autonomia frente aos governos nacionais – evitando processos reais de integração.

Neste contexto, a necessidade de relançamento do regionalismo se torna patente e é buscada pelo governo brasileiro. Contudo, a liderança brasileira, anunciada em diferentes momentos históricos, mostra-se pouco consistente em longo prazo. Essa ideia de liderança brasileira – que já aparecia claramente nos anos 2000 – ficou em segundo plano nos últimos dez anos e parece ser retomada no momento atual. Permanece, contudo, certa hesitação de como e quanto o país está disposto a comprometer-se para fazer avançar tais arranjos, aprofundando-os para além da cooperação. Debates nacionais mais profundos sobre o tema mostram-se necessários para maior consistência da política brasileira ao longo do tempo. Por outro lado, a necessidade de articulação com outros países sul-americanos mostra-se relevante em um período de aumento das tensões e influências externas na América do Sul.

Neste cenário, é importante avançar naqueles temas e espaços nos quais existe abertura e nos quais a articulação é mais urgente. No campo da Defesa, seria possível o aumento dos contatos entre os ministros das pastas, com a convocação de reuniões periódicas no âmbito sul-americano. No âmbito do Atlântico Sul – e, especialmente com a África do Sul – também é importante aumentar as trocas e os contatos no campo da Defesa. Também seria possível investir no aumento da oferta de treinamentos, cursos para os países vizinhos, assim como no envio de oficiais militares para programas de educação militar na vizinhança. A realização de exercícios conjuntos também é relevante para construir a confiança mútua necessária ao fortalecimento da cooperação em Defesa.

Neste texto, foram destacados dois mecanismos de cooperação que envolvem países sul-americanos e que o governo brasileiro teria condições de contribuir para o fortalecimento, a OTCA e a ZOPACAS. Em ambos os casos, são organizações que envolvem cooperação em espaços cuja importância estratégica tem crescido no contexto de transformações globais e que, apesar de já possuírem décadas de existência, ficaram adormecidas nos últimos anos.

A OTCA é uma organização voltada para a cooperação em questões socioambientais entre os países nos quais situa-se a floresta amazônica. A organização – composta apenas por países sul-americanos, já que a França não a integra, apesar do controle da Guiana Francesa – pode ter um papel relevante para que prioridades locais sejam consideradas na adoção de políticas para a preservação e desenvolvimento sustentável da floresta. Na última reunião de chefes de estado da organização,

acordou-se pelo aumento da cooperação judicial e policial para lidar com a presença regional do crime organizado transnacional. Caso seja de fato implementada, essas ações serão um passo importante para lidar com este tema.

Já o caso da ZOPACAS mostra a possibilidade de ir além da América do Sul na construção de espaços comuns, já que a organização congrega também países da África Atlântica. O aumento da cooperação em Defesa e dos contatos entre os militares já é parte das resoluções do fórum, faltando agora a criação de condições para que essa decisão seja implementada. No caso da ZOPACAS, o grande desafio parece ser a diferença de perspectivas estratégicas sobre a importância do Atlântico Sul para os países que compõe o fórum. No entanto, trata-se de um caminho possível e relevante para a formação de arranjos entre países periféricos, com vistas a lidar com o aumento de pressões de fora.

Assim, conclui-se que, neste momento, o relançamento do regionalismo e da cooperação com países do Sul Global é imprescindível para lidar com o contexto de rivalidades sistêmicas. No entanto, também são muitos os desafios para avançar neste caminho – afinal, tentativas passadas foram esquecidas e caíram na inércia, até o momento em que se busca novamente uma revitalização. Fugir desse padrão histórico será um grande desafio para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. et al. **Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil**. Plataforma Cipó, 2022. Disponível em: www.climainternacional.plataformacipo.org

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005.

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. Palgrave Macmillan, 2020. p. 1–27.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica**. Nota à Imprensa no 331. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acesso em 03 de outubro de 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Brasília, 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS>. Acesso em 03 de outubro de 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.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers. The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPALUNI, G. Coalizões Internacionais: Revisão da Literatura e Propostas para uma Agenda de

Pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, v. 69, n. 1, p. 5–22, 2010.

COSTA, M. G. DA. **Desafios da Revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul no Contexto da Década Oceânica (2021-2030)**. Lisboa: Atlantic Center, Policy Brief Issue 16, 2023.

DE ARAUJO, F. L.; NEVES, B. C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19–37, 29 abr. 2021.

DEUTSCH, K. W. **Political community and the North American area**. International Organization in the Light of Historic Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

FLEMES, D. Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 217–231, 2005.

FLEMES, D.; NOLTE, D.; WEHNER, L. Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, v. 170, n. 44, p. 105–127, 2011.

FORTIN, C.; HEINE, J.; OMINAMI, C. **Latin American Foreign Policies in the New World Order**. The Active Non-Alignment Option. London: Anthem Press, 2023.

FRENKEL, A. Regionalism and security: the case of Mercosur and the absence of defense issues. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 8, n. 15, p. 203–229, 2019.

FRENKEL, A.; DASSO-MARTORELL, A. Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. **URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, v. septiembre, n. 1, p. 25–42, 2021.

GARDINI, G. L. **The Origins of Mercosur**. Democracy and Regionalization in South America. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

GARDINI, G. L. **External Powers in Latin America**. New York: Routledge, 2021.

ISACSON, A. Closing the “Seams”: U.S. Security Policy in the Americas. **NACLA Report on the Americas**, v. 38, n. May, p. 13–17, 2005.

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.

LÓPEZ, E. **Seguridad Nacional y Sedición Militar**. Buenos Aires: Editorial Legasa. Colección Nueva Información, 1987.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A Pluralidade Institucional como Ferramenta Política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35–59, 2020.

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.

- MARQUES, A. A. Perspectivas dos Países Amazônicos sobre a Amazônia. In: Acioly, L.; Moraes, R. F. De (Eds.). **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**. Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), 2011. p. 195–204.
- MEDEIROS FILHO, O. A South American Defence Structure: Problems and Prospects. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p. 673–689, dez. 2017.
- MILANI, L. P. América do Sul em Construção: Transformações Internas, Externas e Geopolítica Regional. **Análise Estratégica**, v. 30, n. 3, p. 9–26, 2023.
- MILANI, L. P. A Competição Estratégica Global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, v. 31, n. 4, 2023b (no prelo).
- NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**. New York: Routledge, 2003.
- 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.
- PENNAFILHO, P. Interações Regionais e Pressões Internacionais sobre a Pan-Amazônia: Perspectivas Brasileiras. In: Gheller, G. F.; Gonzales, S. L. M. Melo, L. P. **Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), 2015. p. 17–39.
- PETRO, G. **La prosperidad descarbonizada**: otro tipo de sociedad de poder y de economía, propone el presidente Gustavo Petro en Cumbre Amazónica de Belém do Pará. Bogotá, Ministério das Relações Exteriores, 2023. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/prosperidad-descarbonizada-otro-tipo-sociedad-poder-economia-propone-presidente>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- PUIG, J. C. **Integracion y autonomia en America Latina**. Buenos Aires: Integracion Regional, 1986.
- PUNTIGLIANO, A. R. “Geopolitics of integration” and the imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846–864, 2011.
- ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.
- SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.
- 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.
- TCA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 1978. Disponível em: <http://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/07/3.-PORTUGUES-Tratado-de-Cooperacao-Amazonica-TCA.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of the SOUTHCOM. In: BAGLEY, B. M.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today**. Gainesville: University Press of Florida, 2015. p. 437.

VAZ, A. C. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. DE (Eds.). **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**. Visões De Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília, 2011, p. 49–61.

VISENTINI, P. F. O Flanco Leste do Entorno Estratégico do Brasil: o Desafio Securitário do Atlântico Sul e do Litoral da África. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 94–108, 2022.

VITELLI, M. América Del Sur: De La Seguridad Cooperativa A La Cooperación Disuasoria. **Foro Internacional**, v. 225, n. 3, p. 724–755, 2016.

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.

ZOPACAS. **Mindelo Declaration**. Eighth Ministerial Meeting of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. Mindelo, 2023a. Disponível em: <gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS/arquivos/mindelo-declaration-final-version.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

ZOPACAS. **Plano de Ação de Mindelo**. Oitava Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Mindelo, 2023b. Acesso em 03 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS/arquivos/mindelo-plan-of-action-2023-traducao-portugues.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS REFLEXOS PARA O SETOR DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

CLIMATE CHANGE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE UNITED STATES OF AMERICA'S DEFENSE SECTOR

HELDER DE BARROS GUIMARÃES

RESUMO

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) tem uma história de mais de três décadas abordando as mudanças climáticas e suas implicações para o setor de defesa. Observou-se que o DoD, em sua extensa literatura produzida, tem trabalhado medidas de adaptação e mitigação necessárias a uma condição mais resiliente das suas estruturas e capacidades. Os riscos identificados pelo DoD incluem aumento do nível do mar, eventos climáticos extremos e escassez de recursos, os quais podem afetar as operações militares e a segurança nacional. Em resposta, o DoD implementou estratégias de mitigação, investindo em energia renovável, eficiência energética e pesquisa de combustíveis alternativos. No campo da adaptação, o DoD tem fortalecido suas infraestruturas e capacitado suas Forças para operar em condições adversas. Concluiu-se que, fruto dessas análises, o setor de defesa do Brasil poderia aperfeiçoar suas capacidades abordando, com mais profundidade, as questões climáticas na estratégia de defesa, investindo em tecnologias resilientes, capacitando seu pessoal sobre o tema mudanças climáticas e se preparando para uma demanda crescente relacionado às ações humanitárias.

PALAVRAS-CHAVE: Departamento de Estado dos Estados Unidos; Mudanças Climáticas; Resiliência Climática.

ABSTRACT

The United States Department of Defense (DoD) has a background of over three decades addressing climate change and its implications for the defense sector. It has been observed that the DoD, in its extensive literature, has been working on adaptation and mitigation measures necessary for a more resilient condition of its structures and capabilities. The risks identified by the DoD include rising sea levels, extreme weather events, and resource scarcity, all of which can impact military operations and national security. In response, the DoD has implemented mitigation strategies by investing in renewable energy, energy efficiency, and alternative fuel research. In the field of adaptation, the DoD has strengthened its infrastructure and trained its forces to operate in adverse conditions. It was concluded that, as a result of these analyses, the defense sector of Brazil could enhance its capabilities by delving more deeply into climate-related issues on its defense strategy and by investing in resilient technologies, educating its personnel on climate change, and preparing for increased demand related to humanitarian actions.

KEYWORDS: US Department of State; Climate Change; Climate Resilience.

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 ANTECEDENTES DO PROCESSO DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS POR PARTE DO DEPARTAMENTO DE DEFESA NORTE AMERICANO

A forma como diferentes países abordam questões climáticas no setor de defesa, conforme discutido nos Ensaios 1 e 2 (Guimarães, 2023a; 2023b), juntamente com a importância atribuída a esse tópico por organizações internacionais, pode sugerir que essa abordagem é um fenômeno relativamente recente. Essa suposição pode ser casualmente verificada ao analisarmos o quão recentemente as mudanças climáticas foram incorporadas nos documentos estratégicos nacionais e nas diretrizes dos órgãos de defesa de algumas nações.

No entanto, essa impressão equivocada é alterada ao examinarmos o processo de integração do tema mudanças climáticas ao setor de defesa dos Estados Unidos da América (EUA). Em 1990, por exemplo, foi publicado o documento intitulado “Implicações das Mudanças Climáticas Globais para a Marinha dos Estados Unidos da América”, que marcou a primeira vez em que as mudanças climáticas foram abordadas com implicações para o setor de defesa. Esse documento adotou uma abordagem pragmática ao examinar os impactos das mudanças climáticas na Marinha americana, identificando seus principais efeitos e sugerindo medidas de adaptação. O ano de 1990 coincide com a divulgação do primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)¹ (Kelley, 1990).

Em 2003, já com uma abordagem mais preditiva e analítica, o artigo publicado pela Universidade Nacional de Defesa (NDU) norte-americana, com o título “O aquecimento global pode ter um efeito inibidor sobre as forças armadas”, faz uma série de constatações de impactos futuros para as forças armadas americanas, concluindo que o principal desafio para os líderes militares, na época, seria reduzir as vulnerabilidades, melhorando as capacidade de monitoramento, planejamento e adaptação às mudanças rapidamente, pois simplesmente ignorar ou subestimar as mudanças climáticas poderia trazer prejuízos ainda maiores (Pittenger & Gagosian, 2003).

Em documento elaborado pelo CNA (*Center for Naval Analyses*)², denominado “Implicações das Mudanças Climáticas para a Segurança Nacional”, publicado em 2007, são apresentados os impactos das mudanças climáticas para os continentes africano, europeu e asiático, além dos impactos para o Oriente Médio e para a América Latina. Com relação a esta última região, o documento destaca que os problemas que as nações latino americanas irão sofrer também serão problemas para os EUA (Kelley, 1990). Constatou-se que: o desaparecimento das geleiras na América do Sul prejudicará o abastecimento de água e a geração de energia hidrelétrica em diversas áreas, especialmente, no Peru e na Venezuela; a elevação do nível do mar ameaçará todas as nações costeiras, sendo as caribenhas as especialmente vulneráveis neste aspecto, com a combinação do acréscimo do nível do mar e do aumento da atividade de furacões, potencialmente devastadores para algumas nações insulares. No caso específico no Brasil, é verificado que a Região Nordeste, já sujeita à seca,

¹ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (português do Brasil), ou Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (português europeu), mais conhecido pelo acrônimo IPCC (da sua denominação em inglês Intergovernmental Panel on Climate Change) é uma organização científico-política criada em 1988, no âmbito das Nações Unidas (ONU), pela iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Tem como objetivo principal sintetizar e divulgar o conhecimento mais avançado sobre as mudanças climáticas que hoje afetam o mundo, especificamente, o aquecimento global, apontando suas causas, efeitos e riscos para a humanidade e o meio ambiente e sugerindo maneiras de combater os problemas.

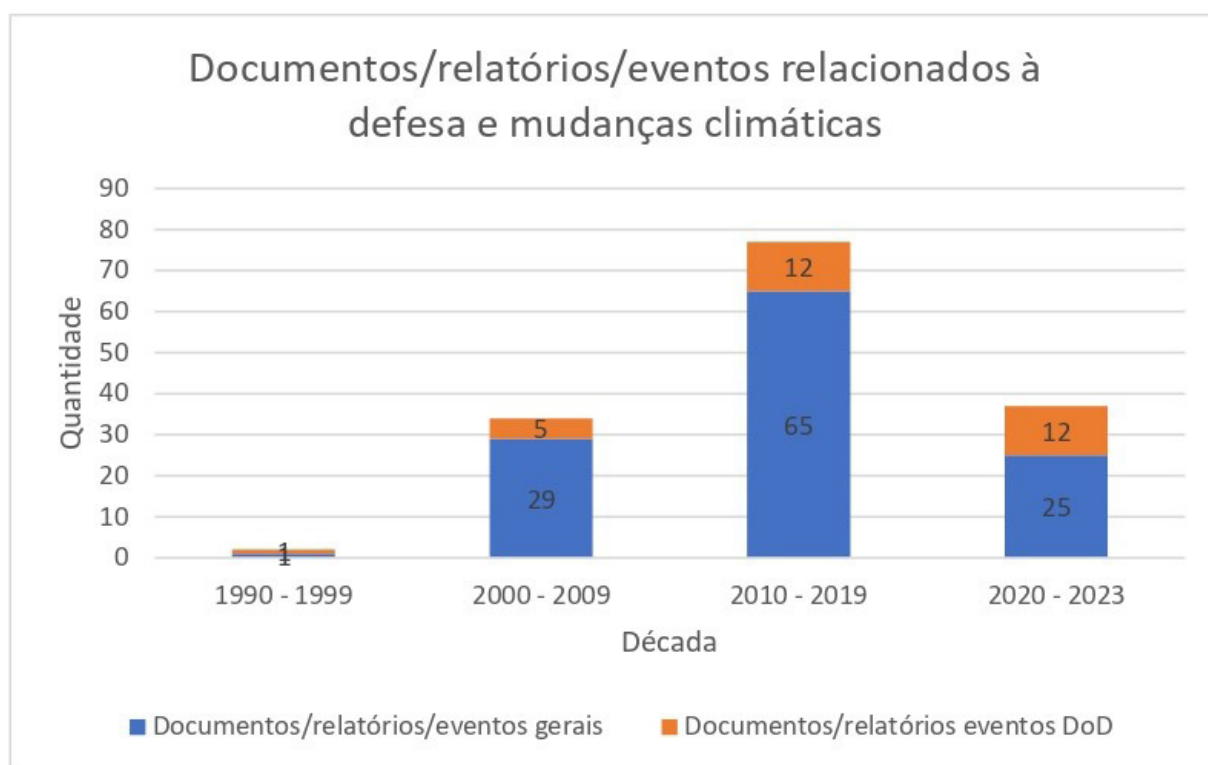
² A CNA é uma organização independente e sem fins lucrativos de pesquisa e análise dedicadas à segurança e proteção dos Estados Unidos.

sofrerá processos de estiagem por períodos mais longos, levando à maior degradação da terra e à perda de produção de alimentos. Outro aspecto levantado é o da possibilidade de diminuição da produção agrícola no Brasil, em consequência das alterações climáticas (Kelley, 1990).

Desde a década de 1990 até os dias atuais, diversos documentos abordando as mudanças climáticas e seu impacto no setor de defesa dos Estados Unidos da América têm sido produzidos. Grande parte desses materiais foi elaborada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), com o objetivo de analisar os principais cenários e implicações das mudanças climáticas para as operações de defesa do país. Esses documentos compreendem quase duas centenas de relatórios, planos de ação, *roadmaps*, eventos e outros tipos de publicações, subsídios para as devidas respostas, todos voltados para a identificação de estratégias de mitigação, adaptação e modelos de resiliência no âmbito do setor de defesa.

O Gráfico 01 traz a representação dos 180 documentos/relatórios/eventos produzidos, e que tratam efetivamente das implicações das mudanças climáticas para o setor de defesa norte-americano. Importante notar que esses documentos foram elaborados por diversos organismos estatais norte-americanos e por parceiros estratégicos como o Reino Unido, bem como por Organismos Internacionais nos quais os EUA têm assento. Merecem destaque, os mais de 30 documentos produzidos especificamente pelo DoD.

Gráfico 1. Quantidade de documentos produzidos ou assimilados pelo setor de defesa dos EUA



Fonte: o autor

Analisando o conteúdo dos documentos produzidos nos últimos 33 anos, verificou-se que um dos temas mais recorrentes diz respeito aos efeitos das mudanças climáticas na região do Ártico, sendo eles: *The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030*; e *Arctic Strategic Outlook* e a *Strategy Outlook for the Arctic*. Este material traz recomendações quanto à necessidade do DoD se tornar mais resiliente às transformações advindas das mudanças climáticas, procurando

desenvolver tecnologias e capacidades que possibilitem operar em situações extremas e nas novas rotas de navegação que surgirão na região (Department of Defense, 2013, 2019; Department of Homeland Security, 2019).

Outro indicativo que demonstra o interesse do setor de defesa Americano com a questão climática é o fator orçamentário. Em 2023, o Departamento de Defesa americano planejou um investimento na ordem de 3,1 bilhões de dólares. Esses recursos visam ao aperfeiçoamento da capacidade operacional, resiliência e prontidão, pois pretende-se o aumento da eficiência energética para mitigar os riscos logísticos, reforçar a infraestrutura crítica contra os impactos climáticos, além da implantação de novas tecnologias que fortaleçam suas capacidades (Department of Defense, 2022a).

Apesar de existirem quase duas centenas de documentos tratando do tema mudanças climáticas e seus reflexos para o setor de defesa americano, neste ensaio, vamos concentrar nossas análises nos documentos mais recentes, notadamente, os elaborados nos últimos 3 anos. Inicialmente, faremos uma abordagem dos principais riscos identificados pelo DoD. Posteriormente, abordaremos as principais estratégias de mitigação e os processos de adaptação preconizados pelo setor de defesa americano, especificamente, pela Marinha, Exército e Força Aérea norte-americanas.

2 AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS RISCOS IDENTIFICADOS PELO DEPARTAMENTO DE DEFESA AMERICANO

De todos os problemas partilhados que enfrentamos, as alterações climáticas são o maior e potencialmente existencial para todas as nações - *National Security Strategy* (White House, 2022).

Para esta seção, foram examinados os documentos oficiais relacionados à segurança e defesa mais relevantes dos Estados Unidos da América com o propósito de elucidar a perspectiva norte-americana acerca desta interconexão com as mudanças climáticas. Esses documentos incluem a Estratégia Nacional de Defesa - 2022 (*National Defense Strategy* - NDS)³, a Estratégia Nacional de Segurança - 2022 (*National Security Strategy* - NSS)⁴ e a Análise de Riscos Climáticos do Departamento de Defesa - 2021 (*Department of Defense Climate Risk Analysis*).

Estes documentos foram divulgados nos últimos três anos e representam uma visão contemporânea do posicionamento dos Estados Unidos da América em relação às mudanças climáticas. Eles levam em consideração a dinâmica em constante evolução das transformações climáticas, corroborada por eventos meteorológicos recentes.

Em uma apreciação inicial, verifica-se que a NDS é taxativa em afirmar que as mudanças climáticas já estão transformando o contexto operacional do DoD, destacando que o aumento das temperaturas, a alteração dos padrões de precipitação, a subida do nível do mar e as condições climáticas extremas mais frequentes afetarão as instalações militares, bem como as capacidades do

³ A Estratégia Nacional de Defesa dos Estados Unidos é um documento elaborado periodicamente pelo governo dos EUA para articular as principais prioridades e objetivos de segurança nacional do país. Este documento é desenvolvido pelo Departamento de Defesa em consulta com outras agências governamentais e reflete a abordagem estratégica adotada pelo governo em relação à segurança e defesa.

⁴ A Estratégia Nacional de Segurança (ENS) dos Estados Unidos é um documento que delineia as prioridades e objetivos do governo dos EUA em relação à segurança nacional. Assim como a Estratégia Nacional de Defesa, a ENS é desenvolvida pelo governo para articular sua abordagem em relação às ameaças e desafios que o país enfrenta, mas ela tem um escopo mais amplo, incluindo não apenas questões militares, mas também aspectos econômicos, diplomáticos e de segurança interna.

setor de defesa americano (Department of Defense, 2022b).

Conforme demonstrado em estudos anteriores (Guimarães, 2023a; 2023b), e de maneira congruente com as percepções dos Estados-membros da União Europeia, a Estratégia Nacional de Defesa norte-americana também aponta para a criação de novos corredores de interação estratégica, notadamente, na região do Ártico, como resultado das mudanças climáticas. No contexto internacional, a NDS sugere que a instabilidade e a insegurança decorrentes das alterações climáticas podem sobrecarregar os países parceiros e aliados dos Estados Unidos da América, comprometendo a capacidade dos EUA de gerenciamento em resposta a desastres e apoio à defesa civil (Departamento de Defesa, 2022b).

Por outro lado, a Estratégia Nacional de Segurança (NSS) adverte que, na ausência de ações imediatas de todos os países, as temperaturas globais excederão o crítico limite de aquecimento de 1,5 graus Celsius. Esse marco representa o ponto após o qual os cientistas alertam que alguns dos impactos climáticos mais devastadores tornar-se-ão irreversíveis. A NSS também enfatiza que os efeitos climáticos e as crises humanitárias tendem a se agravar nos próximos anos. Entre esses desafios, destacam-se incêndios florestais, a ocorrência de furacões mais intensos nos Estados Unidos da América, inundações na Europa, aumento do nível do mar na Oceania, escassez de água no Oriente Médio, derretimento das geleiras no Ártico e condições de seca e temperaturas letais na África Subsaariana (White House, 2022).

Essas tensões relacionadas às mudanças climáticas intensificar-se-ão ainda mais, à medida que os países competirem por recursos e vantagens energéticas. Isso levará ao aumento das necessidades humanitárias, insegurança alimentar e ameaças à saúde, bem como à potencial instabilidade, conflito e migração em massa (White House, 2022).

A NSS também salienta a necessidade de proteger as florestas a nível mundial, acabando com o processo de desmatamento na década atual. Para atingir essa necessidade, é destacado que o peso econômico dos EUA será de grande valia para promover novas tecnologias livre de emissão de Gases do Efeito Estufa, como o metano e o dióxido de carbono. Essa postura de menor “pegada” será fundamental no processo de transição energética. Para tanto, estão sendo propostos diversos acordos com a União Europeia, alicerçados em modelos comerciais centrados no clima (White House, 2022).

A Análise de Risco Climático do Departamento de Defesa é um documento de avaliação e análise dos riscos e impactos potenciais das mudanças climáticas nas operações militares e de defesa. Este documento avalia como os fatores das alterações climáticas, tais como o aumento das temperaturas, a subida do nível do mar, os fenômenos meteorológicos extremos e a alteração dos padrões de precipitação, podem afetar as infraestruturas militares, as capacidades, as missões e a prontidão geral (Department of Defense, 2021a).

O DoD reconhece que as alterações climáticas representam riscos significativos para a segurança nacional e tem enfatizado, cada vez, mais a importância de integrar considerações climáticas nos seus processos de planejamento e tomada de decisão (Department of Defense, 2021a).

A Análise de Riscos Climáticos visa a identificar vulnerabilidades, avaliar potenciais impactos e desenvolver estratégias para aumentar a resiliência e a adaptação às alterações climáticas. A análise envolve o estudo dos efeitos potenciais das alterações climáticas nas instalações militares, incluindo as bases costeiras vulneráveis à subida do nível do mar, aos fenômenos meteorológicos extremos e ao aumento das inundações. Examina, também, a forma como as alterações climáticas podem afetar a disponibilidade e o acesso a recursos críticos, como água e energia, que são essenciais para as operações militares (Department of Defense, 2021a).

De acordo com o Departamento of Defense (2021a), algumas implicações de segurança podem ser diretamente atribuídas às alterações climáticas, enquanto outras derivam dos seus impactos primários ou secundários, como ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1. Perigos das mudanças climáticas e seus impactos primários e secundários

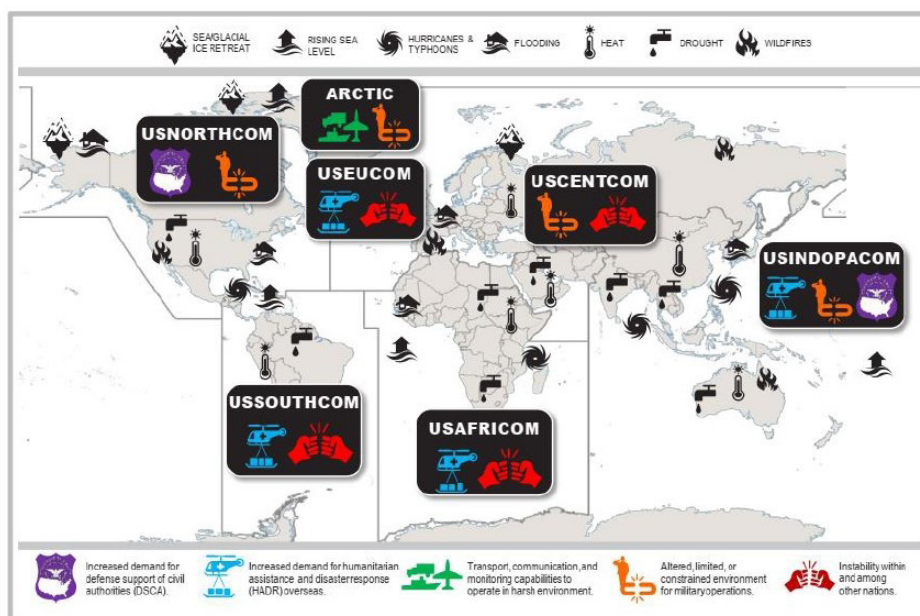
Perigos climáticos	Impactos primários	Impactos secundários
Mais secas	Redução da disponibilidade de água	Redução de produção agrícola
Mais inundações	Inundação de pontos críticos	Danos à infraestrutura
Implicações para a segurança		
- Requisitos operacionais e de planejamento alterados para reduzir a vulnerabilidade.	- Competição por recursos naturais escassos. - Aumento da procura de apoio de defesa das autoridades civis e de assistência humanitária e resposta a catástrofes. - Acesso, baseamento e sobrevoos em risco.	- Aumento das tensões sociais e políticas, aumento da probabilidade de migração, conflito e/ou concorrentes que utilizam a instabilidade para expandir a influência.

Fonte: Department of Defense (2022a)

Com o que pode ser observado no Quadro 1, as principais consequências das secas incluem, principalmente, a diminuição da disponibilidade de água, com efeitos secundários que se estendem à redução dos rendimentos agrícolas e, em certos cenários, podem até mesmo estimular deslocamentos populacionais.

A Figura 01 ilustra bem a visão do DoD no que diz respeito aos principais impactos decorrentes das mudanças climáticas numa perspectiva global. No caso da América do Sul, sugere-se que os principais efeitos decorrentes das alterações climáticas são a escassez de água e o aumento da temperatura. Segundo o Department of Defense (2021a), esse fenômeno implicaria na possibilidade de instabilidade nas relações entre algumas Nações e no aumento das atividades de ações relacionadas à Defesa Civil.

Figura 01 - Perigos representativos das mudanças climáticas e os potenciais impactos nas missões do DoD em todo o mundo



Fonte: Department of Defense (2021a)

3 ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO DO SETOR DE DEFESA NORTE-AMERICANO FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Neste tópico, serão analisadas estratégias de mitigação e adaptação preconizadas pelo DoD, bem como o processo de aquisição de um status resiliente das suas estruturas e capacidades. Entretanto, convém esclarecer quais os significados destes termos preconizados pelo Departamento, conforme o Quadro 2.

Quadro 2. Significados dos termos adaptação, mitigação e resiliência, segundo o DoD

Termo	Significado
Adaptação	Ajuste em sistemas naturais ou humanos em antecipação ou resposta a um ambiente em mudança, de uma forma que utilize eficazmente oportunidades benéficas ou reduza esforços negativos
Mitigação	Medidas para reduzir a quantidade e a velocidade das futuras alterações climáticas, reduzindo as emissões de gases que retêm o calor ou removendo o dióxido de carbono da atmosfera
Resiliência	A capacidade de antecipar, preparar-se e adaptar-se às condições em mudança e resistir, responder e recuperar rapidamente das perturbações

Fonte: Department of Defense (2021a)

Com o objetivo de se ter uma visão mais ampla das ações preconizadas pelo DoD, optamos por explorar os quatro documentos identificados como os mais representativos em termos de ações efetivas relacionadas às mudanças climáticas, quais sejam: *Climate Adaptation Plan*, elaborado de Departamento de Defesa Americano; e o *Climate Strategy*, *Climate Action Plan* e *Climate Action Plan 2030*, elaborados pelo Exército Americano, Força Aérea Americana e Marinha Americana, respectivamente.

O DoD já constatou que as mudanças climáticas têm custado bilhões de dólares aos cofres americanos e que é provável que esses custos aumentem com o agravamento deste fenômeno. Não se adaptar a essas transformações implicaria em perda de capacidades militares, degradação de infraestruturas, perda de oportunidades de inovações técnicas e crescimento econômico (Department of Defense, 2021b).

Assim, o DoD elaborou o Plano de Adaptação Climática com linhas de esforço e com o intuito de alcançar objetivos estratégicos, conforme pode ser observado no Quadro 3:

Quadro 3 – Linhas de esforço do DoD e resultados esperados

LINHAS DE ESFORÇO	RESULTADOS ESTRATÉGICOS
Tomada de decisões baseada em informações sobre o clima	Considerações e impactos sobre mudanças climáticas incluídos em todas as decisões relevantes e aplicáveis ao DoD.
Treinar e equipar uma Força pronta para o clima	Uma Força ágil, treinada e equipada para operar eficazmente em todas as condições climáticas previstas.
Construções resilientes e infraestrutura natural	Infraestruturas construídas e naturais necessárias para uma preparação de missão bem-sucedida, prontidão militar e sucesso operacional em condições de mudança.
Resiliência e inovação da cadeia de fornecimento	Acesso ininterrupto aos principais suprimentos, materiais, produtos químicos e serviços.
Aumento da adaptação e a resiliência através da colaboração	Mínimizar os gastos relacionados à adaptação e fomentar a coesão por meio de um engajamento substancial com as partes do DoD interessadas.

Fonte: Department of Defense (2021b)

3.1 Estratégias de mitigação

Neste contexto, no que se refere às estratégias de mitigação, o DoD implementou medidas que visam a reduzir o impacto ambiental das operações militares, aumentar a eficiência energética e abordar as implicações estratégicas das mudanças climáticas. Tem-se investido ativamente em fontes de energia renovável, como energia solar, eólica e geotérmica. Isso se traduz na adoção de soluções de energia limpa em várias bases militares em todo o país, reduzindo significativamente a dependência de combustíveis fósseis e diminuindo as emissões de gases de efeito estufa. Além disso, foram implementadas tecnologias e práticas de eficiência energética em sua infraestrutura, incluindo a modernização de instalações com equipamentos energeticamente eficientes, a transição para iluminação LED e a adoção de sistemas de gerenciamento de edifícios inteligentes (Department of Defense, 2021b).

Verificou-se que o DoD está engajado na pesquisa e desenvolvimento de combustíveis alternativos para veículos e aeronaves militares, incluindo biocombustíveis, que têm o potencial de reduzir as emissões de carbono associadas às operações militares (Department of Defense, 2021b).

Reconhecendo a vulnerabilidade de suas instalações às mudanças climáticas, o DoD iniciou o planejamento de resiliência climática. Essa medida envolve a avaliação e abordagem das vulnerabilidades, garantindo que a capacidade de missão seja mantida mesmo diante de desafios climáticos. Em paralelo, foram estabelecidas metas para a redução das emissões de gases de efeito estufa de suas instalações e veículos não táticos, alinhando-se com as metas federais de redução de emissões, bem como colaborando com outras agências governamentais, instituições de pesquisa e parceiros da indústria para promover a pesquisa e desenvolvimento em tecnologias de energia limpa, modelagem climática e estratégias de adaptação (Department of Defense, 2021b).

No que se refere à logística, estão sendo considerados fatores ambientais ao processo de aquisição do DoD, incluindo a avaliação do impacto ambiental de sistemas de armas e veículos. Já com relação ao pessoal, a temática mudanças climáticas está sendo inserida na formação e aperfeiçoamento dos militares.

3.2 Estratégias de Adaptação

Identificamos que o Departamento de Defesa tem realizado avaliações de resiliência climática em suas instalações para identificar vulnerabilidades e avaliar os potenciais impactos das mudanças climáticas em suas operações. Essas informações têm orientado a priorização de esforços de adaptação (Department of Defense, 2022c).

Um dos principais reflexos desta postura preditiva tem sido a modernização de suas infraestruturas, tornando suas instalações mais resilientes às ameaças relacionadas ao clima. Isso tem envolvido a elevação de infraestruturas críticas, o reforço de edifícios e melhorias nos sistemas de gestão de águas pluviais. Além disso, com o objetivo de gerenciar seus recursos naturais para aumentar a resiliência, estão sendo realizadas ações como reflorestamento, restauração de zonas húmidas e a preservação de zonas de amortecimento natural, como dunas e pântanos, que podem ajudar a proteger as instalações militares contra riscos relacionados ao clima (Department of Defense, 2022c).

O DoD adaptou os procedimentos de treinamento e prontidão para considerar as mudanças nas condições climáticas. Isso inclui a adaptação de exercícios de treinamento para simular os desafios

impostos por eventos climáticos extremos e outras perturbações relacionadas ao clima. Nesta mesma linha, estão sendo incorporadas considerações sobre as mudanças climáticas no planejamento de missões e no desenvolvimento de estratégias. Isso inclui a avaliação de como as mudanças climáticas podem afetar os interesses militares estratégicos e a adaptação dos planos de acordo com essas considerações (Department of Defense, 2022c).

Com o objetivo de criar tecnologias e capacidades que possam auxiliar as operações militares na adaptação às mudanças climáticas, incluindo avanços em eficiência energética, purificação de água e transporte sustentável, o DoD tem investido bilhões de Dólares em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Aliado a isso, O DoD destaca uma estreita colaboração com outras agências federais, governos estaduais e locais, e parceiros internacionais para compartilhar informações e melhores práticas relacionadas à adaptação climática (Department of Defense, 2022c).

Em resumo, o Departamento de Defesa dos EUA reconhece que as mudanças climáticas apresentam desafios significativos para suas operações e para a segurança nacional. Portanto, percebe-se um contínuo processo de adaptação de suas políticas, procedimentos e infraestruturas para garantir uma resposta eficaz e a mitigação dos impactos das mudanças climáticas, ao mesmo tempo que mantém sua prontidão e capacidades de missão (Department of Defense, 2022c).

Com o propósito de reunir as experiências do setor de defesa dos Estados Unidos da América e apresentar aquelas estratégias que melhor se adequem à realidade do setor de defesa brasileiro, elaboramos o Quadro 4, o qual apresenta as estratégias delineadas pelas Forças Armadas dos EUA e sua correspondência com os objetivos de mitigação e/ou adaptação. O quadro está dividido em áreas de interesse (capacitação, operações, energia, defesa civil e infraestrutura logística), bem como composto por ações desenvolvidas pelo DoD, qual Força está implementando e o direcionamento das estratégias, mitigação e/ou adaptação.

3.3 Adquirindo uma resiliência climática

Pode-se inferir que resiliência climática seria uma abordagem holística que busca não apenas reduzir os impactos das mudanças climáticas, mas também fortalecer as capacidades para enfrentar os desafios que o clima em mudança apresenta. Logo, os processos de mitigação e de adaptação podem ser caracterizados como dimensões da resiliência.

No caso do Departamento de Defesa americano, verificou-se que o conjunto de medidas adotadas envolve um complexo processo de adaptação que se reflete na implementação de medidas e estratégias para reduzir a vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas. Pois, o DoD pretende aumentar a resiliência das instalações militares, bem como dos pontos de acesso e bases estratégicas afetadas, que desempenham um papel vital nas metas de dissuasão e prontidão para o combate. Já no que se refere ao processo de mitigação, essas medidas são focadas basicamente em reduzir a emissão de gases do efeito estufa, implementando ações no setor energético e desenvolvendo tecnologias mais sustentáveis, tornando-as prioridades centrais (DoD, 2022b).

Quadro 4. Estratégias de mitigação e adaptação

Área	Ações desenvolvidas pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América	Força			Estratégia	
		Marinha	Exército	Aeronáutica	Mitigação	Adaptação
Capacitação	Inserção das considerações climáticas na formação profissional militar.		x	x	x	x
	Elaboração de planos ou estratégias para operacionalizar a adaptação e mitigação climática, com ações para melhorar a prontidão, resiliência e capacidades da Força.	x	x	x	x	x
Operações	Considerar proativamente as implicações de segurança das mudanças climáticas na estratégia, planejamento, aquisição, cadeia de fornecimento e documentos e processos de programação.		x	x	x	x
	Considerações climáticas incorporadas nos jogos de guerra.		x	x		x
Energia	Fornecer eletricidade 100% livre de poluição por carbono para as necessidades das instalações do Exército até 2030.		x		x	
	100% de aquisições de veículos não táticos com emissão zero até o ano fiscal de 2035.		x		x	
	Colocar em campo uma frota de veículos leves não táticos totalmente elétricos até 2027.			x	x	
	Adquirir 100% de veículos com emissão zero até 2035.	x			x	
	Alcançar uma redução de 50% nas emissões dos edifícios até 2032.	x			x	
Defesa civil	Construção de parcerias com o objetivo de incorporar ações afirmativas de resiliência em áreas impactadas pelas mudanças climáticas, como a insegurança hídrica e alimentar ou as pressões migratórias.	x				x
Logística	Desenvolver tecnologias voltadas para a autossuficiência tática.		x			x
	Eletrificação de helicópteros e aeronaves de pequena mobilidade para diminuir o risco logístico de combustível e melhorar a prontidão.			x	x	x
Infraestrutura	Aumento da resiliência das instalações militares frente aos efeitos das mudanças climáticas	x	x	x		x

Fontes: Elaborado pelo autor com base em Department of the Army (2022), Department of the Navy (2022), Department of the Air Force (2022)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (DoD) tem adotado uma abordagem proativa e abrangente em relação às mudanças climáticas, reconhecendo os riscos significativos que esse fenômeno representa para suas operações e para a segurança nacional. Desde a década de 1990, o DoD tem se empenhado na integração das questões climáticas em suas políticas, estratégias e práticas operacionais. Esse compromisso é refletido em uma série de documentos estratégicos, planos de ação e medidas concretas que visam tanto à mitigação, quanto à adaptação às mudanças climáticas.

No que diz respeito aos riscos identificados pelo DoD, fica claro que as mudanças climáticas são consideradas uma ameaça grave à segurança nacional. Os impactos das mudanças climáticas, como aumento do nível do mar, eventos climáticos extremos e escassez de recursos, podem afetar diretamente as operações militares, as infraestruturas e a capacidade de resposta do país a desastres naturais. Além disso, as mudanças climáticas podem aumentar a instabilidade global, emergindo a conflitos e migrações em massa.

Para enfrentar esses desafios, o DoD adotou estratégias de mitigação e de adaptação. As estratégias de mitigação incluem a transição para fontes de energia renovável, pesquisa em combustíveis alternativos e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Ademais, o DoD está incorporando considerações climáticas em sua logística e processos de aquisição.

Em relação à adaptação, o DoD está fortalecendo suas infraestruturas para resistir aos impactos das mudanças climáticas, como a elevação do nível do mar e eventos climáticos extremos. Além disso, está treinando suas forças para operar eficazmente em condições climáticas adversas e ajustando seu planejamento estratégico para considerar os riscos climáticos.

Em resumo, a abordagem do Departamento de Defesa dos EUA em relação às mudanças climáticas pode ser parcialmente acompanhada pelo setor de defesa brasileiro. Uma possível referência, buscada nos Estados Unidos da América para tratar das questões climáticas e suas implicações na estratégia de defesa, pode contribuir para o aperfeiçoamento e para o desenvolvimento de capacidades necessárias para adaptar a segurança nacional à realidade em um mundo afetado pelas mudanças climáticas crescentes.

REFERÊNCIAS

DEPARTMENT OF DEFENSE. The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030. 2013. Disponível em: https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2021/07/US-NAVY-ARCTIC-ROADMAP_2014-2030.pdf. Acesso em: 12 de Set. 23

DEPARTMENT OF DEFENSE, Strategic Outlook for the Arctic. 2019. Disponível em: https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY_STRATEGIC_OUTLOOK_ARCTIC_JAN2019.PDF. Acesso em: 14 de Set 23

DEPARTMENT OF DEFENSE, Office of the Undersecretary for Policy (Strategy, Plans, and Capabilities). 2021a. Department of Defense Climate Risk Analysis. Disponível em: <https://media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF>. Acesso em 01 de Set. 23.

DEPARTMENT OF DEFENSE. Department of Defense Climate Adaptation Plan. 2021b. Disponível

em: <https://www.sustainability.gov/pdfs/dod-2021-cap.pdf> Acesso em: 2 de Set 23

DEPARTMENT OF DEFENSE. Meeting the climate challenge. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2023. 2022a. Disponível em: https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2023/FY2023_Meeting_the_Climate_Challenge_J-book.pdf. Acesso em 14 de Set. 23.

DEPARTMENT OF DEFENSE. National Defense Strategy - NDS . 2022b. Disponível em: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>. Acesso em 10 de Set 23.

DEPARTMENT OF DEFENSE. Climate Adaptation Plan 2022 Progress Report. 2022c. Disponível em: <https://media.defense.gov/2022/Oct/06/2003092213/-1/-1/0/2022-DOD-CAP-PROGRESS-REPORT.PDF>. Acesso em 1 Set. 23.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. *Arctic Strategic Outlook. 2019*. Disponível em: https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic_Strategy_Book_APR_2019.pdf. Acesso em 12 de Set. 23

DEPARTMENT OF THE ARMY, Office of the Assistant Secretary of the Army for Installations, Energy and Environment. February 2022. United States Army Climate Strategy. Washington, DC. Disponível em: https://www.army.mil/e2/downloads/rv7/about/2022_army_climate_strategy.pdf Acesso em: 3 de Set. 23.

DEPARTMENT OF THE NAVY, Office of the Assistant Secretary of the Navy for Energy, Installations, and Environment. May 2022. Department of the Navy Climate Action 2030. Washington, DC. Disponível em: <https://www.navy.mil/Portals/1/Documents/Department%20of%20the%20Navy%20Climate%20Action%202030%20220531.pdf>. Acesso em: 3 de Set. 23

DEPARTMENT OF THE AIR FORCE, Office of the Assistant Secretary for Energy, Installations, and Environment. October 2022. Department of the Air Force Climate Action Plan. Washington, DC. https://www.safie.hq.af.mil/Portals/78/documents/Climate/DAF%20Climate%20Action%20Plan.pdf?ver=YcQAZsGM_Xom3DkNP_fL3g%3d%3d. Acesso em: 3 de Set. 2023.

GUIMARÃES, Helder. O impacto da agenda climática sobre a segurança internacional. **Análise Estratégica**. Brasília. 2023a. v.30, n.3.

GUIMARÃES, Helder. Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de defesa na União Europeia, Reino Unido e OTAN. **Análise Estratégica**. Brasília. 2023b. v.31, n.4.

KELLEY, Terry. **Global climate change implications for the United States Navy**. The United States Naval War College. 1990. Disponível em: <https://documents.theblackvault.com/documents/weather/climatechange/ADA422382.pdf>. Acesso em 28 de Ago. 23

PITTENGER, Richard & GAGOSIAN, Robert. Global Warming Could Have a Chilling Effect on the Military. **Defense Horizons**. Center for Technology and National Security Policy National Defense University 2003. Disponível em: <https://documents.theblackvault.com/documents/weather/climatechange/ADA422382.pdf>. Acesso em 28 de Ago. 23

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em 15 de Set. 23.

O PLANEJAMENTO E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA E DEFESA DO CHILE

CHILE SECURITY AND DEFENSE PLANNING AND ARCHITECTURE

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Este estudo de caso busca identificar e descrever os arranjos usados no planejamento estratégico de segurança e defesa do Chile, além de delinear seus traços básicos. Nas últimas décadas, o setor de defesa chileno foi reorganizado e modernizado, buscando-se dar efetividade à condução política do poder militar, institucionalizar as ações conjuntas e desenvolver um planejamento único, constituído de duas fases, a primária, correspondente ao nível político, e a secundária, referente à esfera estratégico militar. Inicialmente, é feita uma caracterização do país, enfatizando suas potencialidades e posição relativa no cenário mundial. Na seção seguinte, demonstra-se como a administração do Chile formulou sua política de defesa e organizou seu planejamento, descrevendo a fase primária e identificando os principais atores, perspectivas e produtos desse processo. Posteriormente, discute-se a organização e as funções do Ministério da Defesa Nacional, além de apresentar como se desenvolve o planejamento secundário ou estratégico militar realizado pelo Estado-Maior Conjunto. Após isso, da análise das duas seções anteriores, são destacados e discutidos os aspectos mais relevantes para a estruturação da segurança e da defesa do Chile e que podem ser objeto de reflexão mais aprofundada, por terem sido determinantes na sua modelagem. Conclui-se o trabalho refletindo sobre a pertinência e a validade do estudo, chamando a atenção para os elementos destacados na exposição, por merecerem ser considerados em elaborações futuras.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico; Segurança Nacional; Defesa; Grande Estratégia.

ABSTRACT

This case study seeks to identify and describe the arrangements used in Chile's strategic security and defense planning, in addition to outlining their basic features. In recent decades, the Chilean defense sector has been reorganized and modernized, seeking to give effectiveness to the political conduct of military power, institutionalize joint actions and develop a single planning, consisting of two phases, the primary, corresponding to the political level, and the secondary, referring to the military strategic sphere. Initially, a characterization of the country is made, emphasizing its potential and relative position on the world stage. The following section demonstrates how the Chilean administration formulated its defense policy and organized its planning, describing the primary phase and identifying the main actors, perspectives, and products of this process. Subsequently, the organization and functions of the Ministry of National Defense are discussed, in addition to presenting how the secondary or strategic military planning carried out by the Joint Chiefs of Staff is developed. After this, from the analysis of the two previous sections, the most relevant aspects for the structuring of Chile's security and defense are highlighted and discussed and which can be the subject of further reflection, as they were decisive in its modeling. The work concludes by reflecting on the relevance and validity of the study, drawing attention to the elements highlighted in the exhibition, as they deserve to be considered in future elaborations.

KEYWORDS: Strategic planning; National Security; Defence; 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

A Defesa é uma responsabilidade de todos os chilenos. (LDN Chile 2010)

O Chile orienta e organiza sua defesa nacional, construindo e direcionando capacidades estratégicas para atingir os objetivos de defesa definidos, de forma articulada, com base no uso planejado desses meios para atingir tais fins, conforme o conceito estratégico de emprego do poder militar. Este ensaio é um estudo de caso que pretende verificar a dinâmica da formulação da política de defesa nacional e do planejamento de defesa chileno. O objetivo geral é ampliar o conhecimento e a compreensão dos sistemas e estruturas de planejamento de médio e longo prazo, explorando o caso do Chile. Para isso, esta pesquisa busca mapear e examinar os processos formais de planejamento de defesa e as instituições neles envolvidas.

A configuração geográfica chilena apresenta uma forma alongada peculiar, que lhe confere extensa projeção marítima voltada para a bacia do Pacífico, favorecendo as conexões comerciais com a Ásia. Por outro lado, apesar de sua identidade latino-americana, o maciço andino representa um obstáculo natural que dificulta suas ligações no contexto da América do Sul. As pretensões territoriais chilenas na Antártica, suas ilhas no Pacífico e sua base física na América lhe conferem uma presença “tricontinental”. Todas essas particularidades geográficas representam referências relevantes na formulação da sua política de defesa.

Após 1990, o Chile usufruiu de três décadas de crescimento econômico considerável, preservando a estabilidade financeira e a abertura de mercado. Historicamente, o país tem dependido de recursos naturais para o seu desenvolvimento econômico, sendo que no momento prevalece o ciclo do cobre, iniciado na década de 1930. O Chile também vem incrementando a exploração e a produção de lítio, a partir das reservas localizadas na região de Atacama, aproveitando a grande demanda mundial por esse elemento mineral, provocada pelas suas múltiplas aplicações no atual contexto tecnológico e de transição energética. Mais recentemente, o cenário econômico chileno sofreu acentuada deterioração, devido aos efeitos da pandemia e de crises internas, combinados com o aumento global da inflação e outros reflexos da guerra na Ucrânia, como perturbações na cadeia de abastecimento. No momento, a economia continua em um processo de ajustamento após os desequilíbrios significativos que se acumularam durante 2021. Segundo o Banco Central chileno, em 2022, a inflação atingiu níveis superiores a 12% ao ano, uma marca bem acima da meta de 3% estabelecida pelo Governo¹.

Em termos políticos, após os dezessete anos do governo do presidente Augusto Pinochet (1973-1990), o Chile passou por um período de reconfiguração institucional, marcado pela retomada da alternância regular do poder. No final de 2019, eclodiram ondas de protestos e de agitação social, causadas por uma crise de representação política e pelo desafio de superar as desigualdades econômicas, levando o Governo a decretar Estado de Emergência, com o consequente emprego excepcional do poder militar para garantir a ordem pública. O “estallido social”, como ficou conhecida a revolta interna chilena, teve impactos políticos importantes, como a demanda popular de mudar a Constituição do país, adotada em 1980. Uma primeira proposta foi rejeitada por plebiscito popular. O processo ainda está em curso, sem que a sociedade tenha chegado a um consenso sobre as alterações a implementar, particularmente quanto a como o Estado irá se reorganizar institucionalmente para cumprir seu papel,

¹ Inflação no Chile: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-junio-2023>. Acesso em: 2 set. 2023.

de forma mais inclusiva e participativa.

A política externa chilena vem se orientando pela inserção internacional e liberalização comercial. A ação diplomática do Ministério de Relações Exteriores tem sido balizada pelos princípios do respeito ao direito internacional, em observância à soberania e à integridade de seus territórios, destacando como áreas prioritárias as regiões da América Latina e Caribe (ALC) e da Ásia-Pacífico (Chile, 2023a, 2023b). Neste novo ciclo da política exterior chilena, o Governo do presidente Gabriel Boric defende a adoção de uma vocação latino-americana, com a promoção da revitalização do regionalismo, a articulação de coalizões e o aumento da densidade dos vínculos com a região para viabilizar uma maior autonomia estratégica. Sua orientação direciona a política externa chilena na promoção do multilateralismo, da ação empreendedora, na maior participação da mulher na representação diplomática e da defesa ambiental, combinando o elemento verde, voltado para a luta e mitigação da crise climática, e o elemento azul, de proteção dos oceanos (Gonçalves, 2022). Além disso, a defesa da democracia e dos direitos humanos têm implicado críticas por parte do Executivo às violações dos direitos humanos cometidas em Cuba, Nicarágua e Venezuela, o que afasta o Governo chileno do “eixo bolivariano”. O Governo chileno reconhece a necessidade de o Ministério de Relações Exteriores aperfeiçoar os mecanismos institucionalizados de informação, consulta e coordenação permanente com os órgãos responsáveis pelo setor de defesa (Chile, 2018).

O efetivo ativo das Forças Armadas do Chile soma em torno de 68.500 militares (Exército: 37.650; Armada: 19.800; Força Aérea: 11.050), correspondendo, em termos comparativos, ao 6º maior contingente da América do Sul. Na sequência da pandemia houve certa contenção no orçamento da defesa, em virtude da contração econômica sofrida em 2020, o que resultou na suspensão temporária de alguns programas de modernização. Institutos de análise militar indicam que os recursos destinados à defesa seguem uma tendência decrescente, o que pode comprometer a manutenção e a obtenção de capacidades estratégicas (IISS, 2023; SIPRI, 2023). Isso se deve ao limitado desempenho econômico, à redução da percepção da incidência de ameaças externas, à desvalorização do peso em relação ao dólar e, principalmente, à persistência da taxa elevada de inflação.

Quase que a totalidade dos recursos orçamentários para o setor de defesa chileno são destinados a despesas correntes e gastos com pessoal. Até então, a Lei do Cobre, que acrescia em média mais de um bilhão de dólares ao orçamento anual de defesa, compensava esse déficit financeiro, possibilitando investimentos para a aquisição de sistemas e materiais de emprego militar (SMEM). Por outro lado, as prioridades de aquisição foram modificadas, em consequência da perspectiva de segurança alargada adotada pela política de defesa chilena, fazendo com que os investimentos sejam destinados, principalmente, à compra de equipamentos polivalentes, capazes de serem utilizados tanto em operações de combate como em ações subsidiárias.

Nesse sentido, a atual aplicação desses recursos reflete à ênfase dada aos meios de vigilância do litoral e das águas azuis, bem como às capacidades de asa rotativa, devido à possibilidade de emprego dual de ambas. A maior parte dos SMEM são adquiridos de países ocidentais, como Estados Unidos, Alemanha, Suíça, França, Reino Unido e Austrália. A base industrial de defesa (BID) chilena, apesar de ser relativamente pequena, atende às necessidades elementares do poder militar. A BID é dominada por três empresas públicas com independência de gestão e níveis relativamente elevados de sofisticação tecnológica. Somam-se a elas um grupo de pequenas empresas privadas, especializadas na produção de sistemas e componentes militares de alta tecnologia. O setor da defesa do Chile se beneficiou da abordagem de longo prazo do governo ao desenvolvimento industrial, bem como dos níveis sustentados de financiamento de aquisições possibilitados pela Lei do Cobre (IISS, 2023).

Cabe destacar alguns aspectos na trajetória histórica do Chile que foram determinantes na modelagem de sua política de segurança e defesa. Primeiro, desde a sua independência, em 1818, a definição das fronteiras territoriais tem sido uma das questões mais importantes da política externa chilena, levando o país a travar duas guerras contra seus vizinhos. Essa tensão persistente tem levado suas forças armadas a se organizarem para enfrentar as ameaças que se configuram nesse contexto, tornando-as fundamentais para manutenção da soberania e da integridade territorial das áreas contestadas.

As questões com a Argentina parecem superadas, após décadas de disputa que quase levaram os dois países ao confronto armado. No caso do Peru, as soluções diplomáticas distensionaram a relação entre os dois países, restando alguma controvérsia acerca do denominado triângulo terrestre, sem constituir fator crítico como anteriormente. Permanece o pleito incontornável da Bolívia, que se ressentida da perda do acesso ao mar. Na Antártida, o Chile reclama território que se sobrepõe aos pleiteados por Argentina e Reino Unido.

Assim, um certo sentimento de “cerco” moldou a percepção que a sociedade chilena e os seus líderes políticos e militares têm sobre a existência de ameaças estatais reais, bem como sobre a importância e valorização das suas instituições militares. Atualmente, o Governo chileno tem orientado as relações com os vizinhos de forma a consolidar a integração binacional com a Argentina, aprofundar as relações bilaterais com o Peru e restaurar o diálogo com a Bolívia.

O segundo aspecto refere-se à chamada Lei do Cobre, Lei nº 13.196/1958 (Chile, 2016), que determinava que a estatal chilena *Corporación Nacional del Cobre* (CODELCO) destinasse 10% do valor das exportações de cobre e seus derivados às Forças Armadas do Chile para o financiamento da aquisição de sistemas de armas e equipamentos, de modo a compor as capacidades militares do país. Diferentemente dos recursos orçamentários que são submetidos à aprovação legislativa, a utilização destes capitais não requeria a aprovação do Congresso e eram contabilizados em uma conta paralela, reservada, que não era consolidada com o resto da informação financeira do Estado. Porém, em 2019, a Lei foi revogada, abolindo esse mecanismo extraorçamentário, substituído por um sistema de financiamento composto pelo Fundo Plurianual para Capacidades Estratégicas de Defesa e pelo Fundo Estratégico de Contingência. As Forças Armadas estão se adaptando à nova Lei que, durante o transcurso de um período de transição, prevê a eliminação gradual do recurso derivado do cobre até 2032.

Terceiro, constitucionalmente, desde a reforma da *Carta Magna* chilena em 2005, suas Forças Armadas deixaram de ter atribuições referentes à garantia da ordem institucional interna, ficando destinadas, exclusivamente, à defesa da pátria. Além disso, os comandantes em chefe das Forças Armadas deixaram de ser inamovíveis dos seus cargos, permanecendo sob a autoridade discricionária do presidente da República. Essas medidas puseram fim ao princípio que buscava a institucionalização de uma chamada “democracia protegida” que, desde 1980, regia o arcabouço jurídico chileno. Nesse sentido, a função constitucional das Forças Armadas voltou-se inteiramente para a salvaguarda da soberania e a proteção da integridade territorial do Estado contra ameaças externas. Além disso, a alteração marcou uma distinção clara entre as Forças Armadas e as forças de segurança, constituindo-se em uma orientação fundamental em matéria de condução da política de defesa chilena (Chile, 2005; Williams; Bermúdez, 2019).

No entanto, após a Reforma Constitucional de 2005, algumas situações de emprego do instrumento militar internamente foram admitidas. Além do seu papel na defesa da soberania, integridade territorial e independência política do Estado, as Forças Armadas passaram a desempenhar

tarefas de segurança, presença e proteção de interesses, assim como contribuir para a resposta a emergências e catástrofes naturais. A defesa nacional também exerce funções de apoio à política externa, por intermédio da sua participação em ações de cooperação global, ajuda humanitária, exercícios multinacionais e operações de paz,² tanto para contribuir para a estabilidade internacional como para aumentar a sua integração e cooperação regional.

Por outro lado, a Constituição chilena apenas admite a participação direta das Forças Armadas nas tarefas de segurança interna do Estado em casos excepcionais e temporalmente limitados, de acordo com o estado de exceção declarado. Exemplos disso ocorreram na capital Santiago, em 2019, e mais recentemente, em 2021, nas regiões mapuches de La Araucanía, Biobío e Ñuble, após a decretação de estado de emergência (Chile, 2023c). Nessas situações de declarada ameaça à segurança da nação, as Forças Armadas assumiram o controle da ordem pública nas áreas abrangidas, com a nomeação de um militar como Chefe da Defesa Nacional e a suspensão de algumas garantias constitucionais.

No início de 2023, uma alteração constitucional passou a permitir a atuação das Forças Armadas na proteção de infraestruturas críticas e nas áreas de zonas de fronteira, em caso de perigo grave ou iminente. Nesse sentido, as Forças Armadas buscam desenvolver capacidades polivalentes que possam atender não apenas sua missão precípua de segurança e defesa, mas também para a atuação em outras áreas, como em atividades emergenciais e apoio à comunidade.

Cabe destacar que a Reforma Constitucional de 2005 reduziu as principais competências do Conselho de Segurança Nacional (COSENA), além de transformá-lo em um órgão consultivo do Presidente da República para assuntos relacionados com a Segurança Nacional. Sua composição também foi alterada, passando a ter maioria civil (Álvarez, 2006). Durante as manifestações ocorridas em 2019, o COSENA foi convocado e se reuniu, sem, no entanto, realizar nenhuma deliberação que contribuísse para a solução da questão (COSENA, 2019).

Esses aspectos distintivos do Chile possibilitam visualizar os interesses e perspectivas que orientam a sua política de defesa. Na seção seguinte, será descrito o processo de formulação da Política de Defesa Nacional do Chile e do Planejamento Primário. A terceira seção aborda a organização e a estruturação do Ministério da Defesa Nacional (MDN), além de descrever a sistematização do planejamento estratégico militar de defesa, o chamado Planejamento Secundário. Na quarta seção, são discutidos os aspectos relevantes encontrados na investigação, que poderão servir de reflexão para o desenvolvimento do planejamento de defesa brasileiro. Na conclusão do presente trabalho são feitas considerações que ressaltam os pontos importantes encontrados e a pertinência do estudo no contexto da pesquisa em que ele se insere.

2 A POLÍTICA E O PLANEJAMENTO PRIMÁRIO DE DEFESA CHILENO

“A política de defesa é uma tarefa nacional, isto é, uma política de Estado, suprapartidária, coerente, consensual e desenvolvida no âmbito das instituições democráticas”. (LDN, 1997)

O Chile não possui um documento consolidado que represente a expressão de uma estratégia de segurança de âmbito nacional. Houve uma única tentativa de implementação de uma

²O Chile participa de operações de paz na Colômbia, Chipre, Oriente Médio e na Bósnia-Herzegovina (Chile, 2023c).

grande estratégia quando, em 2012, o Governo chileno elaborou e divulgou a Estratégia Nacional de Segurança e Defesa³ (ENSYD, sigla em espanhol), formulada pelo MDN. A ENSYD representava a expressão política e a resposta conceitual e executiva do Estado aos previsíveis desafios de segurança a nível nacional e internacional, no período entre 2012 e 2024. O seu objetivo era de orientar e coordenar a ação das organizações governamentais e instituições nacionais frente a esses desafios.

Dentre as inúmeras críticas à iniciativa do Governo, cabe destacar a afirmação de que a Estratégia proposta ultrapassava o escopo de um documento gerado no âmbito do Ministério da Defesa, pois seu tratamento orientava a articulação de distintas políticas setoriais. Nesse sentido, a primeira versão do texto fazia destaque ao termo “*política de políticas*”, por pretender ser um guia para outras Secretarias do Governo. Isso implicou uma requerida participação mais ampla de atores na sua formulação, ensejando a ideia de que o melhor teria sido que o documento fosse resultado de uma convocação que envolvesse a cúpula estatal (Pardo, 2014).

A ENSYD, ao utilizar o conceito de “*segurança ampliada*”, que corresponde a uma visão integral dos desafios de segurança de natureza diversa, provocou dúvidas sobre o alcance das ações do instrumento militar. Por consequência, o documento foi rejeitado pelo Senado chileno. Assim, a frustrada experiência evidenciou a necessidade imperiosa de que uma grande estratégia seja construída, multisetorialmente, no mais alto nível do Governo, visando a ratificar o entendimento de que um adequado consenso preliminar acaba por legitimar diversos processos que envolvem a segurança e a defesa nacionais.

Não obstante, observar-se a ausência de uma estratégia de segurança abrangente, a arquitetura e a condução do poder militar encontra um consistente arcabouço legal como referência orientadora e reguladora para o setor de defesa, com destaque para a Constituição chilena de 1980 (Chile, 1980) e sua reforma de 2005 (Chile, 2005), o Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa (Chile, 2012), o Livro de Defesa Nacional (Chile, 2017) e a Política de Defesa Nacional (Chile, 2020).

Até a década de 1990, havia um desinteresse geral em relação à temática defesa nacional, que permanecia restrita ao âmbito militar. Desde então, sucederam-se iniciativas que foram, progressivamente, difundindo e ampliando o conhecimento dos assuntos de segurança e de defesa, bem como fomentando o surgimento de uma incipiente massa de civis com certo domínio da matéria e com capacidade mínima de participar do processo de reavaliação da função da defesa que estava em curso. Assim, a publicação da primeira edição do Livro de Defesa Nacional (LDN), em 1997, representou o esforço inicial de civis e militares para chegarem a um consenso e estabelecerem os fundamentos e princípios da defesa nacional. Segundo Julio Soto Silva (2010), a convergência para sua formulação serviu para aproximar civis e militares em torno de um tema comum – a defesa nacional – depois de um processo histórico que produziu lacunas na sociedade. Esta primeira abordagem da defesa com um sentido nacional facilitou a capacidade de desenvolver políticas públicas num setor pouco conhecido pela sociedade civil. Portanto, no Chile, mais do que um documento declaratório

³ Em termos conceituais, a *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* é um documento primário, ou seja, de âmbito nacional, que descreve a forma como o país enfrentará grandes problemas externos e internos que podem constituir riscos ou potenciais ameaças aos interesses e objetivos nacionais. Em geral, deve harmonizar os esforços diplomáticos, econômicos, sociais internos e os meios de defesa para estruturar uma manobra de amplo espectro que permita atingir esses fins. É elaborado pela Subsecretaria de Defesa, com a participação dos demais ministérios e órgãos competentes do Estado, tendo, em geral, prazo de validade de quatro anos. O objetivo da geração deste instrumento é especificar e tornar transparentes as ameaças, riscos e desafios que o país enfrenta no domínio da segurança e defesa, os valores e interesses que devem ser promovidos e protegidos, e as capacidades com as quais deve estar preparado para isso. (Silva, 2012)

e informativo, o LDN constituiu-se em um instrumento de política pública e de recomposição das relações internas (Clavel, 2020).

A Política de Defesa Nacional, a Política Externa, a Política de Segurança e as demais políticas setoriais constituem ferramentas de ação política do governo para criar um ambiente de desenvolvimento seguro e estável. Até 2020, quando passou a ser publicada em um único documento, a política de defesa estava inserida nos livros de defesa ou nas estratégias de segurança e defesa. A atual Política de Defesa Nacional, elaborada sob coordenação da Subsecretaria de Defesa do MDN, define o posicionamento chileno face a novos cenários de segurança, processa uma estratégia de defesa, com conceitos de utilização do poder militar que permitem cumprir os objetivos e as Áreas de Missão definidas, orientando o desenvolvimento das capacidades estratégicas necessárias. Assim, a Política de Defesa Nacional chilena, de 2020, estabelece as diretrizes para o setor de defesa, no que diz respeito à Estratégia de Defesa e ao seu efeito no desenvolvimento de capacidades estratégicas e na liderança política do setor, incluindo orientações para a Política Militar, que será abordada mais adiante (Chile, 2012).

A Política de Defesa Nacional chilena reafirma que a defesa nacional é uma função do Estado e que as forças armadas constituem seu eixo fundamental. A Política lista, como um dos princípios da defesa do Chile, a interrelação entre as políticas de defesa e externa, assim como com as demais políticas públicas relacionadas com a segurança e o desenvolvimento do país. Refletindo o contexto em que foi elaborada, a Política de Defesa Nacional, sem deixar de considerar as ameaças tradicionais, concentra os conflitos e ameaças globais em torno da guerra híbrida, do crime organizado transnacional e da cibersegurança, além das questões de meio ambiente e das tecnologias disruptivas. Por outro lado, a Estratégia de Defesa, inserida no capítulo III da Política de Defesa, estabelece os objetivos e Áreas de Missão da Defesa, define o Conceito Estratégico de Emprego e relaciona as Capacidades Estratégicas requeridas. Os fins, meios e formas de emprego, definidos no nível político, orientam, através de uma abordagem estratégica militar, a definição de objetivos estratégicos e conceitos operacionais de emprego em cenários previstos para o cumprimento de tarefas em diferentes Áreas de Missão, bem como o planejamento de desenvolvimento de força (Chile, 2020).

Nesse sentido, a Estratégia de Defesa chilena é concebida a partir dos fins a serem alcançados – representados por cinco Objetivos de Defesa e Áreas de Missão correspondentes –, dos meios ou Capacidades Estratégicas para atingir tais fins e da articulação de ambos pela forma planejada de emprego desses meios para atingir os fins, o que corresponde ao Conceito Estratégia de Emprego de Defesa.

De acordo com a figura 1, para cada objetivo emergem diversas tarefas que contribuem para a consecução desse objetivo. Cada tarefa, associada a um objetivo para o qual contribui, constitui uma “missão” para a defesa. As missões afins são agrupadas em “áreas de missão”. Portanto, o Conceito Estratégico nada mais é do que a forma como o Estado utiliza a sua defesa para cumprir as tarefas associadas às diferentes áreas de missão. Por outro lado, os meios são representados pela habilidade de produzir efeitos, ou seja, de capacidades estratégicas, geradas com base no acrônimo MERODISI (*Material; Entrenamiento; Recurso Humano; Organización; Doctrina; Infraestructura; Sosténimiento; Informaciones*), modelo similar aos fatores determinantes das capacidades (DOPEMAI)⁴ utilizado pelo Exército Brasileiro.

⁴DOPEMAI: Doutrina; Organização; Pessoal; Educação; Material; Adestramento; Infraestrutura. EME. EB20-MF-07.101 Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040, 1ª ed. Brasília: EME, 2023.

Figura 1 – Conceito Estratégico por Áreas de Missão da Defesa e Capacidades Estratégicas (adaptada)



Fonte: Política de Defensa Nacional de Chile (Chile, 2020)

Verifica-se, portanto, que a perspectiva de defesa chilena permanece apoiada na Declaração da Organização dos Estados Americanos sobre Segurança nas Américas de 2003, que incorpora o enfoque de segurança ampliada, abrangendo ameaças tradicionais e “novas” ameaças, assim como outros desafios de natureza diversa e alcance multidimensional. Nesse sentido, o direcionamento polivalente adotado pela política de defesa do Chile pode representar um desafio na manutenção das capacidades tradicionalmente voltadas para operações de combate convencionais. Cabe salientar que vários países reincorporaram a percepção de ameaças tradicionais em decorrência de conflitos interestatais de grande intensidade. Possivelmente, em vista disso, a Subsecretaria de Defesa esteja processando a atualização da Política de Defesa Nacional, a partir da revisão dos objetivos, orientações e definições metodológicas para a sua renovação.

O MDN, por intermédio da Subsecretaria de Defesa, também se incumbe de formular uma política militar, subsidiária da Política de Defesa Nacional, que é dirigida às Forças Armadas, estabelecendo objetivos e diretrizes relativos ao desenvolvimento de capacidades e ao desenvolvimento das instituições militares. Em termos de obtenção de capacidades, a Política estabelece padrões para a aquisição de materiais e equipamentos de uso comum nas três Forças. Ela também define critérios relacionados com tecnologia, procedimentos logísticos, investimentos em defesa e controle e racionalização da gestão de recursos financeiros. Nesse sentido, tem havido uma maior ênfase

no reforço da ação conjunta e na redução da independência administrativa e operacional das três Forças. Além disso, a Política Militar orienta os nichos de desenvolvimento da indústria de defesa nacional, no intuito de superar as lacunas de capacidade operacional existentes. No que diz respeito ao desenvolvimento institucional, fornece diretrizes para a sua aplicação em diversas áreas, reunindo um conjunto de políticas setoriais específicas que tratam de aspectos como política de pessoal (carreira militar, direitos humanos, inclusão, gênero, diversidade etc), responsabilidade social, educação e recrutamento, além de temas relativos à ação contra catástrofes e iniciativas em relação ao meio ambiente e a biodiversidade. Enfim, a Política Militar refere-se à dimensão da força militar do país, à sua estrutura e à sua capacidade técnico-profissional, resultando no nível de prontidão e equipamento das três Instituições (Chile, 2017).

O sistema de defesa é constituído pelas autoridades que tomam decisões nos diferentes níveis, sobretudo o político, o estratégico militar (conjunto) e o institucional. O nível político de condução e planejamento da Defesa é centrado no Presidente da República, com a interveniência do Ministério da Defesa e algumas intervenções do Poder Legislativo. O planejamento e a condução do preparo e emprego da força, a nível estratégico, são realizados pelo Estado-Maior Conjunto (EMCO). Já os planejamentos institucionais são desenvolvidos no âmbito de cada Força Armada (Chile, 2017). No caso do emprego da força para uma situação de conflito armado ou crise, a gradação se desdobra ainda, de forma subsequente aos anteriores, nos níveis operacional e tático. O planejamento de nível operacional é desenvolvido pelos comandantes operacionais, forças-tarefa designadas ao condutor estratégico da Força Conjunta e/ou pelos Comandos criados temporariamente para responder a uma necessidade. Nessa esfera, são elaborados o Plano de Campanha e o Plano de Crise, conforme o caso, com o objetivo de cumprir o Objetivo Estratégico da Campanha entregue pelo Condutor Estratégico. No nível Tático, encontram-se os órgãos de manobra subordinados aos respectivos Comandos Conjuntos. Nesse nível devem ser elaborados os planos de operações em conformidade com o Plano de Campanha, de acordo com o desenvolvimento das batalhas e combates, com a finalidade de atingir os objetivos operacionais estabelecidos. Portanto, a direção de uma operação militar pertence mais ao nível estratégico, enquanto a modelagem, o planejamento e a execução encontram a sua expressão máxima nos níveis operacional e tático (Chile, 2022).

Em 2014, durante a transição de um modelo baseado em ameaças para outro baseado em capacidades, o processo de planejamento da defesa nacional foi atualizado e reestruturado, dando-lhe um sentido setorial, o que eliminou a supremacia ministerial sobre outros campos de atuação (Chile, 2014). Dessa forma, a metodologia tornou-se mais flexível, moderna e coerente com as alterações legislativas vigentes no país. O atual processo de planejamento da defesa nacional é único, composto por um segmento primário e um segmento secundário. O planejamento primário corresponde ao nível político e orienta o planejamento secundário, que se encontra no nível estratégico. Conceitualmente, suas definições são expressas da seguinte forma:

O **Planejamento Primário** é o segmento do planejamento da Defesa Nacional que entrega as orientações de nível político emitidas pelo Presidente da República ou, por instruções deste, pelo Ministro da Defesa Nacional, destinadas a preparar o país para fazer frente aos riscos e ameaças que podem afetar a segurança externa chilena e o cumprimento das tarefas das Áreas de Missão estabelecidas na Política de Defesa Nacional. Já o **Planejamento Secundário** é o segmento do planejamento aprovado pelo Ministro da Defesa, que envolve o disposto para o emprego da força nos casos de crise ou conflito internacional e as tarefas a cumprir pelas Forças Armadas nas diferentes Áreas de Missão. (Chile, 2019b)

Portanto, o planejamento primário tem a ver com o nível mais alto em que são tomadas as decisões sobre a segurança externa do país, que no caso do sistema constitucional ou jurídico do Chile recai sobre a figura do Chefe do Executivo. Nesse sentido, a legislação estabelece que cabe ao Ministro da Defesa propor ao Presidente da República a documentação⁵ do planejamento primário da Defesa para sua aprovação e difusão. Ao titular da pasta da Defesa cabe ainda aprovar, em conformidade com as orientações que são transmitidas, o planejamento secundário da defesa nacional, elaborado pelo EMCO (Chile, 2010, 2019b).

Seguindo a diretriz presidencial de planejamento e os delineamentos da Política de Defesa Nacional, o planejamento primário é elaborado pela Subsecretaria de Defesa do MDN, que tem ainda como atribuição assegurar que haja correspondência entre o planejamento estratégico realizado pelo EMCO e o planejamento político aprovado pelo Presidente da República. O processo inicia-se pela análise do ambiente estratégico atual e futuro. É um trabalho colegiado e interdisciplinar, que integra visões de distintos setores ministeriais, particularmente dos ministérios de relações exteriores e interior, cujas atividades influem na defesa nacional. O objetivo é construir um panorama situacional do Chile no contexto exterior, identificando fenômenos que devem ser apreciados para se avaliar o grau de ameaça que representam para a segurança externa do país. Em seguida, é realizada a apreciação dos riscos e ameaças que sejam deduzidas para um determinado horizonte temporal. Processo no qual se realiza, periodicamente, a avaliação e a priorização do grau de perigo desses fenômenos ou de fatores de controvérsia, estabelecendo a magnitude de seus efeitos na segurança externa. Concluída essa fase, é elaborada a Diretriz Presidencial sobre como o Estado pretende enfrentar as situações de crise ou conflito internacional avaliadas. O Plano de Alarme, um dos produtos do planejamento primário, estrutura um sistema a nível nacional para detectar e recolher informação que permita avaliar o desenvolvimento de situações de controvérsia e/ou crise internacional. Seu propósito é alertar oportunamente os órgãos competentes do Estado sobre a configuração de cenários que afetem a segurança externa do país. O Plano de Alarme corresponde ao resultado da apreciação permanente do panorama geográfico onde a contingência é gerada e da análise da ocorrência de eventos críticos para que sejam tomadas as resoluções adequadas ao mais alto nível da condução política. Já a Diretriz de Mobilização compreende as orientações e tarefas neste âmbito para as diversas organizações dependentes do MDN e de outros ministérios, para fazer face a situações que afetem gravemente a segurança externa da nação (Chile, 2017).

A atual metodologia de planejamento da defesa do Chile busca alinhar o desenvolvimento de capacidades com a lei de financiamento da defesa de 2019, ficando o MDN encarregado de formular um plano de desenvolvimento da força de médio e longo prazo, assim como de um plano quadrienal de investimentos, para obter e manter as capacidades estratégicas (Chile, 2019b, 2019c). Presume-se que, no processo primário, seja expresso o Nível de Ambição pretendido pela condução política, revelando, no caso do desenvolvimento de capacidades, o que se espera que as instituições militares sejam capazes de fazer no longo prazo. No caso do planejamento de emprego das capacidades, expressa qual o estado final e os efeitos políticos desejados ao término das operações. Dessa forma, verifica-se que o desenvolvimento de capacidades requeridas pelo Estado para enfrentar diferentes cenários

⁵ Documentos ou produtos do Planejamento Primário: Análise Política e Estratégica; Apreciação de Riscos e Ameaças; Diretriz Presidencial para a Segurança Externa da República e os planejamentos ministeriais que ela ordena; Diretriz de Planejamento de Mobilização Nacional; Plano de Alarme Nacional; e Diretrizes ou documentos especiais, bem como os referentes à utilização de recursos de defesa em áreas de missão que não sejam de segurança externa (CHILE, 2019b).

possíveis deriva das decisões políticas, o que implica necessariamente em estabelecer níveis de risco aceitáveis, que representam lacunas entre a defesa que o Chile idealmente necessita e aquela que efetivamente possui (Chile, 2020).

Assim, temos que o Chile, após um período de transição institucional, marcado pela reconfiguração das relações civis-militares, não alcançou êxito na adoção de uma grande estratégia nacional. Por outro lado, obteve-se o consenso para a formulação de uma Política de Defesa Nacional que tem atendido seu propósito orientador do planejamento e da condução do setor de defesa. Nesse sentido, o planejamento primário corresponde a um nível de decisão política, pelo que a sua importância reside em fornecer orientações claras à estratégia militar (e outras setoriais) para atingir seu objetivo e sob quais parâmetros ele deve ser alcançado. Dessas orientações políticas emergem as orientações com as quais o Estado-Maior Conjunto deve elaborar o planejamento estratégico militar ou planejamento secundário, que abordaremos a seguir.

3 O MINISTÉRIO DA DEFESA E O PLANEJAMENTO SECUNDÁRIO DE DEFESA CHILENO

“As capacidades estratégicas das Forças Armadas (FA) não podem ser improvisadas.”
Patricio García Torres Of Ex Chile

O Ministério da Defesa Nacional é o órgão superior de assessoramento do Presidente da República nas funções de governo e administração da Defesa Nacional, cabendo a ele propor e avaliar a política de defesa, a política militar e os planejamentos primário e secundário da defesa. Além disso, o Ministério da Defesa deve fazer a gestão orçamentária dos recursos destinados ao setor, propor os projetos de aquisição e investimento de SMEM, assim como consultar a Junta de Comandantes em Chefe sobre diversas matérias contingentes.

Ademais das considerações feitas sobre o estreitamento das atribuições das Forças Armadas estabelecido pela reforma da Constituição em 2005, o setor de defesa chileno foi reformulado com a publicação da Lei nº 20.424/2010, que aprovou o Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa Nacional, institucionalizando o processo de modernização que estava em curso. A Lei promoveu a reorganização e racionalização administrativa do MDN, além de promover uma nova governança da Defesa, gerando consequências importantes na concepção da sua gestão. A partir da sanção da Lei, as autoridades políticas passaram a liderar efetivamente a defesa, com assessoramento do componente militar, o que reforçou a condução político-civil do setor, particularmente com o fortalecimento das atribuições do Presidente da República e do Ministro da Defesa. A ação conjunta também foi potencializada e tornou-se mais efetiva. Por outro lado, os Comandantes em Chefe das Forças Armadas deixaram de ter a proeminência que tinham na definição de temas estratégicos, ficando, a partir de então, mais dependentes do Ministro da Defesa. A intenção era a de que a mudança fosse favorável ao setor, tanto para a condução política da defesa, como para a ação conjunta (Chile, 2010; Fuentes, 2014).

Assim, o Ministério da Defesa foi reestruturado, no mais alto nível de direção (Figura 2), buscando-se criar condições para que possa empreender uma ação mais efetiva e conjunta.

Figura 2 – Organograma do Ministério da Defesa (adaptado)

Fonte: Livro da Defesa Nacional do Chile – 2017 (tradução livre)

O Ministério da Defesa chileno é chefiado pelo Ministro de Estado da Defesa, conforme representado na figura acima. As três Forças Armadas (Exército, Armada e Força Aérea) possuem uma relação de dependência do Ministério da Defesa. Além disso, o MDN possui uma Subsecretaria de Defesa, responsável pela gestão política, uma Subsecretaria para as Forças Armadas, voltada para a gestão administrativa, e um Estado-Maior Conjunto, encarregado da gestão estratégica. A Junta de Comandantes em Chefe, constituída pelos Comandantes de Força e pelo Chefe do EMCO, funciona como órgão consultor do Ministro da Defesa em matérias comuns⁶, relacionadas ao desenvolvimento e emprego dos meios militares (Chile, 2010; Chile, 2012).

O MDN possui competências fundamentais tanto na formulação e avaliação da política de defesa, da política militar e no planejamento militar, assim como na área da fiscalização das atividades, na formulação da proposta orçamentária e no acompanhamento da aplicação de recursos. Cabe ao Ministro da Defesa emitir diretrizes para o desenvolvimento de capacidades estratégicas da Defesa e para que seja mantido atualizado um plano de desenvolvimento da força de médio e longo prazo, bem como o plano de investimento quadrienal associado (Chile, 2019c).

A Subsecretaria de Defesa concentra a área de planejamento político-estratégico. É o órgão encarregado pela elaboração de políticas de defesa, cabendo ainda realizar a análise política e estratégica para a elaboração, atualização e proposta ao Ministro da apreciação dos riscos e ameaças para o país no domínio da sua segurança externa. A Subsecretaria tem ainda como atribuições: propor ao Ministro da Defesa a política militar e o planejamento primário da defesa; promover e coordenar as relações internacionais de defesa; sugerir as orientações para as compras de SMEM; avaliar e acompanhar os projetos de aquisição e investimento; propor as políticas setoriais de desenvolvimento científico, tecnológico e industrial aplicáveis à defesa; e fiscalizar as indústrias públicas de defesa, mantendo uma relação funcional com as empresas estatais chilenas de produção de material bélico: a *Fábricas y Maestranzas del Ejército* (FAMAE), que fabrica e repara sistemas terrestres; a *ASMAR Astilleros* (antiga *Astilleros y Maestranzas de la Armada*), voltada para a construção e manutenção naval; e a *Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile* (ENAER), que fabrica e faz a conservação de aeronaves. Também está vinculada à essa Subsecretaria a *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE), encarregada de difundir conhecimentos em matéria de defesa e segurança, tanto para civis como para militares. O Subsecretário de Defesa é o substituto eventual do Ministro. Percebe-se, portanto, que essa Subsecretaria desempenha um papel central no âmbito da defesa, tornando-se

⁶ A Junta de Comandantes em Chefe, quando convocada, apresenta suas considerações sobre o planejamento da defesa, a alocação de recursos para operações, os projetos de aquisições de sistemas e materiais de emprego militar, a criação e ativação de comandos, forças e novas estruturas, dentre outras matérias.

uma solução Institucional para reafirmar a condução civil da segurança e defesa nacionais.

A Subsecretaria para as Forças Armadas colabora com o Ministério da Defesa na formulação de políticas e na gestão de assuntos e processos administrativos que o órgão, as instituições dependentes e afins e as Forças Armadas realizam para o desenvolvimento da força e o cumprimento das suas funções. A Subsecretaria está voltada para a gestão previdenciária e de pessoal das Forças Armadas, além de administrar a fronteira costeira e lacustre do país, com a atribuição de Concessões Marítimas e Aquícolas, do zoneamento e da formulação de políticas nas áreas de competência do Ministério da Defesa. A ela cabe propor a programação financeira de longo prazo, formular a proposta de orçamento anual e supervisionar a execução orçamentária e dos investimentos do setor.

Ao adotar o princípio de que as capacidades estratégicas são otimizadas por intermédio do conceito de emprego conjunto da força, integrando recursos sob um comando único, o Chile, por intermédio da Lei nº 20.424/2010, transformou o antigo Estado-Maior das Forças Armadas em Estado-Maior Conjunto, atribuindo-lhe a responsabilidade da condução e do planejamento estratégico militar, tanto para o preparo como para o emprego conjunto de forças. O EMCO possui uma estrutura permanente de condução e planejamento estratégico militar, constituída de um Estado-Maior Operacional, um Centro de Operações de Defesa (COD)⁷ e, no nível operacional, de dois comandos conjuntos geográficos – os Comandos Conjuntos Norte e Austral –, que são responsáveis pelas operações em suas respectivas áreas (Chile, 2017).

Em 2010, esses dois Comandos receberam a denominação atual e passaram à subordinação direta do EMCO. O Comando Conjunto Austral é oriundo da Região Militar Austral, criada em 1960 para possibilitar a condução conjunta das unidades das Forças Armadas sediadas na região de Magalhães e na “Antártica Chilena”, reduzindo assim os problemas decorrentes do isolamento dessas organizações militares, devido à sua localização no extremo sul do país. Já o Comando Conjunto Norte foi criado em 2003, sendo originário do Centro de Treinamento Conjunto Norte. Considerando as peculiaridades dessas áreas, a criação dos comandos conjuntos surgiu e se consolidou pela necessidade de se enfrentar eventuais ameaças ou situações de crise, buscando-se assim soluções integrais que requerem a ação conjunta e/ou interagências.

A partir de 2010, o EMCO, chefiado por um oficial-general de três estrelas de uma das três Forças, teve suas funções ampliadas, especialmente em relação às atribuições dos Comandos de Força, tornando-se o principal órgão de assessoramento do Ministro da Defesa em matérias relacionadas com a preparação e o emprego conjunto das Forças Armadas, operações de paz e internacionais. Além disso, o EMCO realiza a direção estratégica para fazer face a situações que possam exigir estados constitucionais de exceção – como o que está em curso na região central do Chile – e, em particular, casos de guerra externa ou de crise internacional que afetem a segurança do país. A ele cabe a proposta da doutrina e regulamentação conjunta, assim como o planejamento, preparação, disposição e apoio ao treinamento conjunto das Forças Armadas.

O EMCO elabora e atualiza o planejamento secundário, cujos produtos ou documentos⁸ decorrentes são submetidos à aprovação do Ministro da Defesa. Esses produtos permitem conduzir

⁷ O Centro de Operações de Defesa (COD) é um centro integrado de comando e controle que reúne pessoal dos três segmentos militares, permanentemente ativado, para garantir uma resposta adequada a situações de emergência ou outros eventos que exijam a participação das Forças Armadas. Sua configuração depende do grau de prontidão requerido.

⁸ Documentos ou produtos do Planejamento Secundário: Planos para diferentes possibilidades de emprego dos meios da Defesa; Plano de Resposta Imediata; Plano de Prontidão; Planos de emprego dos meios das Forças Armadas em Áreas de Missão diferentes das relacionadas com a segurança externa (Chile, 2019b).

a atuação da força face a uma avaliação de risco à segurança externa chilena, assim como para o cumprimento de tarefas nas Áreas de Missão que não se enquadram na defesa externa. O Chefe do EMCO está incumbido de exercer o comando militar das forças terrestres, navais, aéreas e conjuntas atribuídas às operações, de acordo com o planejamento secundário de defesa nacional, assim como das tropas empenhadas em missões de paz, tendo para esse efeito a função de Autoridade Militar Nacional (Chile, 2010; Chile, 2012; Chile, 2017).

Além disso, o EMCO fornece as informações de inteligência ao Subsecretário de Defesa para fins de planejamento primário, por intermédio de sua Diretoria de Inteligência de Defesa, uma agência conjunta de inteligência de nível estratégico militar. Cabe aqui ressaltar que a estrutura de inteligência estatal chilena é constituída por um conjunto de entidades de inteligência das áreas de defesa (direções de inteligência do EMCO e das Forças Armadas), de segurança pública, do departamento penitenciário (Gendarmería), de análise financeira (Ministério da Fazenda) e de análise de risco (Serviço Aduaneiro). A Agência Nacional de Inteligência (ANI) é o órgão central do sistema, que conta ainda com um Comitê de Inteligência que funciona como instância de coordenação técnica, com a missão de interligar essas agências e integrar o conhecimento, a fim de assessorar o Presidente da República e os diferentes níveis superiores de liderança do Estado na proteção da soberania nacional e na manutenção da ordem constitucional (Bader, 2022).

O Chile ainda busca dar maior proeminência a ação conjunta. Observadores externos consideram que os dois comandos conjuntos possuem desafios organizacionais e domésticos a serem superados. Além disso, avaliam que os treinamentos conjuntos são limitados, gerando implicações no estabelecimento de padrões comuns e no aprimoramento da interoperabilidade (Sickles; Guy; Martinez, 2023). Apesar disso, verifica-se que a Defesa adotou, em todos os níveis, a concepção de emprego conjunto dos meios militares, contando com forças alocadas da estrutura operacional das Forças Armadas. Dessa forma, nos últimos anos, o Chile tem procurado avançar no fortalecimento da capacidade de condução estratégica conjunta, particularmente em relação às atribuições do EMCO, no que se refere ao planejamento operacional para diferentes cenários, execução do comando e controle operacional das forças alocadas para operações, assim como o controle do grau de prontidão operacional das Forças Armadas.

O EMCO é responsável por coordenar e orientar as Forças Armadas no desenvolvimento de capacidades e na preparação de forças para a ação conjunta, a fim de que estejam em condições de serem alocadas para o emprego em operações no nível estratégico militar. Dessa forma, a organização conjunta se configura operacionalmente por intermédio das estruturas institucionais das Forças Armadas, que, uma vez designadas, operarão sob o comando do Chefe do Estado-Maior Conjunto (Chile, 2022). Assim, cabe aos Comandantes de cada Força Armada dirigir a elaboração dos diversos planos institucionais subsidiários do Plano Estratégico Conjunto para o desenvolvimento das capacidades militares correspondentes. Portanto, as formas de trabalho singular permanecem sob o respectivo comando institucional (Comandantes em Chefe do Exército, da Armada e da Força Aérea). Cada componente do poder militar treina, equipa e emprega seus meios conforme a determinação do Ministro da Defesa e de acordo com o planejamento estratégico. Os segmentos têm orçamento próprio e possuem autonomia para estabelecer suas prioridades a fim de atender à prontidão e às capacidades exigidas pelo Ministério da Defesa. Cada qual reivindica jurisdição sobre operações em seu respectivo domínio, de modo que a Força Aérea do Chile (FACH) controla o espaço aéreo, a Marinha do Chile (Armada) controla ambientes marítimos, inclusive áreas oceânicas, litorâneas e ribeirinhas e o Exército do Chile (*Ejército*) controla operações terrestres (Sickles; Guy; Martinez, 2023). No caso de atuação

conjunta, cabe às instituições militares de Defesa os processos que visam preparar e desenvolver a força, mantendo-a disponível para cumprir o planejamento estratégico. Apesar da adoção da concepção conjunta ser precedente, a arquitetura posta indica a intenção e o esforço de se obter um equilíbrio entre as operações conjuntas e as ações características de cada ramo militar em particular.

No âmbito administrativo, o Ministério da Defesa tem assumido um papel central na fiscalização e controle da gestão integral, com a adoção de medidas nos âmbitos da probidade, transparência e auditoria, com destaque para inserção da Agenda de Probidade e Transparência do Estado e a promulgação da lei de informação e prestação de contas de gastos reservados, que submete as aplicações de recursos da defesa de caráter sigiloso ao controle interno e externo. A recente norma aprovada encerra o financiamento extraorçamentário advindo da Lei do Cobre, uma vez que, doravante, todos os recursos serão integrados no orçamento nacional do Chile, além de introduzir mecanismos importantes de supervisão das transações militares. Nesse sentido, o novo mecanismo de financiamento das capacidades estratégicas da Defesa Nacional constitui um marco relevante nos processos de aquisições e prestação de serviços, no sentido de promover a integridade institucional e melhorar a governança no setor de defesa (Chile, 2019C; Fuentes; Sepúlveda, 2019).

Como já foi apresentado, o sistema de planejamento de defesa chileno é desenvolvido em duas fases. Inicialmente se processa na esfera política o planejamento primário, sob direção do MDN, no qual, tendo em conta a análise da situação da segurança externa do país, são propostas soluções para fazer face aos possíveis riscos e ameaças percebidos. Decorrente do estágio anterior, na esfera militar conjunta, é realizado pelo EMCO o planejamento secundário, no qual são elaborados planos estratégicos e planos de desenvolvimento e preparação de forças (Chile, 2019B; Fuentes, 2014).

O planejamento levado a efeito pelo EMCO permite conduzir o emprego da força em casos de crise ou conflito internacional, bem como o cumprimento pelas Forças Armadas das tarefas nas diferentes Áreas de Missão. Dessa forma, o emprego da força conjunta é concebido para diferentes cenários, priorizados no nível político, o que implica no desenvolvimento de capacidades para atingir os objetivos propostos. Portanto, a elaboração de planos no nível estratégico é feita em função das Áreas de Missão e dos cenários determinados pela decisão política. Envolve os planos para diferentes possibilidades de emprego dos meios da defesa, que são realizados a partir de uma abordagem antecipada e estão formulados para enfrentar uma ameaça potencial à segurança nacional. Durante o processo são produzidos os seguintes documentos: Plano de Resposta Imediata, que é executado ante uma situação de crise imprevista, em evolução ou para resolver um problema operacional em execução iminente; Plano de Prontidão, que contém as previsões de preparação das Forças Armadas para obterem a sua disponibilidade e que permitam seu acionamento em situações que possam afetar a segurança externa; e os Planos de Emprego para os meios das Forças Armadas em áreas de missão diferentes daqueles relacionados com a segurança externa.

Por outro lado, no processo de desenvolvimento de capacidades, o EMCO traduz o Nível de Ambição em um Nível de Esforço Exigido da Força, considerando os cenários mais exigentes, a incerteza quanto aos possíveis desafios a enfrentar e as estimativas financeiras. O resultado da análise das capacidades existentes, das suas lacunas e de possíveis alternativas fará parte de um plano conjunto de desenvolvimento de capacidades, elaborado pelo EMCO, com a contribuição das Forças. Esse plano consolida as capacidades que necessitam ser desenvolvidas ou adquiridas pelas Forças Armadas, orientando-as quanto aos prazos, prioridades e efeitos a alcançar. Na sequência são elaborados anteprojetos de planos de investimentos com vistas à programação orçamentária. Esses anteprojetos são submetidos à análise da Secretaria de Defesa para avaliação político-estratégica e financeira, antes de serem levados ao

Ministro da Defesa e ao Presidente da República para resolução final de que possam integrar o Programa de Aquisições da Defesa Nacional em determinado período (Chile, 2017).

O Estatuto do Ministério da Defesa, estabelecido em 2010, modernizou o órgão, evidenciou o Chefe do Executivo como autoridade máxima responsável pela segurança nacional e reforçou a condução político-civil do setor. Nesse sentido, a criação do Estado-Maior Conjunto deu um novo impulso à integração das capacidades das instituições de defesa e ao desenvolvimento de uma doutrina conjunta, que foi incorporada ao processo de planejamento estratégico.

4 ASPECTOS RELEVANTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA E DEFESA DO CHILE

O Chile adotou e assumiu a concepção da ação conjunta na condução do poder militar, a partir da identificação desse paradigma nas forças armadas dos países mais desenvolvidos e de maior proeminência bélica, cujos princípios foram consolidados doutrinariamente. Para isso, foi criada uma base legal que desse protagonismo ao Estado-Maior Conjunto, o que impactou diretamente na delimitação das funções de cada uma das organizações que compõem o sistema de defesa nacional. Por um lado, no modelo adotado, a responsabilidade pela preparação da força recai sobre os respectivos Comandantes das Forças Singulares, por outro, a responsabilidade pelo emprego dessa força cabe diretamente ao Chefe do Estado-Maior Conjunto.

Os avanços têm sido significativos, apesar das resistências e do desafio de transformar estruturas seculares e preceitos arraigados. A sua implementação tem se baseado em fundamentos legais que atribuem autoridade, competência e responsabilidade aos seus condutores, além de alçá-los ao nível decisório, executivo e de planejamento estratégico, com o correspondente aporte financeiro. Soma-se a isso a assunção do comando das operações conjuntas, a difusão do conhecimento por instituição de ensino vocacionada para essa modalidade, a formulação de doutrina e o estabelecimento de estruturas permanentes, que proporcionam consistência e efetividade à ação conjunta. Certamente, há um longo caminho para se percorrer, havendo espaço para aperfeiçoamentos que reforcem ainda mais a institucionalidade conjunta chilena, processo que passa pelo desenvolvimento de mentalidades e de harmonização de atribuições com as Forças “concorrentes” (Soffia, 2015).

Numa perspectiva mais ampla, o desenvolvimento de conceitos e forças conjuntas, baseado em capacidades, tem progredido desde a virada do século, principalmente em países como os Estados Unidos e Reino Unido, fruto das experiências colhidas em combate advindas de seus recentes engajamentos em conflitos. Mesmo os países cuja doutrina conjunta se consolidou, ainda há desafios a superar para aperfeiçoá-la e integrá-la de forma a melhor capacitar as forças para atuar em um ambiente multidomínio. Nesses países, há o consenso de que a ação conjunta é a melhor maneira de responder a todo o espectro de crises e estar preparado para um futuro cada vez mais incerto. (Cook, 2020). Nesse sentido, o Chile tem concebido seu poder militar a partir de uma visão conjunta e integrada, na qual a condução estratégica deve ser o eixo central para alcançar sinergia e potencial na consecução dos objetivos da defesa.

Por mais de três décadas, o setor de defesa chileno tem passado por transformações estruturais e institucionais, orientadas pela busca por modernização, maior profissionalização e pela redefinição do seu papel no Estado. Desde os anos 1990, houve uma readequação das relações civis-militares, cuja tônica tem sido a efetiva condução político-civil sobre o poder militar, o que requer respaldo legal para a atribuição de autoridade e responsabilidades, além de demandar a constituição

de capital humano com pleno domínio das questões de segurança e defesa. Em vista disso, as mudanças estabelecidas politicamente no setor de defesa foram introduzidas a partir de um marco jurídico – alterações constitucionais, leis e decretos –, dentro do qual a função de segurança e defesa foi se moldando. Esse arcabouço legal, que normatizou e regulamentou a conformação do setor de defesa, definiu claramente, dentre outros aspectos, atribuições, responsabilidades, jurisdições, novas estruturas e metodologias de planejamento. A utilização de documentos normativos pelo Estado para abordar a questão da segurança e defesa, apoiada por uma burocracia funcional, além de proporcionar segurança jurídica, sistematiza e evidencia o ordenamento das estruturas que compõem a arquitetura de defesa chilena.

A reforma constitucional de 2005 tornou mais estreita a missão das Forças Armadas chilenas, que passaram a ser destinadas exclusivamente à defesa da pátria contra agressões externas. No entanto, se observa um envolvimento crescente das Forças Armadas nas tarefas internas, revertendo um quadro que havia se consolidado institucionalmente. Dessa forma, o Chile vem se alinhando a boa parte dos países latino-americanos que expandiram o emprego das forças armadas, normatizando e tornando frequente as suas ações nos assuntos internos, particularmente na segurança pública. Inicialmente, face à redução das ameaças externas provocadas por atores estatais, as autoridades políticas procuraram aproveitar o potencial logístico e organizacional das forças militares para atividades subsidiárias, tais como ajuda em caso de catástrofes e calamidades públicas. Seguiram-se ocorrências de emprego no combate ao narcotráfico e na manutenção da ordem interna sob situações excepcionais previstas na Constituição, o que passou a dar um sentido de polivalência às Forças Armadas.

Mais recentemente, a aprovação de novos preceitos legais acrescentaram eventuais atribuições às Forças Armadas, referentes à proteção de infraestruturas críticas e à segurança nas fronteiras, sobrepondo de maneira suplementar a competência dos órgão vocacionados para a essas atividades (Polícia de Investigação e Carabineros). Assim, as autoridades tomaram medidas que abriram caminho à ampliação das missões das forças armadas e que envolvem efetivamente os militares em incumbências internas, o que requer competências e equipamentos adequados. Isso tem feito com que as forças armadas tenham de incorporar gradualmente novas tarefas nas suas estruturas e operações, dividindo esforços de capacitação e expondo as instituições militares às vicissitudes de encargos mais sensíveis que não lhes são afetos (Álvarez; Gómez, 2022; Chile, 2019a).

Merece destaque a solução que o Chile adotou de criar um novo mecanismo de financiamento das capacidades estratégicas da defesa nacional. Por décadas, os investimentos em defesa para aquisição de SMEM receberam recursos advindos da exploração do cobre, garantido pela lei que recebeu a mesma alcinha do metal. A aplicação desses recursos era cercada de salvaguardas, sendo operadas sob sigilo e com autonomia pelas instituições militares. Em 2019, a adoção de novos padrões de gestão, orientados pelos princípios da probidade e transparência, levaram o Governo a substituir essa forma de financiamento por um novo modelo. A norma jurídica criada prevê um fundo plurianual, para atender ao planejamento de desenvolvimento da força, do qual deriva um plano quadrienal de investimentos para obtenção e manutenção de capacidades estratégicas. É previsto, ainda, um fundo de contingência destinado ao enfrentamento de situações de guerra ou de crise internacional que afetem a segurança externa do país, podendo ser utilizado para antecipar aquisições emergenciais de material bélico. Portanto, o orçamento da defesa terá uma parte para financiar atividades correntes e outra parte para obtenção de capacidades estratégicas, de acordo com o plano de desenvolvimento de força para atender as tarefas definidas nas áreas de missão. A mudança ainda está em transição, espera-se que seja favorável ao setor militar com o comprometimento político de garantir investimentos para os projetos da defesa de médio e longo prazo. A medida proporciona à liderança política civil do Chile controle

integral sobre todos os financiamentos e despesas de defesa. No entanto, não está claro até que ponto o novo modelo, que substitui os recursos oriundos da exploração do cobre por fundos governamentais, está vulnerável a possíveis desempenhos negativos da economia ou redirecionamentos políticos (Chile, 2019C; Fuentes; Sepúlveda, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo exploratório buscou identificar e caracterizar soluções empreendidas pelo Chile para modelar e articular a segurança e a defesa nacionais, destacando as abordagens, métodos e prioridades experimentados no planejamento estratégico de defesa. Apesar do alcance limitado, o trabalho cria possibilidades para pesquisas mais específicas, com abordagens comparativas ou avaliativas. O declínio progressivo das ameaças regionais e as alterações na destinação do instrumento militar têm sido determinantes na transformação das visões estratégicas chilenas. Algumas análises críticas sobre a condução pelo Governo chileno e pelo seu Ministério da Defesa Nacional das políticas e estratégias de defesa apontam oportunidades de melhoria e aperfeiçoamentos, particularmente em relação ao crescente emprego do poder militar em tarefas internas e ao aprofundamento da estrutura e condução conjunta de forças.

Nas últimas duas décadas, o poder político do Chile concentrou esforços no sentido de assumir a condução civil da defesa nacional, basicamente pela instituição de um arcabouço legal que lhe assegurasse autoridade para tal, o que permitiu subordinar efetivamente o instrumento militar. Paralelamente, investiu-se na modernização do setor de defesa, que passou a centrar seu direcionamento estratégico no emprego dos meios militares de forma conjunta, criando e transformando estruturas para a condução dessa modelagem e atribuindo à chefia da atividade conjunta autoridade e responsabilidade para planejar, preparar e conduzir a aplicação da força. Além disso, a condução político-estratégica do poder militar tem incidido em áreas de emprego da força que atendem a situações de crise, emergências, cooperação internacional, operações de paz, presença no Continente Antártico, defesa cibernética e apoio a outras autoridades civis ou policiais, o que tem requerido uma preparação polivalente das suas estruturas. Já a condução institucional, empreendida pelas Forças Armadas, vem sendo orientada a atingir os objetivos de desenvolvimento em pessoal, material, infraestrutura, prontidão operacional e controle de gestão, segundo expresso nas Política de Defesa e Militar, assim como nas diretrizes ministeriais.

O sistema de defesa chileno introduziu o modelo de planejamento baseado em capacidades para geração de forças, seguindo uma tendência mundial que atende, de forma mais flexível, às múltiplas incertezas e ameaças contemporâneas. Com esse propósito, o MDN atualizou a metodologia de planejamento de emprego dos meios e obtenção de capacidades, que, de maneira coerente, foi sistematizada e estruturada buscando-se alinhar os direcionamentos políticos produzidos na fase primária com os encaminhamentos decorrentes realizados no nível estratégico militar. Em sua etapa final, o planejamento de defesa é ajustado para a necessária adequação orçamentária, de acordo com o inovador mecanismo de financiamento das capacidades estratégicas, de médio e longo prazo. No nível político, o planejamento da segurança e defesa nacionais se mantém restrito ao âmbito da defesa, com certa conformidade com a política externa, o que lhe confere um *status* de política pública setorial.

A arquitetura de defesa chilena, embora bem sistematizada, ainda carece, assim como no Brasil, de uma estratégia de segurança nacional mais abrangente, com direção estruturada e engajamento multissetorial. Por outro lado, a condução estratégica conjunta se apresenta bem institucionalizada e direcionada, seguindo, nesse sentido, uma tendência internacional, o que pode garantir uma maior

sinergia e vantagem operacional. Assim, sem deixar de considerar as especificidades do país, os modelos e conformações aqui destacados e analisados podem ser úteis à reflexão dos formuladores de políticas de segurança e defesa, agregando elementos às soluções de questões que envolvem o planejamento estratégico e a gestão da defesa.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Gonzalo; GÓMEZ, Giovana. Fuerzas armadas en orden interno: Normalización de la excepcionalidad chilena. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, Amsterdam, n. 114, p. 115-135, july-december, 2022.

ÁLVAREZ, Lautaro Ríos. La Reforma de 2005 a la Constitución Chilena. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 10, p. 617-698, 2006. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25841aijc010030.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BADER, Juan Pablo Jarufe. **La inteligência estatal em Chile**: regulación y funcionamiento. Asesoría Técnica Parlamentaria. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Junio 2022. Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33297/1/La_inteligencia_estatal_en_Chile_regulacion_y_funcionamiento.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. **Decreto Ley n. 3.464, del 11 de agosto de 1980**. Constitución Política de la República de Chile. Santiago: Junta de Gobierno de la República de Chile, em ejercicio de la potestade constituyente, 8 ago. 1980. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7129&idVersion=1980-08-11>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. **Decreto n. 100, del 17 de septiembre de 2005**. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22 sep. 2005. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Ley n. 20.424, del 4 de febrero de 2010**. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto n. 248, del 27 de enero de 2012**. Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional. Santiago: MDN, 27 ene. 2012. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1036757&f=2020-02-29>. Acesso em: 4 set. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto n. 113, del 17 de julio de 2014**. Establece Proceso de Planificación de la Defensa Nacional. Santiago: MDN, 17 jul. 2014. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1064491&f=2014-07-17>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. **Ley n. 20.977, del 22 de diciembre de 2016**. Torna ostensiva e republica a Ley 13.196, de 20 de outubro de 1958 (Lei do Cobre). Diario Oficial, 22 de dezembro de 2016. Diario Oficial nº 41.639, Santiago, p. 1-3, 22 Dic. 2016. Disponível em: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2016/12/22/41639/01/1155260.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017**. Disponível em: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. **Política Exterior de Chile 2030**. Santiago:

MINREL, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2299>. Acesso em: 11 out. 2023.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. **Decreto n. 472, del 18 de octubre de 2019a**. Declara estado de excepción constitucional de emergencia. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 19 oct. 2019. Disponível em: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/10/19/42481-B/01/1671764.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto n. 386, del 14 de diciembre de 2019b**. Establece los Niveles y documentos asociados a la planificación de empleo de los medios de la Defensa Nacional. Santiago: MDN, 14 dic. 2019. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1139802&f=2019-12-14>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Ley n. 21.174, del 10 de septiembre de 2019c**. Establece nuevo mecanismo de financiamiento das capacidades estratégicas da Defensa Nacional. Santiago: MDN, 26 sep. 2019. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1136740&idVersion=2020-04-02&idParte=10056211>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto Supremo n. 004, del 4 de diciembre de 2020**. Aprueba Política de Defensa Nacional de Chile ed. 2020. Santiago: MDN, 28 mayo 2021. Disponível em: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **DNC 5-0 Doctrina para la Planificación Conjunta**. 2022. Santiago: EMCO, 2022 (em processo de aprovação).

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Principios de la Política Exterior Chilena**. MRE, 2023a. Disponível em: <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Prioridades de la Política Exterior**. MRE, 2023b. Disponível em: <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/prioridades-de-la-politica-exterior>. Acesso em: 30 ago. 2023

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Cuenta Pública 2023**. Santiago: MDN, 2023c. Disponível em: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/Ministerio-de-Defensa-Nacional-Cuenta-Publica.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CLAVEL, Daniel Arancibia. Evolución de la Política de Defensa a través de los Libros de la Defensa Nacional. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 136, p. 67-78, 2020.

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (COSENA). **Acta de sesión del 7 de noviembre de 2019**. Disponível em: <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=134638>. Acesso em: 28 ago. 2023.

COOK, James L. **The importance of joint concepts for the planner**. National Defense University Press, Nov. 19, 2020. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2421455/the-importance-of-joint-concepts-for-the-planner/>. Acesso em: 28 set. 2023.

FUENTES, Gonzalo Álvarez. **El sistema de planificación de la Defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector**. Santiago: ANEPE, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/9265492/El_sistema_de_Planificación_de_la_Defensa. Acesso em: 26 set. 2023.

FUENTES, Gonzalo Á.; SEPÚLVEDA, Margarida F. América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Santiago, v. 14, n.1, p. 119-136, enero-junio, 2019. Disponível em: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/3604/3563>. Acesso em: 26 set. 2023.

GONÇALVES, Julia de Souza Borba. **O governo de Gabriel Boric e os horizontes da política exterior chilena**. Observatório do Regionalismo, 2022. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2022/03/11/o-governo-de-gabriel-boric-e-os-horizontes-da-politica-exterior-chilena/>. Acesso em 30 ago. 2023.

IISS. **Military Balance 2023**. The International Institute for Strategic Studies. Londres: IISS, 2023.

PARDO, Pablo Rivas. Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: sistematización de sus críticas y alcances. **Estudios de Seguridad y Defensa**, Santiago, n. 4, dic. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/28897050/2014_Estrategia_Nacional_de_Seguridad_y_Defensa_de_Chile_sistematización_de_sus_cr%C3%ADticas_y_alcances. Acesso em 29 ago. 2023.

SICKLES, Daniel M.; GUY, Dennis C.; MARTINEZ, Oscar G. Iniciativa conjunta do Chile com os EUA. Journal of the Americas. **Revista profissional da Força Aérea dos EUA**, Montgomery, v. 5, n. 2, p. 95-108, 2023. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume%205%20Issue%202/08-Sickles_port-web.pdf. Acesso em: 27 set. 2023.

SILVA, Julio E. Soto. La conducción de la Defensa en Chile 1960 al 2010: ¿un problema de los militares o de todos los chilenos? **Revista Política y Estrategia** da Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago, n. 115, p. 98-121, enero-junio, 2010.

SILVA, Julio E. Soto. Definiciones relacionadas con la Seguridad y Defensa en el caso Nacional. **La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro**. Colección Investigaciones da Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago, v. 26, p. 129-182, Diciembre, 2012.

SIPRI. **Military Expenditure Database**. Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Data 1949-2022. Stockholm: 2023. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 29 set. 2023.

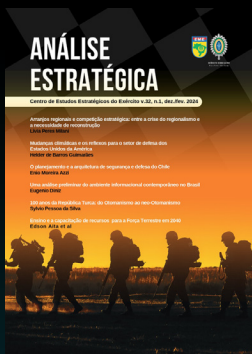
SOFFIA, Francisco J. A. Rol y Funcionamiento del Estado Mayor Conjunto en el Estado de Chile. Coleção Meira Mattos. **Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35, p. 563-571, maio/ago, 2015.

WILLIAMS, Guido; BERMÚDEZ, Rodrigo. **Misiones de las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de 1980**. Santiago: Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. Noviembre 2019. Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28073/1/BCN_Funciones_FFAA_CPR_1.pdf. Acesso em 1º set. 2023.

AGRADECIMENTOS:

O autor agradece ao coronel Rogerio Arriaga Muxfeldt, Adido do Exército Brasileiro no Chile, e ao coronel Giovani Dalarosa Amaral, do Gabinete do Comandante do Exército, 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 do texto, em especial ao coronel Guilherme.

CONHEÇA AS PUBLICAÇÕES DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO!



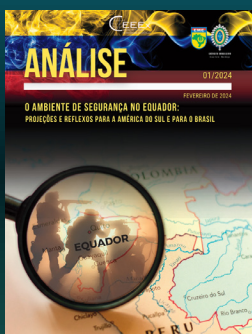
ANÁLISE ESTRATÉGICA

Publicação trimestral dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém os textos produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do CEEEx e textos de colaboradores eventuais.



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

Publicação quinzenal que contém o resumo dos principais acontecimentos nacionais e internacionais referentes a temas de interesse estratégico.



ANÁLISE

Publicação sem periodicidade definida. Contém análise de um fato recente que contribua para o entendimento da conjuntura atual.

Acesse nosso site:



UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO AMBIENTE INFORMACIONAL CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

A PRELIMINARY ANALYSIS OF THE CONTEMPORARY INFORMATION ENVIRONMENT IN BRAZIL

EUGENIO DINIZ

RESUMO

Realiza-se uma análise do ambiente informacional brasileiro contemporâneo, como uma espécie de diagnóstico preliminar. Embora esse ambiente seja robusto em vários aspectos, algumas vulnerabilidades potenciais são identificadas, e são consideradas algumas alternativas de enfrentamento existentes.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiente informacional contemporâneo; Ambiente informacional brasileiro; Alfabetização midiática; Análise de infraestrutura

ABSTRACT

An analysis of the contemporary Brazilian information environment is carried out, as a kind of preliminary diagnosis. Although this environment is robust in many respects, some potential vulnerabilities are identified, and some existing coping alternatives are considered.

KEYWORDS: Contemporary information environment; Brazilian information environment; Media literacy; Infrastructure analysis

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

Neste ensaio, visa-se a uma identificação das características do ambiente informacional contemporâneo, de maneira similar a uma análise diagnóstica, de modo a permitir a apresentação de sugestões para o enfrentamento de desafios na eventualidade de ocorrência de situações de confrontação. Esse tipo de diagnóstico é comumente apontado como a primeira tarefa de processos de levantamento de sugestões relativas a infraestruturas críticas nos guias de melhores práticas¹. Viabilizar a comunicação dos brasileiros entre si, das lideranças políticas e dos comandantes entre si e com a sociedade brasileira em geral, permitindo aos brasileiros informarem-se e, eventualmente, identificarem e protegerem-se contra informações falsas é um tipo de capacidade crítica em tempos normais, e ainda mais em tempo de guerra. Principalmente em tempo de guerra, mas também em situações de maior confrontação em tempo de paz, é necessário assegurar ao máximo essa capacidade de comunicação, bem como contrarrestar esforços hostis de interferência nessa comunicação. A primeira seção traz uma análise mais geral do ambiente informacional brasileiro contemporâneo, a segunda seção enfoca elementos constitutivos de sua dimensão física, a terceira seção está concentrada na dimensão informacional e a quarta seção na dimensão cognitiva. A última seção é dedicada às considerações finais.

Uma ressalva: o emprego dos termos “dimensão física”, “dimensão informacional” e “dimensão cognitiva” não significa que sejam necessariamente adequados, ou os mais adequados; mas, como não seria pertinente discutir essa adequação aqui, optou-se por emprega-los como vêm sendo discutidos, conforme analisado em outros ensaios (Diniz, 2023a; 2023b).

2 O AMBIENTE INFORMACIONAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

Pode-se dizer que, no Brasil, temos um ambiente informacional plenamente contemporâneo, basicamente maduro, com todas as suas principais características²:

- De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) Contínua, no quarto trimestre de 2021, dos aproximadamente 72.900.000 domicílios brasileiros, aproximadamente 69.496.000 (95,3%) tinham acesso à televisão³; mesmo no meio rural, a taxa atinge 90,8%. Por Grandes Regiões, o acesso é menor nos meios rurais das regiões Norte (82,79%) e Nordeste (89,41%);
- 26,56% dos aproximadamente 72.900.000 domicílios brasileiros tinham acesso a serviços de TV por assinatura⁴, na maior parte nas zonas urbanas (28,13% dos domicílios, contra 16,16% nas zonas rurais). Também aqui a variação regional é grande: enquanto 34,62% dos domicílios urbanos da Região Sudeste tinham TV por assinatura, apenas 15,47% dos domicílios urbanos da Região Nordeste dispunham desses serviços; 26,58% dos domicílios rurais da Região Sudeste tinham TV por assinatura, contra apenas 10,12% dos domicílios rurais da Região Norte;

¹ V., p. ex., Western Australian Auditor General (2023).

² Para a caracterização do ambiente informacional contemporâneo, v. Diniz (2023a; 2023b).

³ Dados disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7167#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

⁴ Dados disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7287#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

- No mesmo período, utilizava-se a Internet em aproximadamente 65.620.000 (90,01%) domicílios, mas, nesse caso, a discrepância entre os meios urbano e rural era maior: enquanto a Internet era utilizada em 92,31% dos domicílios urbanos, nos rurais, a utilização caía para 74,73% – novamente, a utilização era menor nas zonas rurais das regiões Norte (58,56%) e Nordeste (73,88%)⁵;
- Especialmente interessante, porém, é o fato de que, nos aproximadamente 65.620.000 domicílios em que se acessa a Internet, em 99,5% dos casos, houve acesso por telefone móvel celular – e praticamente sem diferenças entre as Grandes Regiões ou entre as zonas rurais e urbanas: a variação foi de 99,25% no meio rural na Região Sul a 100% no meio rural da Região Centro-Oeste. Já o acesso por microcomputador ou *tablet* ocorreu em 44,27% dos domicílios, aí predominando amplamente as zonas urbanas⁶;
- Porém, é necessário um certo cuidado com relação ao dado acima, pois, apesar de haver acesso por celular à Internet em praticamente todos os domicílios com Internet, em muitos casos, esse acesso por celular é feito somente por meio de acesso fixo; dos aproximadamente 65.620.000 domicílios em que há acesso à Internet, o acesso por rede de telefonia celular móvel ocorre em aproximadamente 51.950.000 domicílios (79,16%) do total – e *somente por telefonia móvel* em aproximadamente 10.072.000 (15,35%) domicílios. A banda larga fixa está presente em 54.794.000 (83,50%) dos domicílios, e em 43.312.000 (66,00%) foram identificados acessos tanto por banda larga fixa quanto por banda larga móvel^{7,8};
- Estima-se que, em janeiro de 2023, havia aproximadamente 152,4 milhões de usuários de plataformas de mídias sociais no Brasil, número equivalente a 70,6% da população brasileira e a 83,8% do total de usuários de Internet no Brasil⁹.

Do ponto de vista do consumo de informações, a pesquisa *Reuters Institute Digital News Report 2022* (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2022), em 2022, 83% dos brasileiros obtinham notícias na Internet (incluindo portais de notícias e plataformas de mídias sociais), sendo que 64% as obtinham em mídias sociais; plataformas de mídias sociais eram as fontes principais; os canais de TV (aberta e por assinatura) eram fontes para 55% dos brasileiros (contra 75% em 2013); e apenas 12% da população obtinha informações em mídia impressa (contra 50% em 2013). A principal forma de acesso à informação digital é o celular (75% do público, contra 23% em 2013), seguido dos microcomputadores (24% em 2022, contra 83% em 2013) e dos *tablets* (8% em 2022, contra 14% em 2013).

Em 2022, 48% do público tinha confiança geral nas notícias, pondo o Brasil em 14º lugar entre os países pesquisados; particularmente interessante, porém, é o contraste com apenas

⁵Dados disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7307#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

⁶Dados disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7311#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

⁷Dados disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7311#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

⁸As informações sobre acesso à Internet do IBGE convergem com as registradas pela União Internacional das Telecomunicações: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>, acesso em 3 de outubro de 2023.

⁹De acordo com <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil>, acesso em 3 de outubro de 2023. Observe-se, porém, que esse número não é exatamente de indivíduos distintos – pode haver indivíduos com vários perfis diferentes em cada plataforma, por exemplo. Mais esclarecimentos estão disponíveis em <https://datareportal.com/notes-on-data>.

um ano antes (54%, o que punha o Brasil em 7º lugar entre os países pesquisados, de acordo com Reuters Institute for the Study of Journalism, 2021 – a edição anterior do relatório) e 62% em 2015. Curiosamente, em 2021, apenas 34% do público confiava nas notícias obtidas em plataformas de mídias sociais; mas, ao mesmo tempo, 47% compartilhavam notícias por essas plataformas, ou por aplicativos de mensagem, ou por correio eletrônico; em 2022, 46% compartilhavam notícias por essas vias. Ainda mais paradoxalmente, dentre as seis fontes consideradas mais confiáveis pelos brasileiros, quatro são de telejornais da TV aberta e seus portais na Internet, um é o portal de um jornal impresso (considerado mais confiável que o próprio jornal), sendo que o conjunto representado por jornais (impressos) locais e regionais ocupava o segundo lugar (61% confiavam nesse canal).

Portanto, o ambiente informacional brasileiro apresenta múltiplos canais, desde os tradicionais e centralizados – com destaque para as grandes emissoras de TV de sinal aberto, cuja cobertura abrange praticamente todo o país, e para os grandes jornais com suas páginas na Internet, invariavelmente permitindo algum tipo de acesso gratuito a alguma informação como as da “primeira página”, atualizadas continuamente ao longo do dia –, passando pelos mais personalizados, como as TVs por assinatura, que incluem os canais dedicados exclusivamente a notícias; passando ainda pelas diversas páginas na Internet com acesso a informações, inclusive amplo acesso à informação produzida por órgãos e agências governamentais, mas incluindo também empresas, organizações não-governamentais (ONGs), blogues e páginas pessoais de comentaristas profissionais e amadores; e, por fim, às diversas plataformas de mídias sociais¹⁰. Assim, há múltiplas maneiras pelas quais agências governamentais podem comunicar-se com os cidadãos, e estes comunicarem-se entre si. Um aspecto interessante é a robusta credibilidade das notícias veiculadas por emissoras de TV e suas versões digitais; outro é o contraste entre a comparativamente baixa credibilidade atribuída às informações obtidas por mídias sociais e a disposição em compartilhá-las. Os dados sugerem, entretanto, uma forte e crescente centralidade do acesso à Internet por telefonia móvel para as comunicações e para o acesso a notícias e informações.

2.1 DIMENSÃO FÍSICA

Atualmente, o Brasil tem 92.334¹¹ estações de rádio-base (ERBs, ou seja, as “torres de celular”); destas, porém, 3.478 são “2G” (segunda geração de serviços de telefonia móvel) e só permitem chamadas telefônicas e mensagens de texto SMS, e não permitem acesso à Internet; portanto, 88.856 estações permitem o acesso dos telefones celulares à Internet, a portais de notícias, a plataformas de mídias sociais e aos aplicativos de mensagens pelas quais a informação circula na rede mundial de computadores. Esses números deverão aumentar significativamente ao longo do processo de implementação da malha de serviços de telefonia móvel de quinta geração (“5G”). É inviável, tanto técnica quanto economicamente, aumentar significativamente a segurança física dessas instalações – as antenas têm que ficar expostas para poderem captar e transmitir. Do ponto de vista da segurança desse tipo de componente da infraestrutura física do ambiente informacional, para além de delimitação do perímetro, câmeras e algumas poucas restrições de acesso pouco sofisticadas, sua

¹⁰ Não foi possível obter dados atualizados sobre os domicílios com acesso a rádio. Os dados mais recentes a que tivemos acesso são de 2011, quando 83,80% dos domicílios tinham acesso ao rádio (91,25% da Região Sul; 65,04% na Região Norte). Fonte: Antonik (2013).

¹¹ Fonte: https://www.telecocare.com.br/mapaerbs/ERBs_Ago23.zip, acesso em 3 de outubro de 2023; dados atualizados até agosto de 2023.

preservação depende fundamentalmente de redundância e dispersão. Sob esse aspecto, essa rede de ERBs é bastante robusta¹².

Outro aspecto relevante dessa robustez é a redução da dependência com relação a fornecedores – tanto empresas quanto países quanto, numa questão tão sensível, alinhamentos políticos internacionais. Também sob esse aspecto, essa rede pode ser considerada bastante robusta: estima-se que aproximadamente metade dos equipamentos utilizados na prestação de serviços de telefonia móvel é fornecida pela chinesa Huawei, ao passo que o restante é dividido principalmente entre a Nokia, da Finlândia (cuja adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN foi aprovada recentemente), e a Ericsson, da Suécia (cuja adesão à OTAN está sendo negociada) (IISS, 2023). Também do ponto de vista da cadeia de suprimentos, a malha brasileira é bastante robusta.

O aspecto seguinte são as conexões com a Internet, propriamente ditas. Do ponto de vista da infraestrutura física, os elementos principais a considerar são os *Internet Exchange Points* (IXPs), em que as redes de servidores dos provedores de Internet se conectam uns com os outros; e os cabos submarinos de Internet, que viabilizam essas conexões entre servidores pelos diversos continentes. De acordo com o *IXP Database*¹³, o Brasil tem 46 IXPs. Aqui parece haver alguma vulnerabilidade: embora os IXPs estejam distribuídos por 25 Unidades da Federação¹⁴, com boa dispersão espacial ao longo do território, na maior parte das UF's (16) há apenas um IXP – ou seja, pouquíssima redundância. Aqui, parece haver espaço para medidas relacionadas à proteção física: os números são comparativamente pequenos e as conexões se dão mediante cabos em *switches*. Não há impedimentos técnicos nem econômicos significativos.

Quanto aos cabos submarinos¹⁵, há 16 no Brasil. Um deles (o *Brazilian Festoon*) conecta diretamente apenas cidades brasileiras¹⁶, mas uma delas é o Rio de Janeiro, que está conectado a outros 7 cabos ligados ao exterior, e outra é Salvador, conectada a dois outros cabos. Outros 15 cabos conectam o Brasil ao exterior, o que, à primeira vista, fornece alguma redundância¹⁷; entretanto, no Brasil, esses cabos estão conectados a apenas quatro cidades: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e Praia Grande. Embora seja inviável proteger fisicamente os cabos submarinos ao longo de toda a sua extensão, esse não é o caso de seus pontos de chegada em terra.

Não foi possível obter dados sistemáticos sobre a infraestrutura física para transmissões de TV (aberta e por cabo) nem para radiodifusão. Entretanto, sabe-se que essas redes são bem distribuídas, com várias torres de transmissão e de retransmissão espalhadas por todo o país. Embora a importância desses serviços para a obtenção de informações pelo público tenha declinado drasticamente, eles permanecem bastante importantes em pelo menos dois aspectos: (i) como já mencionado, as informações difundidas por esses veículos (principalmente as emissoras de TV) são as mais respeitadas, em geral, pela população brasileira; (ii) dada a sua ampla presença em todo o território, servem como uma espécie de capacidade informacional de reserva – desse ponto de vista, conferem algum grau

¹² Isso pode facilmente ser observado olhando-se o mapa interativo disponível em <https://www.telecocare.com.br/mapaerbs/index.php>, acesso em 3 de outubro de 2023.

¹³ Disponível em <https://ixpdb.euro-ix.net/en/>, acesso em 4 de outubro de 2023; dados atualizados em 4 de outubro de 2023.

¹⁴ Não há IXPs no Amapá e em Rondônia.

¹⁵ Dados disponíveis em <https://www.submarinecablemap.com/landing-point/rio-de-janeiro-brazil>, acesso em 4 de outubro de 2023.

¹⁶ Aracaju (SE), Atafona (no município de São João da Barra, RJ), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB), Macaé (RJ), Maceió (AL), Natal (RN), Porto Seguro (BA), Recife (PE), Salvador (BA), Sítio (município de Arraial do Cabo, RJ), São Mateus (ES) e Vitória (ES).

¹⁷ A Índia, por exemplo, está conectada a 22 cabos submarinos; a África do Sul está conectada a 10 cabos submarinos; a Argentina a 8.

de profundidade¹⁸ à capacidade informacional brasileira, principalmente como canal alternativo de comunicação entre agências governamentais e a população, que pode ser muito valiosa em caso de guerra, por exemplo. Essa capacidade mostrou-se muito útil à Rússia no que concerne a suas ações na Ucrânia¹⁹. Sim, na Rússia, ao que consta, a influência do governo sobre as organizações e os veículos de mídia seria muito maior que no Brasil; por outro lado, como mostrado anteriormente, as grandes organizações de notícias são, no geral, bastante respeitadas pela população, o que torna mais críveis as informações veiculadas por elas.

Mas, possivelmente, o elemento mais importante a conferir profundidade à capacidade comunicacional brasileira é a comunicação por satélites. Como é amplamente sabido, o sistema de comunicações Starlink²⁰, da SpaceX, vem provendo o acesso à Internet na Ucrânia, tanto à população em geral quanto ao governo e às forças ucranianas; por outro lado, parece que, em pelo menos uma circunstância, o serviço teria sido negado à Ucrânia pelo próprio Elon Musk, por uma discordância sua quanto a uma possível ação das forças ucranianas e suas eventuais possíveis consequências (Pennington; Lyngaas, 2023). Evidentemente, não se trata de discutir aqui a pertinência das atitudes do principal decisor da SpaceX, e nem a adequação nem os riscos da suposta ação ucraniana que aquele teria alegadamente querido evitar. Os pontos aqui são: (i) um governo e suas forças armadas ficaram totalmente dependentes de uma empresa privada de outro país – no limite, na verdade, a decisão final parece ter sido de um único indivíduo – para que suas forças possam atuar contra uma força hostil; e (ii) um cidadão privado de outro país pôde interferir diretamente na capacidade de atuação das forças ucranianas contra as forças russas.

O Brasil tem hoje 7 satélites de comunicação ativos²¹. Um deles, o SkyBrasil-1, transmite apenas programas de TV para uma empresa, a DirecTV. Outro, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1) – que é um arranjo, originalmente, entre o outrora Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), a Telebrás, o Ministério da Defesa, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – utiliza a Banda Ka, que possibilita acesso à conexão de banda larga em todos os locais do país, e a Banda X, para comunicações militares. Os demais são operados pela Embratel Star One, hoje controlada pela Claro, do México. Um deles, o Star One D1, é dedicado à telefonia celular e à transmissão de dados em altíssima velocidade; o Star One C4 é dedicado exclusivamente à TV; o Star One C2 é dedicado a telefonia, TV, rádio, transmissão de dados e Internet; o Star One C3 a TV, Internet e telefonia; e o Star One D2, além de transmissões de TV e telefonia, também transmite na Banda X, para comunicações militares. Além disso, está prevista a obtenção e lançamento de mais um Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas – o SGDC-2 (Henry, 2019). Do ponto de vista do equipamento, à primeira vista, o Brasil pareceria bem servido; entretanto, o fato de que cinco dos satélites sejam operados por uma empresa sediada no México pode significar uma vulnerabilidade.

Essa possível vulnerabilidade inclui também o fato de que os teleportos de Guaratiba, Tanguá, Mosqueiro, Manaus e João Pessoa também são operados pela Embratel Star One. Porém, nesse

¹⁸ No sentido de “defesa em profundidade”

¹⁹ Não estão em discussão aqui o mérito ou a qualidade das informações veiculadas; referimo-nos aqui apenas à capacidade, por parte das autoridades russas, de veicular a informação desejada a seu público.

²⁰ Sobre a SpaceX e o Starlink, v. a excelente matéria de Vaiano (2023).

²¹ Os dados sobre satélites foram obtidos de <https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>; de <https://www.embratel.com.br/satelites/nossa-frota>; e <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/satelites>. Todos foram acessados pela última vez em 3 de outubro de 2023.

caso, como essas instalações estão fisicamente em território brasileiro, há uma margem de manobra maior das autoridades para lidar com elas – dependendo da disponibilidade de pessoal técnico. Ainda assim, trata-se de um aspecto a levar em consideração²². Sob esse ponto de vista, uma vez que o acesso aos satélites é feito por meio dessas instalações, essa margem de manobra contribui para reduzir o risco de interferência externa nesse acesso em situações de maior tensão. Evidentemente, a pequena quantidade e a importância dessas instalações fazem com que sua proteção física e as barreiras contra acessos indevidos sejam considerações importantes.

Os satélites, em si mesmos, porém, são relativamente pouco vulneráveis à ação destrutiva hostil. Como estes se encontram em órbita geoestacionária, entre 35.700 e 35.800 km de altitude²³, não são vulneráveis à ação de mísseis antissatélites de combustível sólido; por sua vez, os de combustível líquido são de ação mais lenta e, em princípio, podem ser mais facilmente destruídos ainda em solo – tudo dependerá, evidentemente, da existência da capacidade de fazê-lo. Quanto a danos físicos, em princípio, podem ser vulneráveis à ação de satélites antissatélites, ou “satélites assassinos”, mas cuja presença nas proximidades das órbitas dos seus alvos pode ser monitorada²⁴. O principal risco é a interceptação da transmissão dos satélites, no âmbito das medidas, contramedidas e contracontramedidas eletrônicas²⁵.

Dos 72.900.000 domicílios brasileiros, 21,58% dispõem de antenas parabólicas para recepção de sinal de satélite, sendo que 50,96% dos domicílios rurais têm antenas parabólicas – 58,90% dos domicílios rurais da Região Centro-Oeste e 56,12% dos domicílios rurais da Região Nordeste²⁶. Entretanto, essas antenas são necessárias para a recepção do sinal de TV por satélite; os acessos à telefonia móvel e à Internet não dependem delas. Assim, a penetração e a capilaridade das antenas parabólicas para captação do sinal de TV por satélite constituem uma maneira adicional pela qual seria possível continuar informando a sociedade brasileira, com interferência externa, em princípio, limitada.

Tudo somado, portanto, pode-se dizer que, em princípio, a disponibilidade de comunicação por satélites confere robustez e profundidade à capacidade informacional brasileira, com considerável autonomia. Especialmente importante, em caso de guerra, é a capacidade do sistema de comunicação por satélites disponível aos brasileiros de realizar comunicações militares pela Banda X, ou seja, de viabilizar atividades de comando e controle das Forças Armadas, o que é uma consideração importante para as atividades informacionais em situações de guerra.

2.2 Dimensão Informacional

Do ponto de vista da chamada “dimensão informacional”, o panorama não parece muito favorável.

No final de 2020, o mercado brasileiro de computação em nuvem era dominado pelas seguintes empresas, todas elas sediadas no exterior: a Amazon Web Services (AWS), com 53,7% do

²² A nosso ver, é surpreendente que a análise feita pelo *International Institute for Strategic Studies (IISS, 2023)* não atribua importância a essa vulnerabilidade potencial.

²³ Em comparação, os satélites Starlink estão todos na Órbita Terrestre Baixa (LEO), com perigeus de 258 a 570 km e apogeus de 280 a 575 km.

²⁴ Para mais informações sobre satélites, v. Welti (2012).

²⁵ Para assuntos relacionados a medidas, contramedidas e contracontramedidas eletrônicas relacionadas à comunicação via satélite, v. Adamy (2021).

²⁶ Fonte: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7288#resultado>, acesso em 3 de outubro de 2023.

mercado; a Microsoft, com 15,8%; a Huawei, com 7,7%; a IBM, com 3,3%; o Google, com 3,1%; e a Oracle, com 2,2%, sendo o restante (aproximadamente 14,2%) dividido entre outras empresas menores (BNamericas, 2021). De outra perspectiva, 78,1% da computação em nuvem no Brasil são controlados por empresas sediadas nos EUA, sendo que a AWS sozinha controla mais da metade desse mercado. Isso inclui a hospedagem de domínios na Internet, tanto de empresas quanto de pessoas. Uma boa parte dos blogues mais respeitados – inclusive de entidades ligadas a universidades e instituições de pesquisa, mas também de veículos jornalísticos – está hospedada em servidores ligados àquelas empresas; mas também em bancos saúde e, inclusive, governamentais. Muitos dos serviços de hospedagem de domínios mais conhecidos também usam, na verdade, os serviços de nuvem daqueles provedores.

O risco aí envolvido é imenso, e não apenas uma possibilidade abstrata. Em 9 de janeiro de 2021, por exemplo, a AWS informou à plataforma de mídia social Parler que deixaria de hospedá-la a partir de pouco antes da meia-noite de 10 de janeiro de 2021 – ou seja, pouco mais de 24 horas, e num fim de semana, o que dava pouca margem de manobra para que a plataforma encontrasse novas alternativas de hospedagem. A Parler nunca se recuperou desse episódio. Não havia inadimplência por parte da plataforma; segundo a AWS, sua decisão baseava-se na avaliação de que teria havido aumento significativo de conteúdo violento na plataforma, o que contrariaria as condições de serviço da plataforma (Fung, 2021; Paczkowski; Mac, 2021))²⁷. Aqui, não se está discutindo o mérito da decisão da AWS: o que está em tela é que provedores de serviços de computação em nuvem podem retirar conteúdos inteiros da Internet (no caso, incluindo o conteúdo produzido e circulado por usuários) praticamente imediatamente.

O problema é que, nesse caso, os usuários e clientes escolhem, direta ou mediante intermediários, os serviços daqueles provedores por razões como confiabilidade, segurança e preço. Como a base de clientes é muito grande, o custo total daquela confiabilidade e daquela segurança (múltiplos servidores, múltiplos *datacenters* e *datawarehouses*, pessoal técnico altamente capacitado etc.) tem ganhos de escala muito significativos, tornando as alternativas muito dispendiosas – o que faz com que as vantagens dos incumbentes aumente muito, criando assim um círculo que lhes é favorável, mas prejudicial ao surgimento de alternativas.

Esse é um gargalo crítico no ambiente informacional brasileiro. A única maneira de contorná-lo parece ser dispor de capacidade própria de armazenamento em nuvem em larga escala, de modo a prover alguma redundância para, em caso de situações mais tensas, permitir uma rápida migração de domínios – pelo menos, alguns dos mais críticos, como, por exemplo, comunicações, governos, bancos e serviços de saúde – para novos servidores. O problema óbvio é que o custo dessa infraestrutura alternativa seria elevado, e possivelmente exigiria alguma forma de subsídio ou de custeio público. Trata-se, portanto, de um problema complexo, que transcende considerações técnicas e econômicas para tornar-se um problema importante de políticas públicas.

Um outro aspecto relevante é a importância das plataformas de mídias sociais para a troca de informações, mas também para o acesso a notícias e para a comunicação das autoridades para com a população. Como já visto, por mais que haja uma desconfiança maior do público com relação à informação que circula nessas plataformas, o fato é que boa parte da informação – inclusive o conteúdo produzido pelos veículos jornalísticos em que a população mais confia – é acessada pelo público por meio delas. De acordo com o *Reuters Institute Digital News Report 2022*, 64% dos brasileiros acessam

²⁷ Cabe lembrar que isso ocorreu logo depois dos acontecimentos no Capitólio em 6 de janeiro de 2021.

conteúdo noticioso pelas plataformas de mídia social e aplicativos de mensagem, da seguinte maneira: YouTube (43%)²⁸, WhatsApp (41%), Facebook (40%), Instagram (35%), Twitter (renomeado para X) (13%); e TikTok (12%). Como o YouTube é controlado pela Alphabet Inc. (grupo que controla também todos os serviços Google – motor de busca, Google Drive, Google Sala de Aula etc.) e WhatsApp, Facebook e Instagram são todos controlados pela Meta, constata-se imediatamente que apenas duas empresas, ambas sediadas nos EUA, têm ampla capacidade de, pelo menos durante algum tempo – nos meses iniciais de uma guerra, por exemplo –, controlar o acesso dos brasileiros à informação.

De fato, há indícios de que, ao que parece, na busca por conter a proliferação de informações errôneas (*misinformation*) ou deliberadamente falsas (*disinformation*), algumas plataformas excluíram, bloquearam ou interferiram na circulação de mensagens cujo conteúdo foi, posteriormente, corroborado, ou, pelo menos, considerado plausível – por exemplo, as notícias referentes ao conteúdo armazenado no computador portátil de Hunter Biden, antes da eleição de seu pai, o atual presidente Joe Biden (decisão considerada errada, depois da eleição, pelo então *CEO* do Twitter, Jack Dorsey); ou críticas feitas por pesquisadores renomados a políticas adotadas durante a Covid-19 (independentemente de terem sido confirmadas ou não). Outro exemplo, pertinente para a discussão feita aqui, foi a decisão da controladora do YouTube de bloquear, em todo o mundo, o acesso a canais das organizações de mídia ligadas ao governo russo (Dave, 2022). De novo, o ponto aqui não é o mérito dessas decisões, mas o simples fato de que elas podem ser tomadas.

O desafio aqui é significativo. Quando da ação russa para anexar a Crimeia, em 2014, os ucranianos puderam migrar da VKontakte (plataforma de mídia social russa que, até então, era de longe o sítio mais acessado na Ucrânia) porque estavam disponíveis alternativas amplamente acessíveis que, naquele contexto, não lhes eram hostis – ou seja, Facebook, Twitter, YouTube etc. Mas, na eventualidade de uma atitude menos favorável por parte dessas plataformas e aplicativos em alguma situação em que o Brasil se veja envolvido, em princípio, não haveria alternativas facilmente disponíveis. Apenas no caso de aplicativos de mensagem, haveria a alternativa mais conhecida do Telegram, que tem reputação de independência, inclusive com relação ao governo da Rússia, seu país de origem. Há outros menos conhecidos, mas com boa reputação entre usuários, como Signal. Na esfera governamental, há ainda o aplicativo de mensagens utilizado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que é o Athena²⁹. Mas, no caso das plataformas de mídia social, até onde seja de nosso conhecimento, não há alternativas de grande porte – pelo menos de amplo conhecimento no Brasil – aos serviços prestados pelas plataformas mencionadas anteriormente, que possam tornar-se alternativas óbvias rapidamente, para as quais haveria migração em massa. As alternativas mais óbvias ao YouTube seriam o Vimeo (estadunidense) e o Rumble (canadense), além do TikTok (chinês) – este último só para vídeos curtos. Essa é uma grande vulnerabilidade do ambiente informacional atualmente vigente no Brasil.

Esse desafio é composto pelo fato de que, como já visto, os celulares predominam amplamente como modo de acessar a Internet no Brasil, mesmo pelos serviços de acesso fixos. A Samsung e a Motorola, que dominam o mercado de celulares no Brasil, (41, 61% e 20,46%, respectivamente, de acordo com Bonaventura, 2023), utilizam o sistema operacional Android, da Alphabet, ao passo que os celulares da terceira colocada, a Apple (18,74% do mercado brasileiro), utilizam sistema operacional próprio, o iOS. Até mesmo os celulares da chinesa Xiaomi usam um

²⁸ Isso é interessante, pois parece sugerir que mesmo os telejornais alcançam a população, em alguma medida, por meio da Internet, e não pelos sinais de TV aberta ou por assinatura.

²⁹ Sobre o Athena, v. <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/tecnologia/athena>, acesso em 2 de outubro de 2023.

sistema operacional, o MIUI, que é baseado no Android. Mesmo que surgisse um aplicativo de plataforma de mídia social mais independente, ele dependeria, em alguma medida, da anuência das controladoras dos sistemas operacionais. Também aqui, a experiência do Parler é reveladora. Na mesma época em que a AWS encerrou a hospedagem da plataforma, a Google Store (Android) e a Apple Store (iOS) deixaram de oferecer seu aplicativo. Com isso, o Parler podia ser baixado e instalado, mas não seria mais atualizado automaticamente em nenhum celular baseado no Android e no iOS.

A avaliação deste autor é que essa conjugação entre a centralidade das plataformas de mídia social e aplicativos de mensagem acessados por celular para a obtenção de notícias por parte dos cidadãos brasileiros e a ausência de alternativas óbvias àquelas plataformas e aos sistemas operacionais dos celulares é hoje, de longe, a maior vulnerabilidade do ambiente informacional no Brasil, e a mais difícil de se enfrentar.

Entretanto, do ponto de vista da chamada dimensão informacional, ela não é a única vulnerabilidade. Evidentemente, há todos os outros riscos relacionados à segurança cibernética e assuntos relacionados. Em larga medida, isso é responsabilidade das empresas e organizações. Porém, há dois aspectos que é necessário ter em conta. Um deles é a escassez de profissionais qualificados na área, mesmo entre os profissionais da área conhecida como “tecnologia da informação” (TI): este seria um dos setores com maior carência de profissionais qualificados, atrás apenas de profissionais de cuidados pessoais (IISS, 2023, p. 16; OAS, 2020, p. 18). O outro é o que poderíamos chamar de baixa consciência da importância da segurança cibernética entre os usuários de Internet no Brasil, em geral (OAS, 2020, p. 15), inclusive junto a lideranças políticas, empresariais e até mesmo profissionais de TI.

A carência de profissionais qualificados em segurança cibernética põe em risco a disponibilidade e a integridade de informações para o público em geral e até mesmo para os públicos internos das organizações, o que pode comprometer o acesso a serviços e bens críticos; pode também tornar disponíveis a agentes, organizações, agências ou mesmo forças adversas informações valiosas – organizacionais e pessoais – que podem ser usadas para desvantagem do Brasil; isso pode ser feito a partir de diversos tipos de programas nocivos (conhecidos como *malwares*), mas também de procedimentos de *phishing*, engenharia social e semelhantes, pelos quais se podem obter informações importantes, com destaque para credenciais de acesso a dados sensíveis que poderão então ser obtidos, adulterados ou mesmo negados a seus usuários legítimos. Quanto ao público em geral, essa falta de atenção a procedimentos de cibersegurança pode levar até mesmo ao compartilhamento, por ingenuidade, de informações importantes ou que podem levar a outras informações importantes; também pode levar à obtenção de informações sobre as credenciais de acesso a informações sensíveis, próprias dos indivíduos ou mesmo de organizações a que pertencem; mas também podem levar à indisponibilidade do provimento de serviços por organizações por meio da captura dos computadores individuais para a realização de ataques de negação de serviço (DoS, do inglês *denial of service*) e de negação distribuída de serviços (DDoS, do inglês *distributed denial of service*), que sobrecarregam os servidores das organizações-alvos com solicitações de acesso em volume tal que seus sistemas não as podem processar, impedindo o seu funcionamento normal.

Conquanto importantes, enfrentar essas duas vulnerabilidades seria, em princípio, menos complicado. Nada impede que incentivos públicos e privados sejam alocados para a formação acelerada de profissionais de segurança da informação, *desde que haja, no público em geral e nas lideranças políticas, empresariais e sociais, consciência da centralidade e da urgência do enfrentamento do problema*. Sendo assim, seria de máxima importância o estabelecimento de programas e iniciativas de conscientização sobre o assunto, de amplo alcance, e o fortalecimento e expansão de iniciativas já existentes.

Porém, há outras providências que podem ser tomadas no âmbito dos poderes públicos no sentido de aumentar a segurança da informação no Brasil. IISS (2023) traz um excelente inventário de várias iniciativas tomadas ou em curso no Legislativo e no Executivo em âmbito federal, e não precisamos retomá-las aqui³⁰. É importante ter em mente, porém, que esses esforços vêm produzindo frutos:

“O Brasil fez avanços notáveis na melhoria da segurança cibernética no âmbito do governo federal ao longo dos anos, como fica evidente no último Global Cybersecurity Index da União Internacional de Telecomunicações, que mostrou sua ascensão do 70º lugar em 2018 para o 18º em 2020, ficando em primeiro lugar entre os Estados latino-americanos. Porém, o grau de segurança cibernética ainda é inadequado tendo em vista o desenvolvimento desigual da segurança cibernética por toda a sociedade.” (IISS, 2023, p. 17).

2.3 Dimensão Cognitiva

Porém, na ausência de colapso da capacidade informacional decorrente de atividades nas dimensões física e informacional, resta ainda avaliar as atividades no âmbito da chamada “dimensão cognitiva” do ambiente informacional.

Como apontado em texto anterior (Diniz, 2023b), dadas as características mais gerais do ambiente informacional contemporâneo, no que concerne à sua chamada “dimensão cognitiva”, as atividades comunicacionais de maior envergadura, frequentemente designadas como “comunicações estratégicas”, poderiam caracterizar-se, basicamente, por:

- Amplo esforço dos Estados em atingir seus próprios públicos de modo a, reforçando suas narrativas, mitos, afinidades, maximizar a observância dos comportamentos desejados e minimizar comportamentos indesejados;
- Amplo esforço no sentido de divulgar informações favoráveis junto a seu próprio público – o que poderia incluir a multiplicação de mensagens com informações selecionadas, incompletas, e eventualmente distorcidas ou falsas, bem como o emprego de *bots*;
- Amplo esforço de *negação de capacidade informacional (information denial)* ao adversário, o que, do ponto de vista da dimensão cognitiva, significaria tentar impedir a veiculação de informações indesejadas em qualquer tipo de mídia junto a seu público (ou seja, censura);
- Esforços de confrontar informações divulgadas pelos adversários, principalmente as falsas ou exageradas, que pudessem lhe trazer algum tipo de vantagem;
- Pouco esforço no sentido de confrontar diretamente os quadros interpretativos de públicos adversários;
- Esforços no sentido de divulgar, seletivamente, junto aos públicos adversários, informações verdadeiras e significativas que pudessem efetivamente minar as percepções daqueles públicos, ou, em períodos iniciais curtos, até mesmo informações falsas.

³⁰ V. também ITU (2023).

Ainda como mostrado em Diniz (2023b), foi possível identificar vários desses comportamentos tanto nas relações entre Rússia e Ucrânia, desde o período da anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014-2015, quanto no período entre 2015 e 2022 (antes da invasão da Ucrânia pela Rússia) e, posteriormente, desde a invasão da Ucrânia. Entretanto, nem todos os tipos de esforços possíveis mencionados acima têm méritos, seja do ponto de vista valorativo (ético ou jurídico), seja do ponto de vista da eficácia.

Um dos exemplos típicos é a censura³¹. Restrições à atividade jornalística e à circulação de informações que não sejam estritamente fraudulentas, caluniosas ou semelhantes contrariam frontalmente valores e necessidades fundamentais para uma sociedade democrática, como a livre circulação de ideias, que é a principal proteção do público contra a manipulação deliberada e contra a perpetuação de preconceitos, atitudes dogmáticas, reificações de atitudes e comportamentos etc. (Shaffer, 2023). Mesmo diante da proliferação de informações deliberada e manifestamente falsas divulgadas por adversários, a ocorrência de censura põe em xeque o caráter democrático de uma sociedade e/ou de um regime (Pryhara, 2018).

Além disso, do ponto de vista de seu objetivo principal, há fortes indícios de que a censura seja ineficaz, principalmente no ambiente informacional contemporâneo, em que os indivíduos não dependem de grandes organizações centralizadas de difusão de notícias para terem acesso a informações providas por outrem. Embora esteja claro que restrições e dificuldades técnicas reduzem o acesso e desincentivam a busca por informações censuradas até mesmo por parte de indivíduos com algum grau de sofisticação digital, o fato é que estes podem facilmente contornar essas restrições com baixo risco para si próprios e difundi-las para seus contatos (Golovchenko, 2022).

Uma pesquisa na China (Chen; Yang, 2018) mostrou que simplesmente dispor de capacidade de contornar bloqueios não teve impacto significativo na demanda espontânea pelo acesso a páginas censuradas por parte dos estudantes – incluindo sítios de notícias de outros países; entretanto, para uma parte do grupo, que foi incentivada a acessar sítios de veículos de imprensa de outros países fez aumentar sua confiança nesses veículos, e tornou-os mais dispostos a realizar os esforços e pagar os custos para acessá-los, resultando num aumento duradouro na busca e obtenção de informação censurada por parte daqueles estudantes³² – o que mostra que não são nem os custos nem os riscos da censura que restringem a busca da informação censurada, mas, simplesmente, o desconhecimento de seu valor. Além disso, a obtenção de informação sensível torna os estudantes mais bem informados sobre eventos atuais e do passado; mais pessimistas com relação ao crescimento econômico chinês; mais céticos com relação ao governo, menos satisfeitos com relação a seu desempenho e mais propensos a demandar reformas institucionais; e mais interessados a deixar o país por meio de algum programa de pós-graduação (Chen; Yang, 2018, p. 2296).

O estudo acima sugere, inclusive, que a censura pode ser contraproducente. Também o chamado “efeito Streisand” descreve a situação em que a censura chama e atrai a atenção do público para a informação censurada, deixando-o mais curioso sobre esta, e gerando indignação pela própria ocorrência da censura, o que então faz aumentar a busca e o acesso à informação censurada (Jansen;

³¹ É importante deixar claro que não se está tratando, aqui, da proteção do sigilo legítimo relacionado, por exemplo, a informações de cunho propriamente militar, mas sim de restringir o acesso da população própria a informações veiculadas por adversários, ou por seus aliados, ou informações inconvenientes provenientes de quaisquer fontes.

³² “By the end of the experiment, about 23% of the newly exposed students pay to continue their uncensored Internet access”. (Chen; Yang, 2018, p. 2296).

Martin, 2015). Os autores deixam claro que isso não ocorre sempre, mas o fato é que pode ocorrer.

Por sua vez, uma outra pesquisa realizada na China, mostrou que a censura torna o público mais propenso a acreditar em rumores políticos que percebem que têm maior probabilidade de serem censurados – rumores que tendem a ser politicamente sensíveis e contrários ao governo (Wu, 2020). Assim, um efeito curioso da censura é que ela pode gerar maior credibilidade para rumores e boatos desfavoráveis ao governo – o que, evidentemente, prejudica a credibilidade até mesmo das informações verdadeiras divulgadas por este, ou de seu interesse. Principalmente no ambiente informacional contemporâneo, esse pode ser um efeito especialmente contraproducente da censura oficial.

Assim, como lidar com a propaganda e a desinformação deliberada adversas? A experiência ucraniana revela duas estratégias importantes, uma reativa e outra proativa.

A estratégia reativa é o esforço sistemático de desmascarar (*debunking*) a propaganda e, principalmente, a desinformação adversa. Um exemplo que parece ter sido particularmente bem-sucedido é a experiência do grupo voluntário de jornalistas *StopFake*³³. De acordo com Haig; Haig; Matychak (2019):

“Seus verificadores de fatos [fact-checkers], tradutores e editores colaboravam on-line para selecionar notícias de aparência duvidosa, refutá-las usando análise forense de mídia e publicar as análises resultantes em vários idiomas (principalmente inglês e russo). Uma análise do trabalho inicial do grupo mostrou que as técnicas usadas contra notícias falsas eram mais diretas e menos dependentes de especialistas neutros do que as usadas no trabalho tradicional de verificação de fatos – por exemplo, mostrando que uma imagem em uma reportagem havia sido manipulada em relação à sua aparência original ou legendada de forma enganosa (por exemplo, mostrando a devastação na Ucrânia, em vez da Síria) (...). O StopFake foi amplamente lido na Rússia e na Ucrânia, e seu trabalho apareceu com destaque em reportagens sobre o conflito escritos por jornalistas ocidentais.” (Haig; Haig; Matychak, 2019, p. 158)

Os autores chamam a atenção para as limitações desse esforço. O problema mais óbvio é que o esforço toma muito tempo, o que significa que o desmascaramento só ocorrerá depois que a notícia já tiver produzido impactos, inclusive emocionais – sendo que alguns desses impactos tendem a ser duradouros, mesmo após a informação ser aceita como falsa pelos seus destinatários (Chan *et al.*, 2017). Além disso, é frequente que a informação falsa original e o seu desmascaramento sejam recebidos por audiências distintas entre si – sendo que o público mais propenso a acessar o desmascaramento já tenderia a ser um público mais crítico, de qualquer forma. Um outro elemento é que o retorno dos desmascaramento, para uma dada fonte, tende a ser decrescente (mas por bons motivos): uma vez que uma fonte seja desmascarada como veiculadora de informação falsa, os poucos remanescentes que ainda recebem a informação ali veiculada e creem nela dificilmente deixarão de fazê-lo por causa de algum novo desmascaramento (Haig; Haig; Matychak, 2019). Ainda assim, isso mostra que tais esforços podem ser muito bem-sucedidos em desmascarar não apenas informações falsas individualmente, mas inclusive em desacreditar as fontes que as divulgam.

O outro tipo de estratégia, que pode ser considerado mais proativo, refere-se ao conjunto de iniciativas chamadas de “alfabetização midiática” (*media literacy*) ou “alfabetização informacional” (*information literacy*). Em linhas gerais, esses esforços estão voltados para qualificar o público na análise de notícias, checagem de fontes, identificação de técnicas de propaganda, detecção de manipulação emocional e ambiguidade e outros recursos para detecção de informações falsas. Para

³³ A StopFake não foi a única iniciativa do tipo, mas foi a mais conhecida. A página do grupo está disponível em <https://www.stopfake.org/en/main/>, acesso em 2 de outubro de 2023.

atingir públicos mais amplos de maneira mais acelerada, esses esforços geralmente envolvem uma etapa de qualificação de instrutores, que, posteriormente, qualificarão outros segmentos do público. Haig; Haig; Matychak (2019) descrevem com mais detalhe um desses programas, chamado “Aprender a Discernir” (originalmente chamado “Alfabetização Midiática Cidadã”)³⁴. Esse projeto foi desenvolvido junto a bibliotecas, com o apoio de organizações como a *International Research and Exchange* (IREX)³⁵. O esforço foi amplamente considerado bem-sucedido, e expandiu-se até mesmo junto a escolas, e é bastante recomendado.

Uma das vantagens de programas de alfabetização midiática é que eles podem ser conduzidos e realizados com calma e eficácia sem que, ou muito antes que, situações mais críticas os tornem urgentes e mais dificilmente realizáveis. Além disso, os benefícios que trazem para os destinatários, e para suas sociedades, vai muito além das demandas urgentes de situações altamente conflitivas: as pessoas que são treinadas estão em melhores condições de serem melhores consumidoras em geral, mais críticas em relação a notícias e, tudo somado, cidadãos mais conscientes.

Toda essa discussão traz luz também para a comunicação com o público próprio. *Principalmente se esforços consistentes em alfabetização midiática tiverem sido realizados para combater propaganda e desinformação adversa*, a comunicação feita por lideranças junto a seus públicos próprios tem como principal ativo a preservar a sua própria credibilidade. Como já foi visto, uma das características do ambiente informacional contemporâneo é a independência do público com relação a grandes veículos de informação centralizados; informações relevantes podem ser produzidas por indivíduos e seus celulares, comentários pertinentes podem ser feitos por cidadãos em blogues e plataformas de mídias sociais, e há vários canais por meio dos quais essas informações podem ser circuladas. Para além do seu dever de informar adequada e corretamente o público, a própria capacidade de transmitir mensagens e informações, *inclusive verdadeiras*, para produzir efeitos desejados ficará comprometida caso as lideranças percam credibilidade.

Sob esse prisma, um aspecto relevante do ambiente informacional vigente hoje no Brasil, como já salientado, é a comparativamente alta credibilidade de fontes jornalísticas estabelecidas, e a tendência que os próprios usuários têm de divulgá-las para suas redes de contatos. Isso sugere que a sociedade brasileira tenderia a beneficiar-se muito significativamente, se situações críticas chegassem a ocorrer, de amplos e sistemáticos esforços de qualificação na interpretação de notícias, imagens, propagandas e outras técnicas de persuasão.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob vários aspectos, o ambiente informacional brasileiro contemporâneo pode ser considerado robusto. TV e Internet têm grande penetração no país, apesar de variações regionais e por tipo de ambiente (urbano *versus* rural), e por mais de uma forma de acesso, incluindo satélite. Apesar de um decréscimo em relação a anos anteriores, veículos jornalísticos, particularmente da imprensa televisiva e seus portais na Internet, gozam de grande credibilidade. Entretanto, alguns aspectos da infraestrutura física exigem um pouco mais de atenção: é necessário um diagnóstico mais preciso das vulnerabilidades físicas das instalações de IXPs, dos pontos de chegada dos cabos submarinos de transmissão de dados;

³⁴ Entretanto, as referências mais frequentemente citadas para as atividades de alfabetização midiática são os trabalhos de W. J. Potter – p. ex., Potter (2014).

³⁵ A página da IREX é <https://www.irex.org>, acesso em 5 de outubro de 2010.

e talvez seja preciso ampliar a redundância da capacidade de transmissão de informações por satélite.

No que concerne à dimensão informacional, a forte dependência da população, para o acesso a notícias e informações, para com plataformas de mídias sociais e aplicativos de mensagem cujas sedes estão no exterior – a imensa maioria das quais pode vir a ceder a pressões advindas de seus países de origem, com raras exceções –, sem nenhum substituto óbvio amplamente disponível, pode ser considerada uma séria vulnerabilidade do ambiente informacional brasileiro contemporâneo.

Outra vulnerabilidade significativa é a potencial dificuldade do público em identificar informações falsas, ou indícios de que o sejam. Para essa vulnerabilidade, a única forma de ação com efeito em curto prazo – a censura – não é eticamente aceitável, principalmente em democracias, e tende a ser contraproducente ao longo do tempo. Apesar de importantes, esforços de desmascarar informações falsas tomam muito tempo e muitos recursos, e eventualmente só alcançarão o público após uma série de consequências produzidas pela informação falsa originalmente difundida. Desse modo, ganha destaque como uma alternativa importante, e que parece promissora, são os programas de “alfabetização midiática” ou “alfabetização informacional”, que qualificam o público para identificar informações falsas. Essa qualificação leva tempo, mas, por outro lado, seus benefícios não só tendem a ser duradouros, como são também úteis até mesmo no dia a dia; portanto, parece valer a pena começar uma discussão a respeito disso.

A partir dessa análise, pensada como um diagnóstico preliminar, pode-se começar um esforço de conceber alternativas de enfrentamento daquelas vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS

Adamy, David L. 2021. *EW 105: Space Electronic Warfare*. Boston (Mass.), Artech House.

Antonik, Luís Roberto. 2013. *Tudo o que você precisa saber sobre rádio e televisão: licenças, outorgas, taxa de penetração, receitas, audiências e receptores*. Brasília, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), 2013 (abril). Disponível em https://www.acaert.com.br/storage/files/ckeditor/files/Tudo_o_que_voc%C3%AA_precisa_saber_sobre_r%C3%A1dio_e_televis%C3%A3o_v%20ers%C3%A3o_maio_2013.pdf, acesso em 3 de outubro de 2023.

BNamericas. 2021. *Spotlight: Who leads Brazil's cloud market and in which verticals?* November 26, 2021. Disponível em <https://www.bnamericas.com/en/features/spotlight-who-leads-brazils-cloud-market-and-in-which-verticals>, acesso em 3 de outubro de 2023.

Bonaventura, Adalto. 2023. “Samsung lidera o mercado de celulares no Brasil; veja o ranking”. Disponível em <https://www.oficinadanet.com.br/smartphones/44420-market-celulares-janeiro-2023-brasil>, acesso em 2 de outubro de 2023.

Chan, Man-pui Sally; Jones, Christopher R.; Jamieson, Kathleen Hall; Albarracín, Dolores. 2017. “Debunking: A Meta-Analysis of the Psychological Efficacy of Messages Countering Misinformation”. *Psychological Science*, 28 (11), pp. 1531-1546.

Chen, Yuyu; Yang, David Y. “The Impact of Media Censorship: 1984 or Brave New World?” *American Economic Review*, Vol. 109, No. 6, June 2019, pp. 2294-2332.

Dave, Paresh. 2022. “YouTube blocks Russian state-funded media channels globally”. *Reuters*, March 11, 2022. Disponível em <https://www.reuters.com/business/media-telecom/youtube-blocks-russian-state-funded-media-channels-globally-2022-03-11/>, acesso em 3 de outubro de 2023.

- Diniz, 2023a. “Mapeamento Preliminar da Trajetória das Discussões sobre ‘Ambiente Informacional’ e ‘Guerrear Informacional’”. *Análise Estratégica* 30 (3), pp. 69-97.
- Diniz, 2023b. ““Guerrear Informacional” e Atividades de Influência no Ambiente Informacional Contemporâneo: Uma avaliação preliminar”. *Análise Estratégica* (no prelo).
- Fung, Brian. 2021. “Parler has now been booted by Amazon, Apple and Google”. *CNN*, January 11, 2021.
- Golovchenko, Yevgeniy. 2022. “Fighting Propaganda with Censorship: A study of the Ukrainian ban on Russian Social Media”. *The Journal of Politics*, 84 (2), April 2022.
- Haigh, Maria; Haigh, Thomas; Matychak, Tetiana. 2019. “Information Literacy vs. Fake News: The Case of Ukraine”. *Open Information Science* 2019; 3, pp. 154–165
- Henry, Caleb. 2019. “Brazil to order second dual civil-military communications satellite”. *Space News*, April 10, 2019. Disponível em <https://spacenews.com/brazil-to-order-second-dual-civil-military-communications-satellite/>, acesso em 2 de outubro de 2023.
- International Telecommunications Union. 2023. *Brazil country review: regulation in the digital transformation*. Disponível em <https://www.itu.int/hub/publication/d-pref-them-31-2023/>, acesso em 4 de outubro de 2023.
- Jansen, Sue Curry; Martin, Brian. 2015. “The Streisand Effect and Censorship Backfire”. *International Journal of Communication*, 9(1), pp. 656-671.
- Paczkowski, John; Mac, Ryan. 2021. “Amazon Will Suspend Hosting for Pro-Trump Social Network Parler”. *BuzzFeedNews*, January 9 (updated January 10), 2021. Disponível em <https://www.buzzfeednews.com/article/johnpaczkowski/amazon-parler-aws>, acesso em 3 de outubro de 2023.
- Pennington, Josh; Lyngaas, Sean. 2023. “Starlink in use on ‘all front lines,’ Ukraine spy chief says, but wasn’t active ‘for time’ over Crimea”. *CNN*, September 10, 2023. Disponível em <https://edition.cnn.com/2023/09/10/europe/ukraine-starlink-not-active-crimea-intl-hnk/index.html>, acesso em 4 de outubro de 2023.
- Potter, W. J. 2014. “Guidelines for media literacy interventions in the digital age”. *Medijska istraživanja: znanstveno-stručni časopis za novinarstvo i medije*, 20 (2), pp. 5-29.
- Pryhara, Iryna. 2018. *Understanding and Countering Russia’s Information Warfare*. Disponível em <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/37999/1/PRYHARA%2c%20Iryna%2020185.pdf>, acesso em 15 de julho de 2023.
- Reuters Institute for the Study of Journalism. 2021. *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Disponível em https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf, acesso em 3 de outubro de 2023.
- Reuters Institute for the Study of Journalism. 2022. *Reuters Institute Digital News Report 2022*. Disponível em https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf, acesso em 3 de outubro de 2023.
- Shaffer, Christian. 2023. “Deplatforming Censorship: How Texas constitutionally barred social media

platform censorship”. *SSRN Paper*, disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4332206, acesso em 19 de julho de 2023.

The International Institute for Strategic Studies (IISS). 2023. “Brazil”. In: _____. *Cyber Capabilities and National Power Volume 2*. London, he International Institute for Strategic Studies, pp. 11-28.

Vaiano, Bruno. 2023. “Starlink, o verdadeiro X de Elon Musk”. *Superinteressante*, setembro de 2023, pp. 32-39.

Welti, Robert. 2012. *Satellite Basics for Everyone: An illustrated guide to satellites for non-technical and technical people*. Bloomington (IN), Iuniverse.

Western Australian Auditor General. 2023. *Better Practice Guide: Security Basics for Protecting Critical Infrastructure from Cyber Threats*. Disponível em https://audit.wa.gov.au/wp-content/uploads/2023/06/Report-24_-Security-Basics-for-Protecting-Critical-Infrastructure-from-Cyber-Threats.pdf, acesso em 2 de outubro de 2023.

Wu, Ziyi. 2020. “Censorship Can Be Counterproductive: Why are certain kinds of political rumors more credible than others? A mixed-method study on Chinese social media”. *American Political Science Association Annual Conference 2020*. Disponível em <https://preprints.apsanet.org/engage/api-gateway/apsa/assets/orp/resource/item/5f46a0111073290013cc710f/original/censorship-can-be-counterproductive-sensitivity-and-media-credibility.pdf>, acesso em 19 de julho de 2023.

PRINCIPAIS ATIVIDADES EXECUTADAS

- Ligação com meio acadêmico
- Revista Análise Estratégica
- Informativo Estratégico
- Workshops, Colóquios e Seminários
- Núcleo de Estudos Prospectivos - NEP
- Diagnóstico
- Cenários
- Grupo de Estudos e Planejamento Estratégico do Exército



- Conjuntura nacional e internacional
- Sumário Estratégico
- Rede de Estudos Estratégicos do Exército
- Núcleos de Estudos Estratégicos / Cmdo Mil A
- Análises políticas e estratégicas
- Ligação com o Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

100 ANOS DA REPÚBLICA TURCA: DO OTOMANISMO AO NEO-OTOMANISMO¹

100 YEARS OF TURKISH REPUBLIC: FROM OTTOMANISM TO NEO-OTTOMANISM

SYLVIO PESSOA DA SILVA

RESUMO

Este artigo tem a proposta de lançar luz sobre a transição do Otomanismo, passando pelo Turquismo e chegando até o neo-Otomanismo, momentos de importantes alterações políticas no contexto da história turca. A reflexão sobre os movimentos geopolíticos que envolveram a Turquia, com maior enfoque nos últimos 120 anos, contribuirá para a compreensão da importância do país como área de transição. Com esse intuito, apresenta-se inicialmente um breve histórico do país até o fim da I Guerra Mundial, abordando-se, em seguida, características do Estado turco, considerando aspectos geográficos, econômicos, políticos e sociais. A seguir, são analisados acontecimentos que permitem entender a fundação da República turca, período que coincide com o hiato entre as duas Guerras Mundiais, bem como a postura turca no conflito, assim como fatos relevantes que envolvem o pós-II Guerra e a Guerra Fria. Finalmente, explora-se o que caracteriza o neo-Otomanismo e analisa-se a nova postura turca no cenário internacional, considerando sua importância geopolítica no concerto das nações.

PALAVRAS-CHAVE: Otomanismo; Kemalismo; Europeização; Neo-Otomanismo.

ABSTRACT

This scientific article aims to shed light over the end of the Ottomanism era, passing through the Turkism to bring out the Neo-Ottomanism era, highlighting moments of important political swaps. It's necessary to reflect over the geopolitical moves that embraced Turkey focusing on the last 120 years to understand the role of this country as a transitional region. Thus, after the introduction, a brief summary will be presented terminating in the end of the I World War. On the third party, the characteristics of the Turkish Sate will be presented within geographic, economic, political and social data. Next, events to be showed to perceive understand the emergence of the Turkish Republic - a period that coincides with the span between the two Great Wars (years 1920 and 1930), as well as the Turkish posture on the conflict. On the fifth chapter, we will place some relevant occurrences referred to the post II World War and the Cold War. On the sixth chapter, we will explain what Neo-Ottomanism means as well as we will analyze the new Turkish posture regarding the international cenarium. The conclusion ends up this project which main propose is to emphasize the recent past and the present of Turkey concerning periods of great geopolitical importance of Turkey on the concert of nations.

KEYWORDS: Ottomanism; Kemalism; Europeanization; Neo-Ottomanism.

O AUTOR

Coronel do Serviço de Intendência da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro (AMAN,1990); Mestre em Operações Militares (EsAO, 1998) e Mestre em Ciência Militares (ECEME, 2006). Especialista em Logística Empresarial – MBA, pela FGV (2010) e pós-graduado em Relações Internacionais, pela UFRGS (2024). Serviu na UNAVEM III (Angola, 1996), na MINUSTAH (Haiti, 2010-2011) e na Embaixada do Brasil em Beirute (Líbano, 2017-2018). Atualmente, o Cel PESSOA é Analista do CEEEx.



¹ Este artigo corresponde a uma versão revisada do trabalho elaborado no contexto do Curso de Especialização em Relações Internacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sob orientação da Profa. Dra. Analúcia Danielevicz Pereira.

1 INTRODUÇÃO

A República da Turquia completou 100 anos em 29 de outubro de 2023, evento com grande importância no cenário mundial. Trata-se de um país que herdou a história de um dos maiores impérios e uma geografia que o colocam em situação de destaque na geopolítica mundial. Historicamente, a região é tão antiga que é citada na Bíblia Sagrada, no Antigo e no Novo Testamentos. A Península da Anatólia está localizada próxima do “umbigo do mundo” e do berço das religiões abraâmicas, tendo sido palco da passagem de muitas civilizações, sede do Império Romano do Oriente e centro do Patriarcado da Igreja Ortodoxa de Constantinopla. Um passado diretamente ligado à história de países e continentes.

A chegada dos turcos no Oriente Médio e a conversão desse povo ao islã modificaram o segundo milênio de nossa Era, período que assistiu às tensões e conflitos entre europeus e destes com os turcos, sobretudo, a partir da Tomada de Constantinopla (1453). Os Impérios europeus² e turco chegavam ao final na transição do século XIX para o XX, em meio a um ambiente de disputas, de nacionalismos e de conquistas territoriais, que conduziram o mundo à I Guerra Mundial (I GM).

Ao término do conflito, impérios passaram por uma balcanização³. Novos Estados e forças surgiram, formando uma nova comunidade e uma nova forma de fazer política internacional. Nesse ambiente, surgiu a República da Turquia, que deixou, no passado, o status do Império que influenciou o mundo, tendo que passar por uma transformação que transbordou no Oriente Médio. Como Estado Moderno, o país assistiu à II Guerra Mundial, aproximou-se dos países do Atlântico Norte e foi peça importante durante o período da Guerra Fria. Nos novos tabuleiros das geopolíticas regional e mundial, o país continua a ter relevante importância, sendo disputado por potências mundiais.

Este trabalho busca contribuir para a compreensão da formação e do papel geopolítico do Estado turco na contemporaneidade. Para tal, iniciamos o trabalho com uma inserção histórica da Turquia, por meio de uma síntese que termina no período da I Guerra Mundial. Na sequência, a caracterização da Turquia permite-nos compreender as principais questões geográficas, econômicas e sociais que envolvem o Estado. As seções seguintes destacam acontecimentos de relevo no período entre as Grandes Guerras, do pós-II Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria e, por fim, a abordagem do período conhecido como Neo-Otomanismo, que coincide com os anos 2000.

2 PEQUENO RELATO HISTÓRICO ATÉ A I GUERRA MUNDIAL

Conhecida, inicialmente, como Ásia Menor pelos gregos e, posteriormente, como península da Anatólia, a região da atual Turquia cresceu de importância estratégica à medida que o trânsito de pessoas, exércitos, culturas e mercadorias se intensificava entre o Oriente e o Ocidente. Em 324, por ordem de Constantino, a ex-colônia grega de Mégara (657 a. C.), que havia se tornado Bizâncio (658 a. C.), passou a ser Constantinopla⁴ (330), que recebeu o apodo de “Nova Roma”, sendo uma cidade fortificada contra invasões (Carlan, 2009).

²Impérios germânico, austro-húngaro, russo, britânico, incluindo a França, que praticava o imperialismo, apesar da Terceira República (1870 – 1940).

³O termo está associado à região dos Balcãs, onde a fragmentação da antiga Iugoslávia resultou em diversos países com características culturais distintas.

⁴Constantinopla passou a se chamar Istambul após a conquista da cidade pelos otomanos.

O Império Otomano avançou em todas as direções geográficas, projetando-se na África, na Europa Oriental e no Cáucaso, além do próprio Oriente Médio. Tornou-se uma das maiores civilizações, tendo conquistado Constantinopla em 1453, um evento divisor de águas histórico. Em sua existência, devido à origem nômade, assimilou características árabes, persas e bizantinas, que seriam desestimuladas a partir do fim do Império.

Para Meihy (2016), o processo de decadência do Império Otomano (1299 - 1923) iniciou-se no século XVIII, sendo ligado ao enfraquecimento do poder do Califa e ao fortalecimento dos poderes provinciais. Essa descentralização era agravada pela composição multiétnica e com diversos grupos minoritários (incluindo os religiosos). No plano externo, Rússia⁵, França e Inglaterra ameaçavam politicamente ou avançavam sobre as fronteiras otomanas, conquistando territórios do Califado. Economicamente, os gastos militares de Istambul cresciam devido à necessidade de controlar as crescentes contestações e conflitos.

Na transição do Otomanismo para a República da Turquia, três movimentos tornaram-se chave após Abdul Hamid II⁶ ter assumido a Sublime Porta⁷ (1876). As inquietações reformistas iniciadas pelos Jovens Otomanos foi o primeiro. No segundo, no início do século XX, os Jovens Turcos manifestaram uma visão europeia, secular, de uma administração imperialista face aos súditos árabes, assim como expansionista⁸ em direção à Ásia Central (turianismo). A condução do Califado não mais atendia aos otomanos e aos súditos. Nesse contexto, o movimento do nacionalismo árabe, também, contribui para o debacle otomano. Os três movimentos influenciariam o Estado turco (Keegan, 2005).

Após o fim do Império Turco-Otomano, surgiram diversas questões no Oriente Médio. A região se fragmentou a partir do final da I GM, mantendo grande importância geopolítica. Imediatamente após o conflito, os povos libertos dos turcos se viram diante de outros controladores, por meio do intervencionismo europeu. Silva (2010) destaca a “atual conjuntura beligerante” como consequência da “desagregação otomana” e da “investida imperialista”. Ainda que outros fatores (social, religioso, demográfico, econômico, étnico e político) devam ser considerados, propõe-se que o desaparecimento do Império Turco Otomano envolve toda a região de forma ampla e intensa, de modo que seus reflexos perduram até o tempo presente, como será analisado em seções posteriores deste artigo. Antes, porém, cabe apresentar algumas características gerais da Turquia, ligadas a aspectos geográficos e econômicos entre outros, que contribuirão para as reflexões sobre a Turquia.

3 CARACTERIZAÇÃO DA TURQUIA

A Turquia é um país situado no Oriente Médio, região localizada no sudoeste da Ásia, que liga a própria Ásia, a Europa e a África. No entanto, A definição dos contornos dessa região suscita diversos entendimentos (Silva, 2010). O nome Oriente Médio tem origem no conceito do norte-americano Alfred Mahan (Lopes, 2010). Neste trabalho, adota-se a descrição de Mackinder, “que coincide com a região dos cinco mares, ou como é chamado comumente, o Oriente Próximo, [que]

⁵Na Partilha da Turquia, o Império russo tomaria posse de Istambul e dos estreitos de Bósforo e Dardanelos. Entretanto, devido à Revolução Bolchevique, a Rússia perdeu o direito à partilha quando deixou de fazer parte da guerra (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021).

⁶Abdul Hamid II foi um dos últimos califas do Império Otomano, tendo enfrentado inquietudes geradas por desejos de mudanças.

⁷Termo usado para designar a sede do governo otomano.

⁸Os armênios perderam parte do seu território para o avanço turco, que não chegou à Ásia Central.

é pouco povoada, despida de florestas, encerra desertos e se presta, em consequência, às imigrações dos povos nômades” (Tosta, 1984). Essa descrição vai ao encontro da definição de (Marshal, 2018, p. 148-149):

O Grande Oriente Médio se estende por 1.600 quilômetros, de oeste para leste, do mar Mediterrâneo às montanhas do Irã. De norte para sul, se começarmos no mar Negro e terminarmos nas praias do mar Arábico, perto de Omã, ele tem 3.200 quilômetros de comprimento. A região inclui vastos desertos, oásis, montanhas cobertas de neve, rios longos, cidades grandes e planícies costeiras. E possui grande quantidade de riqueza natural na forma daquilo que é uma necessidade para todos os países industrializados e em processo de industrialização ao redor do mundo: petróleo e gás.

Embora o nome da região tenha sido cunhado por Mahan, o entendimento deste autor acerca da delimitação do Oriente Médio acabou sendo um entre diversos entendimentos do perímetro regional. Neste trabalho, adota-se a representação mais usual, conforme figura 1.

Figura 1 – Mapa do Oriente Médio



Fonte: Silva (2010)

A Turquia está localizada na Planície da Anatólia. Na parte montanhosa a leste, nascem os importantes rios Tigre e Eufrates⁹. Destaca-se na geopolítica mundial pela produção de petróleo e gás no seu entorno e pelo posicionamento geográfico. Habitado por povos não árabes (turcos¹⁰), descendentes de membros da tribo dos oguzes, oriunda do atual Cazaquistão, Ásia Central (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.), o país possui 783.562 Km², sendo o 36º em área. Com “menos de 5% de seu território [...] na Europa [...] a oeste do Bósforo”, o restante do país localiza-se “a sul e a sudeste do Bósforo, [...] no Oriente Médio” (Marshal, 2018, p. 172).

Politicamente, o governo está centralizado na capital Ankara (figura 2), havendo pouca descentralização administrativa. São três poderes independentes na condução do Estado. O Legislativo é unicameral e possui 600 assentos. A forma de governo é o presidencialismo. “O presidente Recep Tayyip ERDOGAN é o chefe de Estado desde 28 de agosto de 2014 e o chefe de governo desde 09 de julho de 2028” (CIA, s.d.). O Conselho de Ministros é composto pelo Primeiro Ministro, escolhido pelo presidente entre os deputados, e pelos ministros (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.e).

Figura 2 – Mapa da Turquia



Fonte: Centro Cultural Brasil Turquia

No cenário internacional, o país é membro: da Organização das Nações Unidas (ONU); do Conselho Europeu; da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); da Organização de Cooperação Econômica (OCE); da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); da Organização Mundial de Comércio (OMC); da Organização para a Cooperação Econômica no Mar Negro (OCEMN); da Organização da Conferência Islâmica (OCI); e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.d). Ainda, é membro da Conferência Popular Árabe e Islâmica (CPAI), criada após a Guerra do Golfo, em 1991 (Huntington, 1997, p.223), do Conselho dos Estados Turcos, também referenciado como Organização dos Estados Turcos - OET (Organization of Turkic States, s.d.), do G20 e outros.

Geopoliticamente, Rufin (1996, p.144), ao tratar da Guerra do Golfo, caracterizou o Oriente

⁹Dois dos principais rios da história da humanidade e da geografia mundial.

¹⁰Durante séculos, mongóis e turcos invadiram terras a oeste dos Urais e do Império Persa.

Médio¹¹ como região de países que têm “traços do subdesenvolvimento e [que] pertencem ao Sul¹²”. Sobre o fato, o autor destaca “os esforços de alguns dirigentes árabes [leia-se turcos também] para dar uma imagem próspera de seu país, pró-ocidental e estável”, mas que “foram derrotados de um só golpe pelo espetáculo dessas turbas vociferando seu ódio contra os Estados Unidos, a Europa e o Norte em geral”. Em particular, a Turquia é identificada pelo autor como um Estado-tampão:

Um Estado-tampão faz parte do mundo bárbaro, está sempre além da fronteira pelo lado Sul. Situado entre o Norte e a profundidade do mundo bárbaro, o Estado-tampão é o local dos maiores conflitos demográficos, econômicos e políticos. Tem por sua função absorver, portanto amortecer, essas tensões e diluir as diferenças. O Estado-tampão deve fixar as massas do Sul e atenuar sua capacidade de transbordar sobre a linha de fronteira. Em termos políticos, corresponde-lhe assegurar um bom controle social de sua população e estabelecer com o Norte relações pacíficas. (Rufin, 1996, p.174-175).

Nesse caso, o Estado-tampão necessita de estabilidade e angaria um status privilegiado ofertado pelos líderes da ordem vigente. “Na Turquia, a vigilância do Exército permite, a cada dez anos, proceder a uma depuração dos extremos e a uma rápida restauração democrática” (ibidem, p.175). Essa “estabilidade política”, conjugada com a sua condição geográfica, dá ao país destaque para o Norte (global):

É preferível para o Norte ter nas margens da *fronteira* interlocutores estáveis, mas economicamente dependentes, a Estados com grande desempenho. Quem diz dependência diz controle. É essencial para o Norte exercê-lo sobre seus vizinhos diretos, em particular no domínio militar. A experiência iraquiana o demonstra. A riqueza não convém a Estados muito próximos, muito violentos, muito ambiciosos. Estabilidade e dependência, eis o que o Norte pede aos Estados-tampão. Quanto aos demais, sua vociferação importa pouco. (Rufin, 1996, p. 179).

A compreensão da Turquia como Estado-tampão é reforçada pela privilegiada posição do país, tendo o Mar Negro ao Norte, o Mar Egeu a oeste e o Mar Mediterrâneo ao sul, permitindo acesso marítimo ao Oceano Índico e ao Golfo Pérsico pelo Mar Vermelho. Este, para (Blainey, 2007, p. 62), significa o mar que, no passado, “unia a África, Europa e Ásia [...] um lago estratégico [...] com a vantagem de que, no Estreito de Gibraltar, sua garganta estreita abria-se ao imenso oceano”. Sua condição de navegabilidade tem favorecido, na história, o trânsito de ideias, mercadorias e exércitos.

Quanto à população, etnicamente, a Turquia é constituída de 70 a 75% de turcos, de 19% de curdos e de 6 a 11% de grupos minoritários (CIA, s.d.). Segundo o Banco Mundial (The World Bank, 2023), a população superou o registro de 85,3 milhões de pessoas (2022)¹³, com taxa de crescimento de 0,7% (2022) e expectativa média de vida de 76 anos (2021). Cabe observar que, em 2021, mais de 69,7 mil turcos deixaram o país. O envio de remessas financeiras por parte dos turcos expatriados contribuiu com 0,1% do PIB em 2022 (Republic of Turkiye. Ministry of Foreign Affairs, 2022b).

Ainda em 2022, a taxa de desemprego caiu para 10%, a inflação anual atingiu 72,3%,

¹¹ Na obra, o autor exclui Israel, indicando que os demais países da região foram denominados árabes.

¹² Referência ao atual Sul Global.

¹³ Na quase totalidade, muçulmanos (98%) e com média etária na faixa de cerca de 30 anos (dados de 2013). Os demais professam o judaísmo e o cristianismo (Marshall, 2018, p. 172).

a renda *per capita* foi de US\$ 10.116,10 e o crescimento anual do PIB foi de 5,6%, sendo que o PIB atingiu US\$ 905,99 bilhões. De acordo com Statista (2023), o país possui a 19ª economia mundial, sendo a 8ª economia da Europa (considerando a Rússia) e a 6ª da União Europeia (UE). Sua economia é diversificada com renda média alta, empenhando boa parte da mão de obra ativa na agricultura. No entanto, tem enfrentado dificuldades desde a tentativa de golpe em 2016 e de uma desvalorização da moeda em 2018, agravadas pela pandemia da Covid 19, o que resultou em desemprego e pobreza. Seus principais parceiros econômicos são Alemanha, China, Estados Unidos, Itália e Rússia, (CIA, s.d.).

Tabela 1 – Principais Parceiros Comerciais da Turquia

PAÍS	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES
Alemanha	11%	9%
China	9%	-
Estados Unidos	5%	5%
Iraque	-	5%
Itália	5%	5%
Reino Unido	-	6%
Rússia	9%	-

Fonte: adaptação da CIA

Acrescenta-se, ainda, que a Turquia, como a sexta maior economia da UE, seria ranqueada atrás da Alemanha, França, Itália, Espanha e Holanda, embora participe do G 20, somente, com os três primeiros. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o país alcançou o índice 0,82º (2019), que equivale à 54ª posição em um universo de 189. Isto o situa no grupo dos mais desenvolvidos, representando uma evolução de 40,7% nos últimos 29 anos (UNDP, 2020). O país está entre os principais parceiros comerciais da Europa, tendo exportado mais de US\$ 93 bilhões em 2021, para o continente.

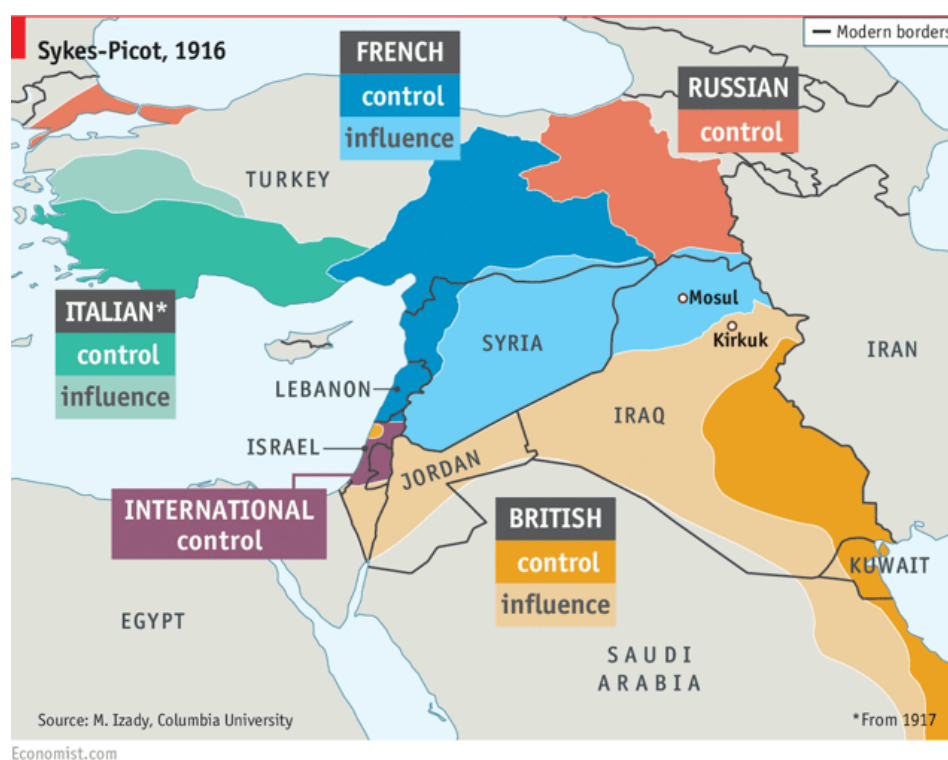
No que se refere ao Oriente Médio, a Anatólia possui condição singular para a passagem de dutos oriundos do Kuwait, Qatar e Arábia Saudita (Babali, 2023). Na verdade, a Turquia é o caminho natural de dutos que se destinam para a Europa. Sua vizinhança - Cáucaso, Irã e demais países do Oriente Médio, é rica em reservas de gás e petróleo, o que dá relevante importância ao país. Segundo Taylor (2014) “Dutos de Petróleo e gás natural fornecem grande quantidade de riquezas aos Estados que os controlam. Assim, atraindo atenção internacional, intriga e, em muitas situações, atividades terroristas” (tradução nossa). Pela importância geográfica, o país tem vocação para ser um “hub” de produtos árabes e persas com destino à Europa e desta para o Oriente Médio e Ásia Central.

4 O PERÍODO ENTRE GUERRAS

No período entre as duas Grandes Guerras, um jovem oficial emergiu do caos para criar a República da Turquia, segundo suas próprias convicções, tornando-se a primeira república do Oriente Médio. Para entender o nascimento do novo país, é necessário entender as origens do pensamento de

Mustafá¹⁴ Kemmal Atartuk¹⁵(1881-1938). Nascido em Salonika, atual Tessalônica grega, estudou em escola islâmica tradicional – *madrassa*, até passar para uma escola de estilo europeu. Em seguida, foi matriculado em uma escola militar de nível secundário, onde ganhou o apelido, depois incorporado ao nome, Kemmal (perfeição), por se distinguir nos estudos. Como oficial, serviu na Síria, na Albânia e na Líbia. Antes de participar do Movimento dos Jovens Turcos (1908), fundou a sociedade clandestina Pátria e Liberdade, uma reação aos caminhos tomados pelo Otomanismo. Após a I GM, rejeitou e desafiou o governo do califado e as forças ocupantes, tendo sido apoiado pelos membros do Congresso Sivas (1919). Como presidente, dirigiu o país rumo às reformas, ao secularismo e ao nacionalismo. O título honorário de Atatürk (“Pai dos Turcos”), foi concedido pela Grande Assembleia Nacional da Turquia, em 1920 (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021).

Figura 3 - Sykes-Picot, 1916



Fonte: Columbia University

O Império Otomano, pejorativamente chamado de o “homem doente da Europa”, ao fim da I GM (1918), estava enfraquecido, ocupado e fragmentado. Os Acordos Sykes-Picot (1915), que haviam dividido territórios árabes entre franceses e ingleses (figura 3), e a Declaração de Balfour (1917), que havia prometido um lar aos judeus na Palestina, se cumpriram. Assim, inicialmente, houve perda de território para a Itália, para a Grécia, para a criação da Armênia e do Curdistão. A partir desse momento, com o apoio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o General Mustafá Kemmal expulsou os gregos, reanexou a Armênia independente, tomou Constantinopla do Sultão e instituiu a República em Ankara. Ainda, Contrariou interesses das potências ocidentais, fazendo com

¹⁴ Palavra de origem árabe cujo significado é “o escolhido”.

¹⁵ Sobrenomes adotados diante da aclamação popular, em 1934, quando, por meio de decreto, tornou-se obrigatória a adoção de sobrenomes, à semelhança dos países ocidentais (Savelle et al., 1968).

que estas abandonassem as áreas de influência e as regiões ocupadas na Turquia (Vizentini, 2007).

As potências se reuniram na Conferência de Paris - Tratado de Versalhes (1919), e na Conferência de San Remo (1920), bem como fundaram a Liga das Nações, arranjos que serviram para impor retaliações à Turquia devido à aliança com a Alemanha na I Guerra e pelo trato com os cristãos gregos e armênios. A Turquia teve que, literalmente, lutar por sua independência entre as assinaturas dos Tratados de Sèvres (1920) e de Lousaine (1923), quando, praticamente, recuperou o país dos invasores.

O Tratado de Sèvres determinava que (1) o Estreito seria administrado por uma comissão aliada permanente; (2) Istambul poderia ser removida da administração turca se infringisse direito de minorias; (3) a Anatólia Oriental pertenceria a uma Armênia independente e o Curdistão autônomo; (4) A Grécia teria Smyrna assim como a Trácia; (5) a Itália e a França cada uma teria partes do sudoeste da Anatólia; (6) as terras árabes seriam divididas em mandatos britânicos e franceses; e (7) as Capitulações, abolidas pelos otomanos em setembro de 1914, seriam restauradas e estendidas (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021, p. 244).

Emergiu, assim, da I GM, o único general turco cuja reputação se destacou pela atuação no conflito, tornando-se o primeiro presidente da nova república com a plataforma de resistir aos Aliados, vencedores do conflito. Surgia a Turquia com “as digitais” do novo líder, que modernizou e ocidentalizou o novo Estado. Após sua morte (1938), as Forças Armadas mantiveram a política de Artaturk. O modelo a ser perseguido era o da Europa ocidental (Marshal, 2018).

A Turquia [...] graças aos sucessos militares alcançados por Mustapha Kemal, dito Ataturk, obtém, pelo Tratado de Lausana (1923), fronteiras mais vantajosas, particularmente pela supressão do efêmero estado curdo. Sobretudo, Kemal lança, na geração do movimento Jovens Turcos (1908)¹⁶, um vasto programa de modernização econômica e política, compreendendo nomeadamente a laicização do Estado, instaurada em 1924 e conduzindo à abolição do **califado** (instituição suprema, de ordem espiritual e temporal, da **Umma**, ou comunidade dos muçulmanos). (Boniface, 1996, p. 201, grifo do autor).

Lopes (2010, p. 58) cita Andrew Mango para destacar o papel do líder turco. Para o biógrafo de Artaturk, este foi “um dos estadistas mais importantes do século XX”, responsável pelo “Estado mais forte entre o Adriático e a China, na vasta cintura do território euro-ásico a sul da Rússia e a norte do subcontinente indiano”. O seu legado “influenciou a história do seu país e a dos vizinhos [...] mostrou o caminho para a independência em harmonia com o resto do mundo”. Todavia, enquanto modelava a moderna Turquia, fez opositores e inimigos internos, entre eles “os marxistas turcos [que] exprimiram reservas face às suas políticas”. Externamente, os povos vizinhos guardaram ressentimentos. Além de derrotar gregos e armênios, “desprezou os árabes”, e “os nacionalistas curdos não lhe perdoam a política de assimilação”.

“Desde a Primeira Guerra Mundial os nacionalistas árabes denunciaram os horrores do governo otomano, culpando os turcos pelo atraso, ineptidão política, desunião dos árabes ou o que mais tivesse de incorreto na sua sociedade” (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021, p. 220). Essa visão afastou o mundo árabe da República turca até os dias atuais. No entanto, a estratégia do

¹⁶A “Revolução dos Jovens Turcos de 1908 [...] restaurou a constituição otomana suspensa por muito tempo” (Junior Goldschmidt; Al-Marashi . 2021, p. 223). Na sequência, tentaram “impor o turco com único idioma da administração e da educação” (Ibidem, p. 224).

presidente turco, segundo Khanna (2009, p. 38), era “paz em casa, paz no exterior”, uma diplomacia de reconciliação “multidirecional” (tradução nossa).

Após ter abolido o sultanato (1922), Mustafá Kemmal proclamou a República (1923) e instituiu a nova Constituição (1924). Seu programa previa seis princípios que foram incorporados à Constituição, conhecidos como “Seis Flechas” – “republicanismo, nacionalismo, populismo, estatismo, secularismo e reformismo” (Ibidem, p. 248-249). O presidente promoveu diversas mudanças políticas e sociais nos anos 1920, como alteração de leis e, inicialmente, a adoção do partido único.

O poder legislativo seria entregue a uma assembleia e o poder executivo a um presidente eleito por quatro anos, com sufrágio alargado às mulheres. Ainda em 1924, instituiu um regime de partido único (partido Republicano do Povo, CHP) e fez aprovar leis que suprimiram as ordens e os tribunais religiosos, criando o código civil, o comercial e o criminal, baseados em modelos suíço, italiano e alemão, respectivamente. (Lopes, 2010, p. 58-59).

Socialmente, aboliu costumes antigos e introduziu novos na tradicional sociedade otomana, proibindo a poligamia e a obrigatoriedade do véu feminino (1925); impondo o casamento civil (1927); introduzindo o alfabeto latino; e abolindo o Islamismo como fé oficial (1928) (Ibidem). Juntamente com outras mudanças, aqui não mencionadas, estavam, assim, lançadas as bases do turquismo, configurando uma proposta de modernidade kemalista, que influenciou bastante a região. O laicismo, o abandono do otomanismo, o “autoritarismo” e o destrato com os não turcos fizeram parte da europeização e do legado dessa primeira república. Entre outras mudanças, o ensino foi modernizado e o processo de industrialização foi iniciado (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021).

Em 1936, a Turquia recuperou a soberania sobre os Estreitos de Bósforo e Dardanelos, tendo sido abolida a Comissão Internacional dos Estreitos, organismo responsável pela supervisão das passagens marítimas. Até então, a Liga das Nações mantinha a autoridade sobre os Estreitos, negando à Turquia o controle da navegação e o direito de fortificá-los. Assim, “quando sob ameaça de guerra, ou durante uma guerra efetiva, os turcos passaram a ter o direito de fechar inteiramente os Estreitos aos vasos de guerra” (Savelle et al., 1968, p. 314), restaurando o mando sobre as duas passagens. Assinaram o acordo: França, Inglaterra, Itália, Japão e Rússia. Estados Unidos e Alemanha não assinaram. O Tratado de Montreux está vigente até os dias atuais e foi invocado durante a Guerra na Ucrânia (1921).

Após a morte Atatürk (1938), İsmet İnönü foi eleito o segundo presidente. O novo mandatário buscou manter a política de equilíbrio e o afastamento da II Guerra Mundial até próximo do final do conflito (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.a). O presidente İsmet evitou novas perdas como as da I Guerra. Aguardou a quase definição do conflito. Como uma consequência, “no início da Segunda Guerra mundial, os sírios” perderam parte de seu território ocupado pela França, que doou “o *Sandjak d’Alexandrette* aos turcos a fim de assegurar a neutralidade [destes]” (Azhari, 2017, p. 59, tradução nossa)¹⁷.

Assim, a República turca se consolidou apesar dos grandes desafios, transformando-se em “um Estado etnicamente [quase que] exclusivo dos turcos [e muçulmano],” abandonando as “ambições de expansão territorial” (Keegan, 2005, p.31) para salvar o país do desastre. Os feitos do “Pai dos Turcos” lhe deram legitimidade para as mudanças. Até o final da II Grande Guerra, o papel do Exército

¹⁷ No original: *Au début de la Deuxième Guerre mondiale les Syriens sont dépités par l’attitude des Français qui ont cédé le Sandjak d’Alexandrette aux turcs afin de s’assurer de leur neutralité.*”

na política foi cimentado enquanto se pavimentava o caminho para maior aproximação do país com o Ocidente, algo que aconteceria nas décadas seguintes.

5 DO PÓS-II GUERRA MUNDIAL ATÉ O FINAL DA GUERRA FRIA

Enquanto o mundo já se preparava para o pós-Guerra, a Turquia “aliou-se aos EUA, Inglaterra e União Soviética declarando guerra à Alemanha e ao Japão. Em 26 de junho de 1945, foi convidado para a Conferência de São Francisco e assinou (como um dos membros fundadores da ONU) a Carta das Nações Unidas (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.a)”. Com o fim da Guerra, muitos turcos migraram para a Europa Ocidental, para a Alemanha principalmente, iniciando a formação de comunidades expressivas no exterior (Centro Cultural Brasil Turquia, out. 2014).

Iniciava-se a Guerra Fria. À URSS, interessava o controle dos Estreitos de Bósforo e Dardanelos, por meio da convocação de uma força de ocupação russo-turca. Dessa vez, a ajuda viria dos Estados Unidos para evitar o avanço soviético. Com a Doutrina Truman, os dois países iniciavam uma aproximação que se fortaleceria doravante (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021). A União Soviética havia denunciado o tratado de amizade (1921) com a Turquia, e a tensão surgida entre os dois Estados ampliou a aproximação turca com os EUA e com a Europa (Savelle et al., 1968).

Após a criação de Israel (1948), a Turquia foi o primeiro país da região a reconhecer o Estado judaico, em 1949, não tendo participado dos conflitos entre este e os países da região. Após a Guerra dos Seis Dias, a Turquia condenou a ocupação e pediu a retirada das tropas dos territórios árabes conquistados. No entanto, absteve-se da votação na reunião de emergência da OCI, em Rabat (capital do Marrocos), referindo-se a Israel como “Estado-agressor”. Por outro lado, opôs-se a cortar as relações diplomáticas com Israel, durante a citada cúpula (Jewish Virtual Library, s.d.).

Entre os anos de 1950 e 1960, a nova liderança política na Turquia, o Partido Democrata (PD), passou a desempenhar importante papel nas relações internacionais. No período, a diplomacia iniciada por Inonu teve avanços significativos em meio à Doutrina Truman e ao Plano Marshall. Esse estreitamento das relações teve como consequência o apoio econômico e militar norte-americano. O presidente acabou enviando tropas turcas para a Guerra da Coreia (1950-1953) e para a região, com efetivos progressivamente menores, até 1971. Para Akiner (s. d.):

A política externa turca, a política doméstica, sociedade, economia, e o ordenamento militar seriam, para sempre, modificados devido à centelha desencadeada por este envolvimento militar; uma reação de longa duração que pavimentaria o caminho para o golpe de 27 de maio de 1960, e moldaria o destino da República da Turquia até os dias atuais [anos 2010] (tradução livre).

Durante a Guerra da Coreia, o país tornou-se membro da OTAN em 1952 (Centro Cultural Brasil Turquia, s.d.a). “A Turquia, [sentia-se] ameaçada [havia] algum tempo pelo expansionismo soviético” (Boniface, 1996, p. 203). No entanto, após dez anos do PD no poder, instabilidades políticas, sociais e econômicas foram consideradas causas da deposição do governo por um grupo de oficiais das forças armadas, sendo criado o “Comitê da União Nacional (MBK)”. Era o início de uma fase de intervenções militares na política (Ibidem).

O Pacto de Bagdá (1955) foi outro arranjo ao qual a Turquia aderiu, apoiando os interesses dos centros de poder do Atlântico Norte, ao lado de árabes conservadores. O Pacto era fruto da Doutrina Eisenhower, bem como de novos regimes na região e das tensões surgidas no Oriente Médio que ameaçavam Israel. Reunia a Turquia, o Irã, o Iraque, a Grã-Bretanha e o Paquistão. Após a saída do

Iraque, os Estados Unidos se juntaram ao grupo remanescente, formando a Organização do Tratado Central (CENTO), parte da contenção aos interesses da URSS (Vizentini, 2007). Ferro (2007, p.122) destaca a visão de contenção do pan-arabismo, haja vista que o Pacto “dividia o mundo árabe”: de um lado o Iraque, ligado aos inimigos e rivais turcos, persas e mesmo aos antigos “sujeitos” indianos [...] paquistaneses; do outro, o Egito que se associava a Estados verdadeiramente árabes, a Síria e o Iêmen, sem a interferência de uma terceira ou grande potência”.

Em 1962, um evento no Caribe tomou contorno de crise mundial e envolveu a Turquia. Devido à proximidade, a URSS planejou instalar mísseis em Cuba, um momento de tensão devido à possibilidade de desencadear uma guerra nuclear. Era a resposta do bloco soviético à fracassada invasão da “Baía dos Porcos” (1961). A Crise dos Mísseis demandou negociações permeadas de elevada tensão. A crise foi resolvida mediante a não instalação dos mísseis e a retirada das bombas Il-28 de Cuba. Em contrapartida, os EUA não invadiram Cuba e retiraram os mísseis Júpiter da Turquia, em abril de 1963, algo que já estava sendo avaliado antes da crise (Department of State, s.d.).

Os anos 1970, 80 e 90 abalaram o Oriente Médio, com reflexos substanciais na região e no mundo, ainda que sem grandes reflexos diretos para a Turquia. Todavia, principalmente se comparada aos vizinhos regionais, para Boniface (1996, p. 207), a Turquia parecia uma “muralha de estabilidade”, mas “ainda em vias de democratização” (Ibidem, p. 208). Por outro lado, o país não se eximiu de participar de contendas. Como consequência do Império Otomano, algumas comunidades turcas permaneceram nos novos países. Em 1960, a República do Chipre se tornou independente do Reino Unido, com comunidades grego-cipriota e turco-cipriota. A tensão crescente fez com que a ONU criasse a Força de Pacificação das Nações Unidas no Chipre. A ilha foi invadida em 1974, por tropas turcas, com o objetivo de garantir seus interesses e os da população turca, estabelecendo a ocupação do norte da ilha, que perdura até os dias atuais (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, s.d.). Henry Kissinger, Conselheiro Nacional de Segurança e Secretário de Estado dos EUA à época, teria apoiado a ação turca (Figueiredo, 2023), ainda que isso implicasse colocar dois de seus aliados na OTAN em oposição, Grécia e Turquia.

Em outros países do entorno, alguns antigos territórios otomanos estiveram envolvidos em diversas crises a partir da segunda metade dos anos 1960, com destaque para as Crises do Petróleo (1973 e 1979) e conflitos bélicos. As guerras no Oriente Médio, a decadência do panarabismo e o ressurgimento do islamismo político se refletiram na Turquia. Desses eventos, a Revolução Islâmica Xiita (1979) no Irã transbordaria fronteiras e daria início a um novo momento geopolítico no qual a Turquia estaria bastante envolvida.

Mantendo o desejo de se inserir na Europa, a Turquia apresentou seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Europeia em 1987 e foi considerada apta a ser membro da UE em 1999. As negociações para seu acesso ao bloco foram iniciadas em 2005 (European Commission, s.d.). Todavia, até o término deste trabalho, o país não havia sido aceito entre os membros do organismo europeu, diferentemente da Grécia e de Chipre, o que dificulta o processo de admissão.

No período tratado nesta seção, confirmaram-se a aproximação da Turquia com o Ocidente Norte Atlântico e seu afastamento dos vizinhos, antigos territórios pertencentes ao Império Otomano. Entretanto, posteriormente, os novos ventos que passariam a soprar no mundo islâmico chegaram à Turquia.

6 O NEO-OTOMANISMO

Com o passar dos anos, o kemalismo, tendo adquirido uma expressão mais moderada, tornou-se uma realidade. Observa-se que as medidas adotadas por Ataturk e continuadas por Inonu

resultaram em um país mais europeu do que árabe, mais europeu do que turco, mais ocidental do que oriental. “Muitos turcos afirmam que seu país é europeu, não do Oriente Médio” (Junior Goldschmidt; Al-Marashi, 2021, p. 249). As mudanças e os índices já apresentados neste artigo demonstram que o país passou por uma recuperação e por uma evolução consideráveis. Nesse quadro, nos anos 2000, podemos observar que a Turquia se descolou dos seus antigos territórios e, com poucas exceções, de boa parte dos países europeus. Todavia, um novo movimento, surgido há alguns anos, começou a promover (velhas) mudanças.

A Turquia do século XXI parece se distanciar das relações políticas e econômicas europeias. Com o fim do século XX, o país buscou ressignificar seu lugar na política internacional, interagindo no concerto das nações, por meio de enlances políticos com o Oriente e com o Ocidente. Ao mesmo tempo, tem se deparado como o pan-islamismo sunita e com o pan-arabismo xiita. Quanto à posição geográfica, esta se mantém privilegiada, devido ao comércio, às questões militares e à necessidade da passagem de dutos de gás e petróleo. Brzezinski (1997) chama a atenção para a capacidade de projeção multidirecional da Turquia, embora esta tenha que administrar tensões com a Rússia e com o Irã. Turquia e Irã são abordados por esse autor como dois pivôs estratégicos regionais.

Esse redirecionamento da Turquia, provavelmente, possui relação com a mudança do pivô geopolítico mundial para a Ásia. Para Huntington (1997, p. 110), “a hegemonia norte-americana está retrocedendo”, seguida da “erosão da cultura ocidental”. Dessa forma, “costumes, idiomas, crenças e instituições indígenas com raízes históricas” se reafirmam. Estamos diante do declínio da capacidade de o Ocidente impor “concepções ocidentais de direitos humanos, liberalismo e democracia”, o que contribui para o enfraquecimento da visão e das “atitudes Kemalistas” (Ibidem, p. 112).

Ainda, o renascimento cultural, um dos fundamentos da atual Turquia, envolve o país em uma atmosfera político-social que pode ser definida como neo-Otomanismo. A geografia (física e humana) local, sobreposta pelos interesses nacionais e pela geopolítica mundial, serve à visão do atual presidente. A nova dinâmica diplomática no trato de questões domésticas e internacionais conduz o país a revisar seu papel no entorno muçulmano e no mundo. Com base em Huntington (1997), compreende-se que a política turca, atualmente, enquadra-se na “dessecularização” apontada por George Weigel. Trata-se de um fenômeno do final do século XX, que se relaciona com o ressurgimento, com a revitalização das religiões, sejam estas de viés fundamentalista ou não. O que pode ser caracterizado como revisionismo do kemalismo. Internamente, observa-se que o país se encontra sob a pressão do fundamentalismo islâmico.

A reafirmação do Islã no seio da sociedade e da política soma-se às projeções de poder do governo turco de modo mais assertivo e ao fortalecimento de sua política externa pendular como características deste novo ciclo. Na concepção de Huntington (Idem, p. 223-224), “a Turquia tem história, população, desenvolvimento econômico de nível médio, coerência nacional e tradição e competência militares para ser o Estado-núcleo do Islã” situação represada pelo “secularismo incorporado à sua Constituição”.

Apesar de Istambul ter sido a Cidade Europeia de Cultura em 2010, não há o reconhecimento formal da Europa de que a Turquia seja parte daquele continente, o que dificulta a consecução dos objetivos político-estratégicos turcos de integração com o continente. Além do caráter geográfico, as questões relativas aos direitos humanos - com destaque para a questão curda -, econômicas e culturais (religiosas) seriam os principais motivos de não aceitação do país na União Europeia (EU). A população majoritariamente muçulmana e a disparidade entre as rendas per capita, um potencial fator de migração turca para esses países, seriam os principais argumentos contrários ao pleito de aceitação da Turquia na UE (Marshal, 2018).

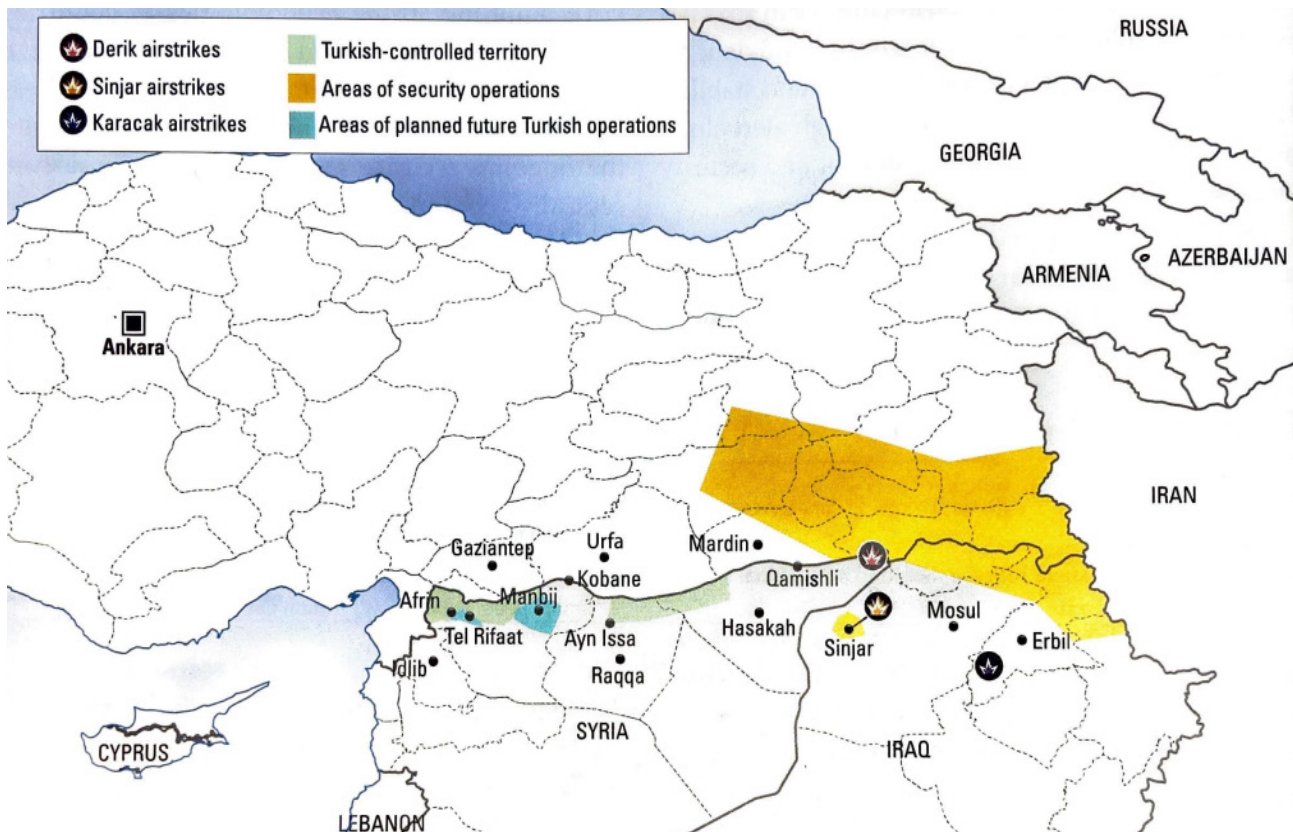
Todavia, a busca pela aceitação na EU e a participação na OTAN parecem continuar fazendo parte do portfólio geopolítico do presidente Edorgan, ainda que diante da crescente e perceptível aproximação com a Rússia e da intenção de um protagonismo que ultrapassa áreas do antigo Califado. “A Turquia pode estar pronta para abandonar seu papel frustrante e humilhante de mendiga que implora para ser admitida no Ocidente¹⁸, e retomar seu papel histórico, muito mais respeitável e altaneiro, de principal interlocutor e antagonista islâmico do Ocidente” (Huntington, 2017, p. 224). Desde 1989, o presidente Turgut Oazl passou a dar importância a outras regiões do seu entorno, demais regiões da Ásia e do Oriente Médio, além da Europa, realimentando o possível papel de potência para o país. Essa política foi seguida pelo presidente Erdogan, levantando desconfiças entre árabes e persas (Marshal, 2018).

A última intervenção política protagonizada pelas Forças Armadas turcas foi a deposição do presidente *Necmettin Erbakan* (1997), *antiocidental e pró-islâmico*, (Khanna, 2009). Na sequência, no início dos anos 2000, a política do presidente Edorgan surgiu baseada no partido do qual foi importante membro fundador. O Partido de Justiça e Desenvolvimento ajudou na revisão política, centrada na pessoa do mandatário turco, que passou a concentrar maiores poderes e a sinalizar novos rumos da sociedade. Entre estes, destacam-se a revisão do status do Museu Hagia Sophia (2020), que voltou a ser uma mesquita, e a revisão da política internacional, envolvendo diversas posições diplomáticas.

Dessa forma, a Turquia projeta-se em várias direções, competindo com interesses geopolíticos das potências: no Cáucaso; na Ásia Central; na África; na Europa Oriental e Ocidental; e na América do Sul. No Cáucaso e na Ásia Central, um dos principais instrumentos tem sido a OET (2009), fórum que reúne países por iniciativa turca, com história, cultura, idioma e identidade comuns. A Organização reúne, como membros efetivos, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Turcomenistão, Turquia e Uzbequistão, tendo a Hungria, a OCE e a República Turca do Chipre como observadores (Organization of Turkic States, s.d.).

As fricções com a Rússia acontecem em várias áreas de interesse e de influência comuns, sobretudo na Síria, onde as disputas são mais perceptíveis. O governo do presidente Assad é apoiado por Moscou, enquanto a Turquia apoia grupos islâmicos, ligados à Irmandade Muçulmana (IM), na tentativa de instalar um governo sunita naquele país. Um momento de grande tensão, parte de uma disputa mais ampla, foi a derrubada de um Sukoi 24 russo pela Força Aérea Turca (2015), que teria entrado no espaço aéreo turco (Marshal, 2018). Territórios da Síria e do Iraque têm sido alvos de ações militares na fronteira, na tentativa de atingir grupos curdos (figura 3), eminentemente, membros do Partido dos Trabalhadores Curdos (PKK). Tais ações contribuem para gerar mais instabilidade no Oriente Médio, ainda que as forças curdas do *Syrian Democratic Forces*, membros do YPG (*Syrian Kurdish People's Protection Units*), estejam sob a proteção norte-americana. Assim, o que seria um problema doméstico, termina por se espalhar, com reflexos para a OTAN. As adesões da Finlândia e da Suécia à Organização foram condicionadas pelas demandas turcas, referente aos curdos do PKK exilados nesses países (International Institute for Strategic Studies - IISS, 2022). A outra moeda de troca se referiu às novas aeronaves F-16 que Ancara deseja adquirir.

¹⁸ A Turquia participou das campanhas na ex-Iugoslávia (1990), na Líbia (2011) e no Afeganistão (2001-2021) como membro da OTAN.

Figura 4 – Ações Turcas contra curdos, na Síria e no Iraque

Fonte: IISS

Na África, o apoio turco ao presidente Mohamed Morsi (2001-2012), do Egito, ligado à IM, provocou o esfriamento das relações entre os dois países (Marshal, 2018). O país projeta, ainda, poder militar na Líbia e poder econômico e cultural na Tunísia. É um dos cinco países que organiza uma cúpula com a África. Neste caso, um fórum de desenvolvimento da parceria estratégica entre as duas partes, Turquia e África (Republic of Turkiye. Ministry of Foreign Affairs, 2022c). Material de defesa turco e escolas turcas têm sido identificados na África, assim como estudantes africanos têm sido bem-vindos na Turquia (BBC News Brasil, 2023). Suas representações diplomáticas estão presentes em quase todos os países africanos. Dados de 2022 somam 44 embaixadas turcas na África, cobrindo quase a totalidade de 45 países (Republic of Turkiye. Ministry of Foreign Affairs, 2022b) Pelo mundo, há mais de 250 missões turcas, constituindo a 5ª maior rede diplomática mundial (Republic of Turkiye. Ministry of Foreign Affairs, 2022a), com cerca de 150 embaixadas.

Cabe observar ainda que, tangenciando a África, o limite leste do Mediterrâneo abriga uma imensa bacia de gás dividida por diversos países, representando mais um foco gerador de tensões, envolvendo, eminentemente, Grécia, Turquia, [Síria, Líbano], Israel, Egito, [Palestina], Líbia, Tunísia e Chipre, entre outros países interessados nessa exploração. Os desafios se prolongam para leste, devido aos Acordos de Abraão¹⁹ (Hussein, 2020).

Essa “globalização turca” chega à América Latina, envolvendo Argentina, Brasil, Chile,

¹⁹ Os Acordos de Abraão (2020) é um arranjo diplomático construído pelo presidente Donald Trump, com a finalidade de aproximar, diplomaticamente, países islâmicos de Israel.

Colômbia, Cuba, México e Venezuela, principais parceiros comerciais do país na região. Com o reconhecimento da legitimidade do presidente Maduro e com o estreitamento das relações com a Venezuela, este se tornou um parceiro estratégico turco de grande importância, sem desconsiderar a importância geopolítica do Brasil. Essa postura fez com que empresas turcas passassem a investir na Venezuela, isenções fiscais fossem dadas a produtos turcos e negócios com ouro e petróleo beneficiassem Ancara. Enquanto China, Cuba, Irã, Rússia e Turquia se alinham nas relações com Caracas, os dois últimos promovem uma aproximação militar, iniciada por meio de um acordo que reforça a desafiadora posição tomada pelos turcos, frente às sanções dos Estados Unidos (Ibidem).

No que se refere à relação com os polos de poder do Ocidente, a negação da utilização da fronteira com o Iraque demonstrou que o país não estava à disposição de qualquer aventura geopolítica, mesmo sendo um importante membro da OTAN. Estadunidenses e ingleses tiveram que rever seus planos para a invasão do Iraque (1993) diante da negação da frente turca (Keegan, 2005). Esse posicionamento se diferenciava do anterior, adotado durante a Guerra do Golfo (1991). Naquela ocasião, aeronaves dos EUA decolavam de bases na Turquia para manter a “Zona de Exclusão” ao norte do Iraque. Em 2003, o governo turco chegou a divulgar o envio de 10.000 homens para uma missão de paz, que poderiam ser empregados para combater os curdos, e não para protegê-los. Entretanto, a Turquia decidiu não participar do conflito de qualquer forma (Mansoor, 2011). Os EUA chegaram a oferecer “US\$ 6 bilhões em ajuda como recompensa pela decisão do Parlamento turco de permitir que a 4ª Divisão de Infantaria e outros contingentes norte-americanos entrassem no território turco” (Keegan, 2005, p. 174). A proposta foi rejeitada.

“Durante cinquenta anos, a política turca havia sido dominada por questões muito semelhantes às que interessavam a classe política na Europa e na América”, mas as mudanças chegaram com a ascensão ao poder de Recep Tayyip Erdogan, que “impôs uma súbita mudança de rumo” (Ibidem, p. 173). Essas “transgressões” à ordem do Atlântico Norte se depararam com a revolta militar (2016)²⁰ e com a possibilidade de apoio do clérigo Fethullah Gülen, exilado nos EUA e adversário político de Erdogan. A crise entre os dois Estados foi agravada pela aquisição de sistemas russos de artilharia antiaérea S-400 (2019) pela Turquia e, mais recentemente, devido à barganha quanto à adesão da Finlândia e da Suécia à OTAN. Em face da obtenção do material russo, a Turquia foi expulsa do programa de fabricação das aeronaves F-35 e impedida de comprar qualquer tipo de aeronave militar.

Na Bulgária, na Alemanha, na França e até nos EUA, entre outros países, a Turquia tenta influenciar o ambiente. Esse alargamento da influência turca não é recente. Segundo Khanna (2009, p.37), em 2008, a Bulgária já estava “se tornando um subúrbio da grande Istambul”, algo que o autor chamou de “Istambulgaria”. Ele considerou Istambul a “nova Berlim”, e o distrito de Kreuzberg, a “Pequena Istambul”. Conforme sua visão à época, a Turquia se tornava mais europeia e a Europa, mais turca. Recentes investigações apontam para o prefeito de Nova Iorque, que teria recebido doações ilegais da Turquia para a sua campanha eleitoral (Katerski, 2023).

Outras questões mais recentes permeiam a relação Turquia-Ocidente e merecem destaque. Desde os anos 2000, o governo turco passou a apresentar uma nova postura no que diz respeito ao Oriente Médio e ao conflito palestino-israelense em particular (Jewish Virtual Library, s.d.). As relações entre os dois Estados têm variado entre afastamentos e aproximações. A morte de civis turcos, embarcados na “Frota da Liberdade”, que levava ajuda humanitária aos palestinos, por soldados

²⁰ Há uma hipótese que as Inteligências dos EUA e a russa teriam tido conhecimento prévio da possível tentativa de derrubada do presidente Erdogan, mas que só os russos teriam emitido um alerta.

israelenses e em águas internacionais (2010), provocou grande tensionamento diplomático (Poggio, 2010), o qual retornou em 2023, após os ataques do HAMAS e as respostas militares israelenses contra a Faixa de Gaza.

Em 2011, irrompeu a Guerra na Síria, e a Turquia passou a conter os refugiados que tem buscado chegar à Europa em troca de ajuda financeira. Hospedando milhões de refugiados e com gastos de dezenas de bilhões de dólares, o país tem advogado pelo retorno dos sírios ao seu país de origem (Republic of Türkiye. Ministry of Foreign Affairs, 2022a). O afastamento diplomático do “Ocidente”, provavelmente, pontuou quando o presidente Joe Biden reconheceu o “Massacre Armênio”, ocorrido em 1915 (The White House, 2021), o que provocou reações em Ancara, diante de um tema tão sensível na comunidade internacional.

Quanto ao Mar Negro, este tem se tornado um ambiente de constante tensão, que chegou ao seu pico após o início da Guerra na Ucrânia (2022). Os Estreitos do Bósforo e de Dardanelos continuam a ter grande significado para os movimentos marítimos, neste caso, pontualmente, com reflexos para a segurança alimentar mundial (IISS, 2022). Além de intermediar o acordo para escoamento de grãos ucranianos pelo Mar Negro, o país não aderiu às sanções contra a Rússia. Todavia, vendeu drones militares à Ucrânia, não se afastando de nenhum dos lados definitivamente. Esse posicionamento pode ser expandido para as aproximações financeira e comercial com a China, ao aderir à Iniciativa Cinturão e Rota e ao tomar empréstimo financeiro. Além desses aspectos, o país tem silenciado quanto à repressão chinesa envolvendo muçulmanos uigures, povo de origem turca (BBC News Brasil, 2023).

7 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscamos abordar alguns dos principais fatores estruturais e conjunturais relativos à Turquia, apresentando um extrato da política interna e externa do país, com enfoque a partir do último quartil do século XIX. Na análise realizada, foram explorados aspectos da história, geografia, sociedade, economia, política e geopolítica que caracterizaram o período do final do declínio do Império Otomano até os 100 anos da República turca.

Nesse panorama, analisou-se que a fragilidade apresentada pelo Califado Otomano exigia mudanças, que fizeram com que surgissem movimentos reformistas. A partir de um destes, ascendeu Mustafá Kemmal, que fundou a República da Turquia após a I Guerra Mundial. A formação do Estado tinha como objetivo torná-lo parte da Europa - o que, em parte, aconteceu de fato, embora não de direito. A ocidentalização continuou sendo o pilar civilizacional turco após a II Grande Guerra. Nesse período, diante da Guerra Fria, o país foi peça importante na consecução dos interesses dos países do Atlântico Norte, enquanto procurava angariar “dividendos” nesse cenário.

Observou-se, ainda, que, com o passar do tempo, o país buscou desenvolver um caminho político, econômico e social, em parte, com iniciativas próprias. Para referenciar esse entendimento, podemos identificar, nas últimas duas décadas, alguns aspectos que dão ressignificado à atual Turquia: diplomacia multidirecional; desenvolvimento socioeconômico com traços europeus; poder militar regional; características de *hub* logístico, sendo uma ponte da Eurásia com acesso e posicionamento privilegiados no Mediterrâneo (*hub* marítimo); controle dos Estreitos de Bósforo e Dardanelos; diplomacia dual combinando *hard power* e *soft power*; e o ressurgimento dos identitarismos islâmico, étnico e cultural.

A emergência do neo-Otomanismo se insere nesse contexto de questionamento do unilateralismo dos EUA e da grande dificuldade da Turquia em se tornar um país europeu. Neste trabalho, identificamos que o país busca redesenhar seu papel no tabuleiro estratégico, apresentando-se

como um *player* regional de peso e mundial com restrições. A adoção da multipolaridade faz parte das bases dessa nova postura estratégica, que mesclam alterações parciais nas “Seis Flechas”, sem abandonar o kemalismo como um todo. A Europa, aparentemente, deixou de ser o único “farol” político, econômico e social e o país parece viver sob um novo conflito identitário: “islamicracia” *versus* “atlanticracia”.

Assim sendo, diante do que foi apresentado, conclui-se que a República turca é um país bastante relevante no atual cenário, tendo recuperado seu status de importância regional e mundial. No entanto, grandes questionamentos permanecem quanto aos rumos que o país tomará, haja vista sua revisão política e sua maior inclinação para leste. Movimentos importantes que devem ser acompanhados diante das atuais mudanças no tabuleiro estratégico.

REFERÊNCIAS

AKINER, Ata A. **The Impact of the Korean War on Turkey**. Disponível em: <https://history.rutgers.edu/docman-docs/undergraduate/honors-papers-2008/91-the-impact-of-the-korean-war-on-turkey/file#:~:text=From%201950%20to%201953%2C%20Turkey,coalition%20to%20defend%20South%20Korea>. Acesso em: 06 dez. 2023.

AZHARI, Valérié. Vers Une “libanisation” des systèmes politiques au Moyen Orient? **Defense Nationale Libanaise**. Lebanon, n. 102, Oct. 2017.

BABALI, Banaki. Turkish Influence in Central Asia: Turkey’s sphere of influence has been expanding into Central Asia, thanks to the country’s soft power and a vacuum created by the gradual waning of Russian power in the region. **The business year**. Disponível em: <https://thebusinessyear.com/article/turkish-influence-in-central-asia/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. São Paulo: Fundamento, 2007.

BONIFACE, Pascal. **Dicionário das Relações Internacionais**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1996.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American Primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997.

CARLAN, Cláudio Umpierre. A política de Constantino e a formação do Império Romano do Oriente. **Anos 90**. Porto Alegre, v. 16, n. 30, p. 61-75, dez. 2009.

CENTRO CULTURAL BRASIL TURQUIA. **A história da República**. Disponível em: <http://brasilturquia.com.br/a-historia-da-republica-243.html>. Acesso em: 02 dez. 2023.

CENTRO CULTURAL BRASIL TURQUIA. **A população da Turquia**. Out. 2014. Disponível em: <http://brasilturquia.com.br/a-populaco-da-turquia-180.html>. Acesso em: 02 dez. 2023.

CENTRO CULTURAL BRASIL TURQUIA. **História da Turquia até 1923**. 2010a. Disponível em: <http://brasilturquia.com.br/sub.php?id=242>. Acesso: em 02 dez. 2023.

CENTRO CULTURAL BRASIL TURQUIA. **O País**. 2010b. Disponível em: <http://brasilturquia.com.br/o-pais-225.html>. Acesso em: 02 dez. 2023.

CENTRO CULTURAL BRASIL TURQUIA. **Órgãos fundamentais do Estado**. 2010c. Disponível em: <http://www.brasilturquia.com.br/orgos-fundamentais-do-estado-246.html>. Acesso em: 02 dez. 2023.

FERRO, Marc. **O Choque do Islã. Séculos XVIII-XXI**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2008.

FIGUEIREDO, Felipe. O legado maldito de Henry Kissinger e de sua lupa de ver o mundo. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/filipe-figueiredo/o-legado-maldito-de-henry-kissinger-e-de-sua-lupa-de-ver-o-mundo/>. Acesso em: 07 dez. 2023.

HUSSEIN, Uhammad. **A Estratégia Militar Turca no Norte da África e América do Sul. Impactos Geopolíticos para o Brasil. DefesaNet**. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/tecnologia/a-estrategia-militar-turca-no-norte-da-africa-e-america-do-sul-impactos-geopoliticos-para-o-brasil/>. Acesso em: 05 dez. 2023

JUNIOR GOLDSCHMIDT, Arthur; AL-MARASCHI, Ibrahim. **Oriente Médio: uma história concisa o Oriente Médio**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

KATERSKY, Aaron. **Federal corruption probe scrutinizing possible Turkish links to NYC Mayor Eric Adams' campaign: Sources**. Disponível em: <https://abcnews.go.com/US/federal-corruption-probe-possible-turkish-links-eric-adams-campaign/story?id=104830059>. Acesso em: 15 dez. 2023

KEEGAN, John. **A Guerra do Iraque**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.

KHANNA, Parag. **The Second World: how emerging powers are redefining global competition in the twenty-first century**. New York: Random House Trade Paperback, 2009.

LOPES, Margarida Santos. **Novo Dicionário do Islão**. 2. ed. Alfragide: Casa das Letras, 2010.

MANSOOR, Peter R. **Bagdá ao Amanhecer: a guerra de um comandante no Iraque**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2011.

MARSHAL, Tim. **Prisioneiros da Geografia: 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEIHY, Murilo. **Os libaneses**. São Paulo: Contexto, 2016.

ORGANIZATION OF TURKIC STATES. **Organization of Turkish States**. Disponível em: <https://www.turkicstates.org/en/turk-konseyi-hakkinda>. Acesso em: 12 dez. 2023.

POGGIO, Guilherme. Navio de apoio aos palestinos é atacado pela Marinha de Israel: TV israelense fala em 19 mortos. **Poder Naval**. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2010/05/31/navio-de-apoio-aos-palestinos-e-atacado-pela-marinna-de-israel/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

Por que o mundo está de olho na eleição presidencial da Turquia. **BBC News Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn3vd22zk7no>. Acesso em: 11 dez. 2023.

REPUBLIC OF TURKIYE. Ministry of Foreign Affairs. **Enterprising and humanitarian foreign policy: a synopsis**. 2022a. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa>. Acesso em: 03 dez. 2023.

REPUBLIC OF TURKIYE. Ministry of Foreign Affairs. **Türkiye-Africa Relations: Africa**. 2022b. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-africa-relations.en.mfa#:~:text=T%C3%BCrkiye%20attaches%20importance%20to%20opening,to%2044%20as%20of%202022>. Acesso em: 03 dez. 2023.

REPUBLIC OF TURKIYE. Ministry of Foreign Affairs. **Turkish citizens living abroad: enterprising and humanitarian foreign policy**. 2022c. Disponível: <https://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa>. Acesso em: 05 dez. 2023.

REPUBLIC OF TURKIYE. Ministry of Foreign Affairs. **Türkiye and the African Union**. 2022d.

- Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-and-the-african-union.en.mfa>. Acesso em: 13 dez. 2023.
- RUFIN, Jean-Christophe. **O império e os novos bárbaros**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel, P.. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- SAVELLE, Max et al. **História da Civilização Mundial**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1968. v. IV.
- SILVA, Edilson Adão Cândido da. **Oriente Médio: a gênese das fronteiras**. São Paulo: Zapt Editora, 2010.
- STATISTA. **Largest economies worldwide in 2022, by gross domestic product**. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/268173/countries-with-the-largest-gross-domestic-product-gdp/>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- TAYLOR, Rob. **Pipeline politics in Syria: you can't understand the conflict without talking about natural gas**. Disponível em: <http://armedforcesjournal.com/pipeline-politics-in-syria/>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES – IISS. **The Armed Conflict Survey 2022: the worldwide review of political, military and humanitarian trends in current conflicts**. Londres: Routledge, 2022.
- THE WORLD BANK. **Turkiye**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/TR>. Acesso em: 05 dez. 2023.
- TOSTA, Octavio. **Teorias geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.
- TURKEY-Israel Relations. **Jewish Virtual Library**. Disponível em: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/turkey-israel-relations>. Acesso em: 07 dez. 2023.
- TURKIYE. **European Commission**. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en. Acesso em: 07 dez. 2023.
- UNDP. **Turkiye. Turkey is in the top human development category for the second time in the Human Development Index**. Disponível em: <https://www.undp.org/turkiye/news/turkey-top-human-development-category-second-time-human-development-index>. Acesso em: 09 dez. 2023.
- UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. **Events in the Summer of 1974**. Disponível em: <https://unficyp.unmissions.org/events-summer-1974>. Acesso em: 07 dez. 2023.
- UNITED STATES. CIA. **Turkie (Turkiye) – Country Summary**. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/turkey-turkiye/summaries/#government>. Acesso em: 09 dez. 2023.
- UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **The Cuban Missile Crisis, October 1962**. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/cuban-missile-crisis>. Acesso em: 07 dez. 2023.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **Statement by President Joe Biden on Armenian Remembrance Day**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/24/statement-by-president-joe-biden-on-armenian-remembrance-day/>. Acesso em: 16 dez. 2023.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As relações internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

ENSINO E A CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A FORÇA TERRESTRE EM 2040¹

TEACHING AND TRAINING HUMAN RESOURCES FOR THE LAND FORCE IN 2040

EDSON AITA ET AL²

RESUMO

O Estado-Maior do Exército (EME) propôs aos discentes do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração (CPEAEx), em 2023, o desafio de estudar o Sistema de Educação do Exército (SEE), apresentando o seguinte problema geral: “De que forma o SEE poderá dar suporte e potencializar a evolução da Concepção de Transformação do Exército, no horizonte de 2040?”. Para responder ao problema proposto e atender aos objetivos apresentados, o Grupo de Trabalho realizou uma pesquisa qualitativa, baseando-se em fontes bibliográficas e documentais, em estudos de caso de outros exércitos e das Forças Singulares e em questionários e entrevistas aplicados a um grande número de profissionais militares, órgãos e estabelecimentos de ensino. Esse conjunto de fontes permitiu a construção de um diagnóstico que abordou o panorama geral da situação atual da educação militar no Exército e a formulação de propostas para o aperfeiçoamento do SEE. Por fim, concluiu-se que caberá ao SEE capacitar os recursos humanos para a certeza e educá-los para a incerteza, fundamentado na ética, nas tradições e nos valores militares.

Palavras-Chave: Educação; Transformação; Capacidades; Conceito Operacional.

ABSTRACT

In 2023, the Army General Staff (EME) proposed to students of the Policy, Strategy and High Administration Course (CPEAEx) the challenge of studying the Army Education System (SEE), presenting the following general problem: “How can the SEE support and enhance the evolution of the Army Transformation Concept, within the horizon of 2040?” To respond to this problem and meet the objectives presented, the Working Group carried out qualitative research, based on bibliographic and documentary sources, case studies of other armies and the Single Forces and questionnaires and interviews applied to a large number of militaries, bodies and educational establishments. This set of sources allowed the construction of a diagnosis that addressed the general panorama of the current situation of military education in the Army and the formulation of proposals for improving the SEE. Finally, it was concluded that the SEE has to prepare the human resources for certainty and educate them for uncertainty, based on military ethics, traditions and values.

Keywords: Education; Transformation; Capabilities; Operational Concept.

OS AUTORES

² São coautores do trabalho: Luiz Antonio Freire de Paiva Junior; Mario Cabral da Silva Filho; Aldélio Bueno Caldeira; Vanderson Giacomini Savio; Ernesto Pastl Neto; Henrique Vidal Lopez Pedrosa; Felipe Gomes Nunes; Wellington Junio Matheus Pires; Douglas Francisco Raicoski Junior; Elbio Leandro Bráulio; Antônio Augusto Alves Ceschin; Rafael Xavier Canes; Luiz Augusto Fontes Rebelo; Leonardo Sanches Santos; André Costa Campelo; Pedro Henrique Cavalcanti de Almeida; Luiz Ângelo de Andrade Pinheiro Borges; e Marcello Borges Da Costa.



¹ Este artigo é uma síntese do Projeto Interdisciplinar produzido pelo Grupo de Trabalho do CPEAEx.

1 INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro (EB) é uma instituição em constante transformação, tendo o Sistema de Educação e Cultura do Exército (SECEX) como a mola propulsora de todos os sistemas e a *alma mater* da instituição. (Brasil, 2023a)

No ano de 2022, o EB completou mais um ciclo previsto do seu processo de transformação, que teve como principal objetivo evoluir a forma de combater, de se equipar e de se organizar, conduzindo a Força Terrestre (F Ter) a uma nova doutrina. A partir de 2023, um novo ciclo se inicia, visando o horizonte de 2040, por meio da formulação de iniciativas estratégicas para a geração e gestão de novas capacidades que projetarão a Força Terrestre para o futuro. (Brasil, 2023d)

Face ao valor desse sistema e a sua contribuição para a Força, o Estado-Maior do Exército (EME) estabeleceu para o Projeto Interdisciplinar (PI) do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) 2023 a seguinte temática: “Ensino e Capacitação de Recursos Humanos para a Força Terrestre (F Ter) em 2040 - proposta para o SECEX face à evolução do Processo de Transformação do Exército Brasileiro”. (Brasil, 2023b)

Cabe ressaltar que o Sistema de Educação Militar possui tradição de inovação, pois, ao longo de sua existência, tem vivenciado constante processo de desenvolvimento da aprendizagem, buscando sempre posicionar-se na vanguarda do Sistema Educacional do País. (Brasil, 2023d)

Em suas diretrizes, o Comandante do Exército destaca sua intenção de acelerar as ações de transformação e de modernização do EB que proporcionem capacidades para enfrentar as ameaças mais relevantes ao país. (Brasil, 2023c)

No mesmo documento, a diretriz nº 9 abarca a necessidade de dar continuidade ao Processo de Transformação do EB no horizonte de 2040, baseado em um novo conceito operacional, o Conceito Operacional do Exército Brasileiro (COEB), que conduzirá a um desenho de F Ter dotada de novas capacidades e preparada para ser empregada, segundo os fundamentos de uma Doutrina Militar Terrestre permanentemente atualizada.

Nesse diapasão, a transformação do Exército tem no Sistema de Educação do Exército (SEE) um dos principais ambientes para iniciar e desenvolver o processo da absorção da cultura de inovação. A tríade formada pelo docente, discente e conhecimento ganhará uma nova dimensão, tornando esse conjunto o foco de todo o sistema (Brasil, 2013), uma vez que “o Exército marcha sempre para frente e cada dia está melhor e mais operacional”, conforme Brasil (2023a, p.10).

Este artigo pretende apresentar, de forma resumida, o resultado do Projeto Interdisciplinar produzido pelo Grupo de Trabalho (GT) do CPEAEx, com ênfase no diagnóstico que foi construído e nas propostas apresentadas para o aperfeiçoamento do SEE.

2 METODOLOGIA

Nessa sessão será explicitado, sucintamente, a metodologia empregada para a resolução do trabalho.

O EME apresentou ao GT do CPEAEx o seguinte problema geral: “De que forma o SEE poderá dar suporte e potencializar a evolução da Concepção de Transformação do Exército, no horizonte de 2040?” (Brasil, 2023b)

Ao mesmo tempo, foi estabelecido como objetivo geral: “Apresentar proposta para o SECEX, face à evolução da Concepção de Transformação do Exército Brasileiro, para a preparação

dos recursos humanos necessários à efetividade da Força Terrestre em 2040”. (Ibidem)

As áreas da Educação e Cultura no Exército são englobadas por um único sistema, o SECEX. Tendo em vista a limitação do tempo de pesquisa e a orientação recebida pelo EME, este trabalho ficou restrito à Educação.

Para responder ao problema proposto e atender ao objetivo apresentado, o GT realizou uma pesquisa qualitativa, baseando-se em fontes bibliográficas e documentais, em estudos de caso de outros exércitos e das Forças Singulares e em questionários e entrevistas, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Pesquisa Qualitativa

Tema	Técnica de pesquisa	Entrevistados	Respondentes dos Questionários
SEE	Documental, bibliográfica, análise de relatórios, entrevistas com especialistas e aplicação de questionários.	- 16 Oficiais Gerais da ativa e veteranos. - 6 Coronéis da ativa e veteranos. - Integrantes do GTE-ME.	- 822 docentes de 11 Estb Ens. - 11 Chefes de STE de Estb Ens EB. - 8 Cmt Estb Ens Form e Aperf. - Todos os ODS, ODOp, Cmdo Mil A e Estb Ens do EB.
Força 2040	Documental, bibliográfica e aplicação de questionários.		- 85 Coronéis do EB e da FAB e Capitães de Mar e Guerra da MB. - 92 Oficiais-alunos do 2º Ano do CCEM.
Doutrina de Operações Conjuntas			
Outros exércitos		-	4 Adidos Militares.

Fonte: os autores

Os países estudados foram selecionados por terem passado por recentes transformações em seus exércitos e possuírem um sistema de educação militar consolidado. Dentro dessas características, buscou-se um país sul-americano (Chile), um europeu (Espanha), uma nação referência no campo militar (EUA) e um país avançado tecnologicamente (Israel). Os ensinamentos e as boas práticas colhidas do estudo da educação militar desses exércitos foram incorporados às propostas e ações para o SEE.

Sublinha-se, ainda, que o tema educação militar é bastante amplo, apesar das delimitações supramencionadas, o que motivou o GT a realizar uma seleção de variáveis para serem estudadas. Inicialmente, foram apontadas como fundamentais: a liderança, que abarca os valores, os deveres e a ética militar; o ensino; a pesquisa; e os recursos humanos, aqui entendidos como o corpo docente dos Estabelecimentos de Ensino (Estb Ens) do Exército. As três primeiras variáveis são consideradas os pilares da educação militar e a quarta é entendida como a base, posto que são educadores, exemplos para seus alunos e, por último, verdadeiros modelos a serem seguidos (Brasil, 2023c). Em seguida, foram indicadas as demais variáveis: estrutura e organização; avaliação; e capacitação física.

Sendo assim, os oficiais alunos do CPEAEx se aprofundaram sobre o tema proposto pelo EME, de forma crítica, proativa e criativa, a fim de apresentar diagnósticos, propostas e ações para o SEE.

3 UM BREVE HISTÓRICO DO SEE

Em 1810, com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, criou-se a Academia Real Militar, escola dedicada à formação dos oficiais das armas do Exército da colônia. Origem da atual Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), tinha o objetivo de preparar os militares para as armas de Infantaria, Cavalaria, Artilharia e Engenharia. (Castro, 1995)

O positivismo, corrente filosófica inserida no Brasil desde o período Pombalino, ganhou força a partir de 1850, tendo como seu principal expoente Augusto Comte. (Martino, 2001)

Assumiu a presidência do Brasil, em 1911, o Marechal Hermes da Fonseca, que com o conhecimento que adquirira em viagens à Alemanha, juntamente com os oficiais chamados de “jovens turcos”, implementou uma nova sistemática de ensino, não mais de influência francesa. (Almeida, 1988)

A influência alemã não durou muito tempo. Assim, sob chefia do General gaulês Gamelin, a Missão Militar Francesa de Instrução iniciou os trabalhos em 1920, o que perdurou até 1940, por causa da 2ª Grande Guerra Mundial. Sua maior influência foi percebida no plano de carreira de formação continuada e nas Escolas de Aperfeiçoamento e de Altos Estudos. (Martino, 2001)

A influência escolar mudou definitivamente com a participação do Brasil na 2ª Grande Guerra Mundial. Após aliança firmada com os Estados Unidos da América (EUA), em 1942, as instituições militares de ensino buscaram referenciais organizacionais mais efetivos, o que perdurou até 1952, por conta dos desenlaces em uma nova fase histórica: a Guerra Fria.

Nos Governos Militares, a partir de 1973, aderiu-se ao tecnicismo pedagógico, onde a técnica era o que importava, era o “aprender a fazer”. (Luchetti, 2006)

A busca contínua do EB no aperfeiçoamento de seu sistema de educação, importante vetor de transformação da Força Terrestre, conta com duas recentes análises que antecederam o presente estudo: o GT para o Estudo da Modernização do Ensino (GTEME), instituído em 1995; e o Grupo de Estudo da Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC), criado em 2014, que elencaram em suas avaliações diagnósticas importantes contribuições para o SEE atual.

Em 2012, com a publicação da Portaria nº 137, do Estado-Maior do Exército, foi aprovada a diretriz para a implantação do Ensino por Competências no EB (Brasil, 2012).

No que tange à estrutura, atualmente a educação no Exército desenvolve-se em quatro linhas de Ensino Militar:

I – Bélico (LEMB), destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à direção, ao preparo e ao emprego da Força Terrestre;

II – Científico-Tecnológico (LEMCT), destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à direção e à execução de atividades científico-tecnológicas;

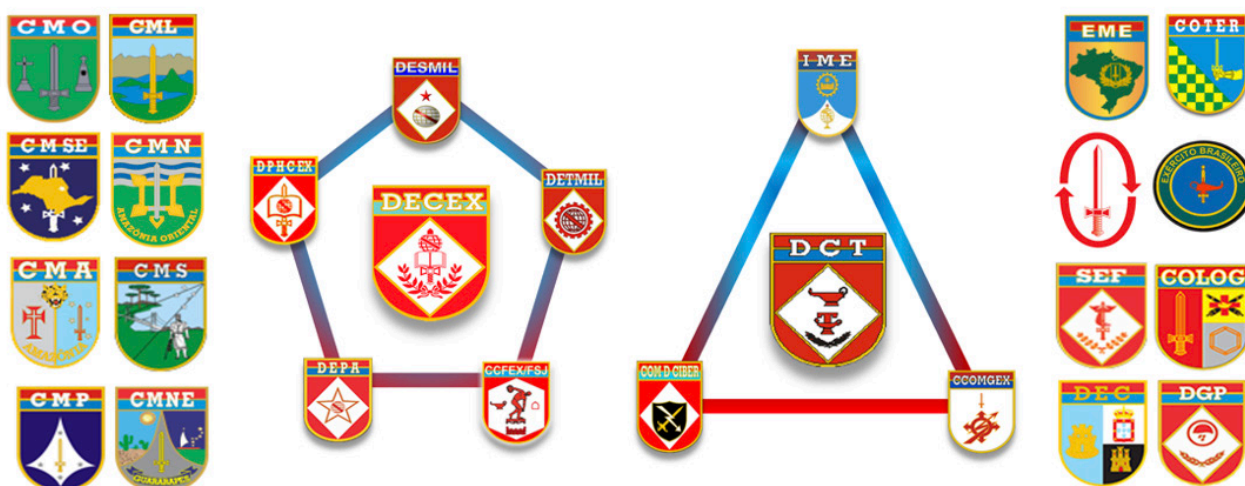
III – de Saúde (LEMS), destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à execução das atividades de saúde; e

IV – Complementar (LEMC), destinada à qualificação continuada de pessoal necessário ao desempenho de atividades não enquadradas nas linhas anteriores e definidas em legislação específica.

Com relação a amplitude, o SEE é mais abrangente do que o Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX), órgão de direção setorial responsável, englobando também: o

Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), por meio de suas Escolas (ENaDCiber, CIGE e EsCom)¹ e Instituto Militar de Engenharia (IME); os Comandos Militares de Área, que possuem Centros de Instrução (CI) e Estágios Setoriais; o Estado-Maior do Exército (EME), notadamente por meio da 1ª e 7ª Subchefias, o Comando de Operações Terrestres (COTER), com a Doutrina e o Preparo; e outros Órgãos que também possuem CI, Instituto de Educação e estágios específicos. A figura 1 ilustra um panorama geral da complexidade do SEE.

Figura 1 - Amplitude do SEE



Fonte: Os autores

Ainda que o ensino no EB se desenvolva em quatro distintas Linhas de Ensino Militar, o estudo em questão se dedicou a analisar apenas a LEMB e a LEMCT.

4 PROPOSTAS AO SEE

A partir do diagnóstico realizado, da revisão da legislação pertinente e da consolidação dos questionários enviados e das entrevistas realizadas, foram elaboradas propostas para o aperfeiçoamento do SEE, visando à preparação dos recursos humanos necessários para a efetividade da Força Terrestre em 2040. Para maior compreensão, as propostas foram organizadas com base nas principais variáveis elencadas na metodologia.

4.1 Ensino

Como forma de fazer frente à rápida evolução tecnológica e atender em melhores condições à geração de discentes, é importante a adequação dos itinerários formativos de ambas as linhas de ensino, de forma a preparar os militares para o emprego em um ambiente digitalizado e tecnologicamente avançado, sem descuidar dos fundamentos básicos e perenes do combate. Para tanto, recomenda-se a instituição de grupos de trabalho permanentes para uma ampla e constante atualização

¹ A Escola Nacional de Defesa Cibernética (ENaDCiber) é diretamente subordinada ao Comando de Defesa Cibernética (Com D Ciber), o Centro de Instrução de Guerra Eletrônica (CIGE) e a Escola de Comunicações (EsCom) são diretamente subordinados ao Centro de Comunicações E Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx).

dos documentos de ensino.

Ainda nesse sentido, é fundamental que seja reforçada a utilização das Metodologias Ativas de Aprendizagem (MAA) e viabilizado o maior emprego de fermentas de Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC), sobretudo da inteligência artificial, com grande capacidade de transformar os processos e o trinômio docente-discente-conhecimento.

Da mesma forma, devem ser investidos recursos na infraestrutura dos estabelecimentos de ensino para deixar os ambientes em condições de receber equipamentos modernos.

Como forma de contribuir para o processo de transformação e evolução da Força, é essencial o desenvolvimento do pensamento crítico e criativo e da cultura de inovação e de transformação, dando maior autonomia ao discente para construir o conhecimento e expor suas ideias.

Em complemento, propõe-se estudar soluções inovadoras que se traduzam em maiores desafios acadêmicos aos discentes, em especial durante a formação.

A guerra do futuro, conforme a doutrina e os estudos apontam, tende a possuir características mais complexas que exigirão o emprego conjunto das Forças Armadas nos distintos tipos de operações. Desta feita, o SEE possui papel fundamental nesse processo. Portanto, é crucial desenvolver uma cultura de preparo e emprego conjunto das Forças Armadas ao longo de todo o itinerário formativo.

Visualiza-se que isso poderia ser efetivado por meio de ciclos: do conhecimento, envolvendo as escolas de formação (vistas, palestras e atividades escolares básicas); do fortalecimento, englobando as escolas de aperfeiçoamento (exercícios conjuntos de curta duração e intercâmbio de instrutores); e da ampliação, congregando os Cursos de Altos Estudos Militares (CAEM) das FS (simulação viva e construtiva, congressos, intercâmbios etc.).

Para tanto, deve-se contar com a Chefia de Educação e Cultura (CHEC), estrutura integrante do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), no sentido de coordenar a realização de visitas entre as Escolas de Formação, exercícios táticos entre as Escolas de Aperfeiçoamento e exercícios operacionais e estratégicos entre as escolas de mais alto nível.

Ainda sobre esse tópico, caberia a avaliação da realização integrada de parcela do curso de altos estudos, no período que antecede ao Exercício AZUVER, de forma a potencializar a cultura da interoperabilidade. O aumento do número de vagas para o Curso de Estado-Maior Conjunto, realizado na Escola Superior de Guerra (ESG), também contribuiria para tal objetivo.

Para fazer frente à velocidade e volume de informações, aponta-se para a necessidade de realizar a capacitação mínima informacional², de inteligência militar e de comunicação estratégica ao longo de todo o itinerário formativo.

Outra oportunidade de aperfeiçoamento no SEE recai sobre a utilização e a valorização da EaD, que se alinha completamente ao ambiente da era do conhecimento. O desenvolvimento contínuo, por intermédio de cursos e estágios ao longo da carreira, deve ser incentivado e potencializado com tais ferramentas tecnológicas.

Nesse sentido, é substancial desenvolver a cultura de aprendizado ao longo da vida, a fim de manter os quadros permanentemente atualizados.

O DECEX pode estudar a possibilidade de desenvolver cursos, na modalidade EaD, de curta duração, para oficiais e sargentos, após a formação e após o aperfeiçoamento, com a finalidade de capacitar militares para o exercício de funções em que há falta de especialistas.

² Comunicação Social, Guerra Eletrônica, Guerra Cibernética, Assuntos Cíveis, etc.

Aproveitando-se as plataformas de educação a distância, os cursos e estágios dos Estb Ens e dos CI devem ser revistos.

Por fim, quanto à variável ensino, sugere-se desenvolver um sistema corporativo para a gestão da educação militar, de forma a propiciar uma melhor consciência situacional aos tomadores de decisão do nível estratégico.

4.2 Pesquisa

Quanto à variável pesquisa, seria primordial ampliar a integração entre a LEMB e a LEMCT.

Deve-se incrementar o intercâmbio entre docentes e discentes das escolas militares da LEMB e da LEMCT, a oferta de disciplinas obrigatórias e eletivas, com a consideração dos créditos correspondentes, a promoção de seminários com a temática de interesse da Força Terrestre, a realização de cursos de Pesquisa Operacional e de Gestão da Inovação e o fomento ao programa Pró-pesquisa do EB.

Recomenda-se incluir as áreas e linhas de pesquisa da LEMB no Anexo “A” do Plano Estratégico do Exército (PEEx).

Haja vista a *expertise* adquirida pelo IMM na condução do Programa de Pós-graduação (PPG) em Ciências Militares, seria plausível estudar a viabilidade de centralizar junto ao IMM a coordenação e a gestão de todos os PPG *Stricto Sensu* da LEMB, por meio de novas pró-reitorias. Além disso, propõe-se a instituição de uma ação orçamentária específica para o Instituto, de modo a deixá-lo nas mesmas condições dos seus congêneres civis e militares, neste sentido.

Por fim, a participação de civis também pode ser reforçada com a realização de Congressos Acadêmicos de Defesa Nacional, concursos de trabalhos científicos, cursos online abertos e massivos e com a concretização de parcerias com instituições de ensino civis de referência.

4.3 Liderança, ética e valores militares

Com base no que foi abordado até esse ponto, entende-se ser vital aprimorar a forma de se comunicar com a nova geração de discentes, com o intuito de melhor desenvolver e internalizar os valores, a ética e as tradições castrenses.

Uma primeira alternativa seria avaliar a implementação da gestão de carreiras nas LEMB e LEMCT, por meio de mentoria, como ação para aumentar a produtividade dos recursos humanos, motivar, desenvolver e reter talentos e, ainda, formar futuros líderes por meio da orientação.

Sugere-se, também, centralizar o planejamento e a gestão continuada dessa temática para todas as linhas de ensino do EB, atentando para a progressividade do itinerário formativo.

Para tanto, recomenda-se, em um primeiro momento, a implementação de núcleos ou seções de liderança em todos os estabelecimentos de ensino, nos Comandos Militares de Área e nos Centros de Adestramento, para que seja estabelecido um canal técnico com a Assessoria de Liderança e Valores Militares (ALVM) do DECEEx.

Em seguida, propõe-se instituir um Centro de Liderança e Valores do Exército, com capacidade de unificar o planejamento e a gestão dessa temática, de desenvolver e transmitir os assuntos de forma progressiva e sinérgica e de acompanhar e retroalimentar todo o processo. Assessoria-se que esse Centro seja instituído por meio da ampliação e reestruturação do Centro de Estudos de Pessoal/Forte Duque de Caxias (CEP/FDC) ou do Centro de Psicologia Aplicada do Exército (CPAEx).

4.4 Recursos Humanos (docentes)

Sugere-se reforçar medidas para valorizar e atrair os melhores recursos humanos para os estabelecimentos de ensino, em especial àqueles julgados prioritários. Visualiza-se oportunidades de aperfeiçoamento no Sistema de Valorização do Mérito (SVM), como rever a pontuação concedida aos militares nomeados para as funções de instrutor e monitor, de forma a diferenciar os Estb Ens por níveis, de acordo com a complexidade e exigências impostas aos docentes. Outra medida, seria estudar a possibilidade de aumentar o percentual de militares indicados como “Alto Desempenho” nos processos somativos internos do SGD nos Estb Ens julgados prioritários.

Faz-se necessário aprimorar a capacitação pedagógica, andragógica e em tecnologias digitais dos instrutores, professores e monitores, de uma forma geral. Para tanto, indica-se reformular e modernizar o Estágio de Atualização Pedagógica (EstAP) conduzido pelas Escolas, Centros de Instrução e Organizações Militares de Ensino, além de estimular a capacitação continuada dos docentes, sempre com foco na evolução do ambiente informacional, de modo a manter os quadros permanentemente atualizados.

Ao mesmo tempo, o DECEX tem condições de estabelecer Diretrizes de Capacitação Pedagógica que podem prever um plano de capacitação pedagógica e a revisão das disciplinas ministradas no Estágio de Preparação de Instrutores e Monitores (EsPIM). Sugere-se a implementação das seguintes disciplinas: ética e valores militares, liderança militar, introdução à andragogia, tecnologias de aprendizagem e metodologia imersiva, plataformas e ambientes educacionais, entre outras.

Além do mais, é fundamental que seja realizada uma seleção criteriosa da contratação de Prestador de Tarefa por Tempo Certo (PTTC) para trabalhar em Estb Ens, em especial os de formação, de modo a contar com pessoas capacitadas, comprometidas, atualizadas e letradas digitalmente, o que favorece a comunicação e a conexão com a nova geração de discentes.

Completando as propostas de valorização do corpo docente, cabe o estudo da viabilidade do retorno do Magistério Militar, como forma de ocupar os claros existentes no sistema de educação, com pessoal experiente e capacitado.

4.5 Estrutura e Organização

Haja vista a importância da educação militar para o Exército e o número de atores envolvidos no sistema, sugere-se a instituição de um Conselho Superior de Educação, aos moldes do que já ocorre com os Conselhos Superior de Economia e Finanças (CONSEF), de Racionalização e Transformação (CONSURT) e de Tecnologia da Informação (CONTIEx).

Recomenda-se estudar a instituição de estruturas de educação conjuntas, como já ocorre com o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Entende-se que as ações nessa direção podem começar por meio do Centro de Educação a Distância do Exército (CEADEx), de modo a transformá-lo em um Centro Multidisciplinar Integrado, e da Escola de Artilharia de Costa e Antiaérea (EsACosAAe), que tem larga experiência no desenvolvimento de doutrina integrada e no relacionamento com as outras Forças Singulares.

Com a evolução da graduação do sargento para o nível superior e a construção de uma nova Escola de Sargentos do Exército, assessora-se estudar a viabilidade de uma estrutura focada exclusivamente no itinerário formativo das praças, como já ocorre com os oficiais, por meio da DESMil.

4.6 Avaliação

Sugere-se incrementar a quantidade de avaliações formativas nos Estb Ens, pois, por não computarem para o grau final do aluno, permitem o desenvolvimento de soluções criativas, inovadoras e que encorajem os discentes a refletir de forma distinta, “pensando fora da caixa”.

Ainda como uma maneira de estimular a criatividade e a ousadia dos militares, entende-se como viável agregar outras capacidades ao mérito dos discentes, notadamente a partir dos ciclos de aperfeiçoamento e de altos estudos.

Com o advento das ferramentas de TDIC, as avaliações podem ser elaboradas em formatos diferentes dos tradicionais. Os simuladores e as atividades práticas devem ser amplamente utilizados. Nesse contexto, as TDIC devem ser utilizadas pelos docentes para a avaliação da aprendizagem.

Por fim, foi observado que os perfis profissiográficos, em vigor nas escolas do SEE, não possuem alinhamento com os parâmetros estabelecidos pelo SGD. Com o objetivo de ajustar essa questão, no curto prazo, pode ser realizada a revisão de tais perfis dos Estb Ens, bem como das Normas para Desenvolvimento e Avaliação dos Conteúdos Atitudinais (NDACA), visando a contemplarem a conceituação das capacidades do SGD não elencadas nos perfis profissiográficos.

4.7 Capacitação Física

No tocante à variável capacitação física, recomenda-se estudar a implementação da disciplina Treinamento Físico Militar (TFM) nas escolas de aperfeiçoamento e de altos estudos.

Essa iniciativa inclui a disponibilização de tempos de instrução nos quadros de trabalho semanais das Escolas, destinados à realização de atividades físicas, além de orientação conduzida por profissional militar de educação física³.

Ao mesmo tempo, propõe-se desenvolver um projeto de capacitação holística do combatente, baseado nos domínios aptidão física, saúde física e mental, social, ambiental e nutricional, visando a identificar e mitigar fatores que afetam o desempenho operacional, a saúde e o bem-estar dos recursos humanos do EB.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A guerra moderna tem evoluído a uma velocidade jamais vista, com emprego de meios robotizados e autônomos, e está se tornando cada vez mais complexa e incerta, envolvendo conceitos como Guerra Híbrida e Operações de Convergência, exigindo uma abordagem integrada e uma compreensão aprofundada das dimensões e domínios do combate, além de habilidades técnicas e capacidade de adaptação.

A evolução da transformação da Força, o novo COEB e a guerra moderna impactam diretamente o SEE, que deve adequar-se e aperfeiçoar-se para fazer frente às novas demandas, pois é um pilar fundamental para enfrentar os desafios do século XXI e para contribuir com a efetividade da Força 2040. A educação militar é, sem dúvidas, a grande indutora do processo de transformação do Exército.

A base do EB continuará sendo os seus recursos humanos. Os homens e mulheres integrantes da Força seguirão sendo os responsáveis pela condução das operações, empregando as

³ Possuidor do Curso de Instrutor de Educação Física da EsEFEx.

novas tecnologias e os sistemas de armas, de modo que a sua formação, capacitação e qualificação serão cada vez mais essenciais.

Possuir oficiais e sargentos comprometidos, motivados, altamente treinados, alicerçados na legalidade e em valores e princípios morais e éticos, permitirá ao EB enfrentar os novos desafios e contribuir para uma dissuasão eficaz em benefício da nação. Daí a importância de ter um sistema educacional consolidado, robusto e voltado para os desafios futuros, de modo a preparar quadros com capacidades tático-técnicas, senso crítico, criativo e inovativo superiores aos atuais, garantindo a possibilidade de enfrentarem, em melhores condições, as mais distintas adversidades.

Assim, o futuro e a transformação são sementes que devem ser plantadas nas escolas, em especial as de formação, pois o militar levará e difundirá aquele conhecimento ou experiência por gerações. Diante de todo este cenário, para que o SEE continue a impulsionar e potencializar o processo de evolução da Força, os estabelecimentos de ensino deverão capacitar os recursos humanos para a certeza e ensiná-los a fazer frente às incertezas e desafios inéditos. De forma sintética: o SEE deverá capacitar os recursos humanos para a certeza e educá-los para a incerteza.

Para tanto, é crucial a preservação da história militar, das tradições castrenses e a interiorização da ética e dos valores militares, que ao longo dos tempos deram o suporte para que os recursos humanos se mantivessem sempre coesos, confiantes e capacitados para o cumprimento das missões constitucionais e para a superação dos mais distintos desafios.

Por fim, conclui-se que caberá ao SEE preparar o chefe militar do Século XXI para ser um militar capacitado a liderar e gerir pessoas para o eficaz cumprimento do dever, alicerçado na legalidade, na ética e nos valores militares. Deve ser dotado de sólidos conhecimentos profissionais que lhe proporcionem uma compreensão abrangente, crítica e criativa acerca dos contextos de emprego militar em tempo de paz relativa e de guerra, sendo competente para gestão de recursos, emprego de tecnologia avançada e atuação em operações conjuntas, combinadas, de convergência e interagências.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Elias de Oliveira. Os Jovens Turcos e sua importância para o impulso da profissionalização do Exército brasileiro. **Revista A Defesa Nacional**. Ed 738. Rio de Janeiro-RJ, 1988.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria Nº 137 - Cmt EB, de 28 de fevereiro de 2012. **Aprova a Diretriz para o Projeto de Implantação do Ensino por Competências no Exército Brasileiro**. Brasília: 2012.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Concepção de Transformação do Exército - 2013-2022**. Brasília, 2013.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Orientações Metodológicas para o Ensino por Competências**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. 2018.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Diretriz do Chefe do Departamento de Educação e Cultura do Exército – 2023**. Rio de Janeiro, 2023a.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Projeto Interdisciplinar do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) 2023 – Projeto Básico**. Brasília, 2023b.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Diretriz do Comandante do Exército – 2023-2026**. Brasília, 2023c.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Diretriz de Educação e Cultura do Exército Brasileiro – 2023-2027**. Brasília, 2023d.

CASTRO, Celso. **Os militares e a República**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995. p.49.

LUCHETTI, M. S. R. **O Ensino no Exército Brasileiro: Histórico, Quadro Atual e Reforma**. São Paulo, SP: [s.n.], 2006.

MARTINO, Marcio Constantino. **O ensino de geometria na formação do oficial do Exército Brasileiro**. Campinas, SP:[s.n.], 2001.

www.ceeex.eb.mil.br



ACESSE



